



特集：Vol.6 対外政策における「個人の役割」 ——その意義と限界——

対外政策における「個人」の役割

——その意義と限界——

東京大学先端科学技術研究センター

特任研究員 石本 凌也

2022年2月24日から始まったロシアによるウクライナ侵攻は、国際政治学にも大きなインパクトをもたらした。「プーチンの戦争¹」という言葉が端的に表しているように、戦争勃発の原因に「個人」が大きな役割を果たしたと考えられたからである。

国際政治学の専門家は、国際問題を分析するにあたって「個人」「国家」「国際システム」という3つのイメージ²を活用することが多い一方で、個人の役割については、これまで十分に考慮し検討することが少なかったと指摘されていた³。この事例は、その問題点に改めて脚光を当てることとなったのである。

たとえば、国際政治理論の専門家であるデイヴィッド・ウェルチ (David A. Welch) は、ロシアのウクライナ侵攻を踏まえ、「個人の性格を無視したこと」を国際政治理論の歩みの中で大きな間違いであったと指摘している。そして、ウラジーミル・プーチン (Vladimir Putin) という個人について理解しなければ、この戦争を理解できないと彼は喝破した⁴。

このように、従来軽視されていた国際政治における「個人」の役割の重要性が、ロシアのウクライナ侵攻を契機として浮上することとなった。やはり、誰が「運転席」に座っているのか、誰が計画を立てているのかというファクターが重要になることは多く、個人の果たす役割を切り捨てることはできない⁵。また、国家は人間によって導かれ、その人間たちの行

¹ 例えば、鶴岡路人『欧州戦争としてのウクライナ侵攻』（新潮選書、2023年）3頁；Mark Galeotti, *Putin's Wars: From Chechnya to Ukraine* (Oxford, Osprey, 2022); Stephen R. Covington, "Putin's Revolution and War at a 'Historical Crossroads,'" German Marshall Fund of the United States, July 2024 <<https://www.gmfus.org/sites/default/files/2024-07/Putin%E2%80%99s%20Revolution%20%26%20War.pdf>> (accessed on November 24, 2024)など。

² これは、アメリカの国際政治学者であるケネス・ウォルツ (Kenneth N. Waltz) が整理した戦争原因論に基づくものであり、国際政治の「分析レベル」として広く活用されている。ケネス・ウォルツ (渡邊昭夫、岡垣知子訳)『人間・国家・戦争：国際政治の3つのイメージ』（勁草書房、2013年）。

³ 宮岡勲「対外政策変更とリーダーの個性に関する諸理論」『国際安全保障』46巻1号（2018年6月）2頁；ジョセフ・S・ナイ（藤井清美訳）『大統領のリーダーシップ：どの指導者がアメリカの絶対優位をつくったか？』（東洋経済新報社、2014年）xiv頁；Daniel Byman and Kenneth M. Pollack, "Let Us Now Praise Great Men: Bringing the Statesman Back In," *International Security*, vol. 25, no. 4 (Spring 2001)。

⁴ デイヴィッド・A・ウェルチ「ウクライナ戦争が提起する5つの論点」『アステイオン』97号（2022年11月）18-19頁。

⁵ マーガレット・マクミラン（真壁広道訳）『ヒストリーズ・ピープル：人格と個性が歴史を変える』（えにし書房、2018年）8-9頁。

為が国内外の他の人間たちに影響を及ぼすのである⁶。

では、外交や安全保障といった対外政策において、政治的リーダーはこれまでどのような役割を果たし、リーダーシップをとってきたのだろうか。こうした問題意識のもと、外交史研究の専門家を中心に組織されたのが、外交・安全保障調査研究事業費補助金「国際理念と秩序の潮流：日本の安全保障戦略の課題」によって設けられた研究会「日本の価値観外交の検証と再構築」のサブユニットとして位置づけられている「国際政治とリーダーシップ」(ユニット長：山口航 帝京大学法学部専任講師)である。そこでは、特に1970年代から80年代にかけての冷戦変容期に着目しながら、国際政治における政治的リーダーの果たす役割の意義と限界を分析することで、よりニュアンスに富んだ国際政治の理解を目指している。

その際、我々が意識しているのは、「現在」と「歴史」の往還関係である。E・H・カー (Edward Hallett Carr) が指摘するように、「過去は現在の光に照らされて初めて知覚できるようになり、現在は過去の光に照らされて初めて十分理解できるようになる⁷」。つまり、「現在と過去のあいだの終わりのない対話」こそが重要なのである⁸。

言うまでもなく、過度に単純な類推を働かせることには慎重でなければならないが⁹、歴史は、文脈や例を提示することで、現在の世界について考えるときに役に立つ¹⁰。また、歴史は、決して今後何が起こるかを示すものではないが、何が起こり得るかという可能性を示唆する¹¹。ここに、東京大学先端科学技術研究センター・創発戦略研究オープンラボ (ROLES) というシンクタンクにおいて、外交史研究を行う意義は必然的に生じてくる。現在と過去は、無関係ではいられないのである。

本特集号は、こうしたサブユニット「国際政治とリーダーシップ」の成果の一部であり、所収の論文は、同サブユニットの研究委員に加え、上記の問題意識を共有する若手研究者によって執筆されている。対象となる時期やイシュー、国は多様であるが、それぞれの論文から、上述の一貫した問題意識を感じていただけるに違いない。そこには、大統領や首相にとどまらず、閣僚や政府高官、官僚といった「個人」が、対外政策決定過程において果たした、あるいは果たせなかった役割が描かれている。是非、混迷を極める今日の国際政治の理解を深めるためにも、最先端の外交史研究に触れていただきたい。

⁶ スタンリー・ホフマン (寺澤一監修、最上敏樹訳)『国境を越える義務：節度ある国際政治を求めて』(三省堂、1985年) ii-iii 頁。

⁷ E.H. カー (近藤和彦訳)『歴史とは何か 新版』(岩波書店、2022年) 86 頁。

⁸ 同上、43 頁。

⁹ アーネスト・メイ (進藤栄一訳)『歴史の教訓：アメリカ外交はどう作られたか』(岩波現代文庫、2004年)；Hal Brands and Jeremi Suri eds., *The Power of the Past: History and Statecraft* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2016), pp. 11-13.

¹⁰ マーガレット・マクミラン (真壁広道訳)『誘惑する歴史：誤用・濫用・利用の実例』(えにし書房、2014年) 175-176 頁。

¹¹ Philip Zelikow, “Confronting Another Axis? History, Humility, and Wishful Thinking.” *Texas National Security Review*, Vol. 7, Iss. 3 (Summer 2024), p. 83.

contents

ROLES REVIEW Vol.6 (2024.12)

■ Vol.6: 対外政策における「個人」の役割——その意義と限界——

巻頭言 対外政策における「個人」の役割
——その意義と限界——…………… 石本 凌也

1. 佐藤官邸における東南アジア外交と政治課題
——70年安保問題、ポスト・ヴェトナム、ポスト・沖縄を
めぐる議論に注目して—— …………… 中西 友汰 1
2. Foreign Policy toward Japan regarding SALT II during the
Carter Administration:
Continuity and Discontinuity from the Ford Years
…………… Ryoya ISHIMOTO 23
3. サッチャー政権期英国の対米協力、1986～1987年
——リビア空爆とペルシャ湾安全航行問題——
…………… 小南 有紀 52
4. 海部政権期における日本の対中政策
——中国の「孤立化脱却」から「再関与」へ——
…………… 東郷 雄太 69

<書評論文>

5. 浅野良成『賛同・許容・傍観された自民党政治』(有斐閣、2024年)
…………… 中川 倫梨子 90

佐藤官邸における東南アジア外交と政治課題

—— 70年安保問題、ポスト・ヴェトナム、ポスト・沖縄をめぐる議論に注目して ——

中西 友汰

同志社大学大学院法学研究科博士課程（後期課程）

はじめに

1968年1月30日に北ヴェトナム（以下、北越）と南ヴェトナム解放戦線（以下、NLF）による南ヴェトナム（以下、南越）主要都市への大規模攻勢であるテト攻勢が実施された。この出来事をきっかけにジョンソン（Lyndon Johnson）政権はヴェトナム政策の再検討を実施した。さらに米国内における反戦運動の盛り上がりにも直面する中、3月31日にジョンソンはテレビ演説を行い、北爆の停止、パリでの和平会談の開催、大統領選への不出馬を表明した¹。69年7月25日にニクソン（Richard Nixon）大統領は、グアムでの記者とのやり取りの際に、条約上の義務を遵守するが、核兵器を用いた大国による脅威を除き、間接侵略と直接侵略に対してアジア諸国自身が対処することを求めるニクソン・ドクトリンを提唱し、米国のアジア関与の整理を目指し始めた²。

米国の東南アジア政策変更を受けて、日本は外務省アジア局を中心に東南アジア外交政策検討を進め、地域諸国と協調しつつ、ポスト・ヴェトナム期の地域秩序形成に関与する方針を採用した。その布石としてカンボジア情勢の悪化を受けて、70年5月16日-17日にジャカルタで開催されたアジア会議では、主催国であるインドネシアの外交的イニシアティブを側面支援した³。

佐藤栄作政権の総理官邸においても東南アジア外交の政策検討が行われた。この時期、首席秘書官の楠田實を中心に学識者や官僚を中心としたブレーン集団が形成されており、佐

¹ Johnson, Lyndon, “The President’s Address to the Nation Upon Announcing His Decision To Halt the Bombing of North Vietnam,” October 31, 1968, University of California Santa Barbara, *The American Presidency Project*, < <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-address-the-nation-upon-announcing-his-decision-halt-the-bombing-north> >, September 20, 2024 accessed.

² Nixon, Richard, “Informal Remarks in Guam With Newsmen,” July 25, 1969, *The American Presidency Project*, < <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/informal-remarks-guam-with-newsmen> >, September 21, 2024 accessed; McMahon, Robert, *The Limits of Empire*, NY: Columbia University Press, 1999, pp.156-157.

³ 昇亜美子「ベトナム戦争をめぐる日米関係と日本外交」（慶応義塾大学提出博士論文、2005年）。

1. 佐藤官邸における東南アジア外交と政治課題

藤と共に東南アジア外交政策検討に関与した。64年の政権発足前から楠田ら新聞記者を中心としたブレーン集団である佐藤オペレーション（以下、Sオペ）が成立し、政策提言や演説検討の役割を担った。67年に楠田が官邸入りすると、Sオペは官邸を拠点としたブレーン集団の性格を有する様になった。またSオペ・メンバーの転職や転勤による減少と関与する政策領域の拡大を受けて楠田は、千田恒（共同通信）といった従来のメンバーに加えて、外務官僚・学識者とのネットワークを一層拡大させた⁴。

この様な体制の下で佐藤や楠田ら官邸側は前述の地域情勢を踏まえて、70年の日米安全保障条約の自動延長問題（以下、70年安保問題）への対応と米国との沖縄返還交渉の促進を目的とした東南アジア外交を追求した。さらに69年に入り国内世論が70年安保問題、ポスト・沖縄の観点から70年代の日本外交を提示することを求め始めた。これを受けて楠田らブレーン集団は、69年から70年にかけての佐藤の国内外演説の検討過程において、ポスト・ヴェトナム期の東南アジア外交を70年代における日本外交の主軸と位置付けた。それでは、以上の官邸による東南アジア外交政策検討は、この時期の日本の東南アジア外交にどのような影響を与えたのだろうか。

当該期の日本の東南アジア外交に関して、先行研究はアジア会議に対する日本の関与に注目している。昇亜美子氏はアジア会議への日本の参加がポスト・ヴェトナムにおける地域秩序形成に関与する布石となったと評価している⁵。さらに Pressello 氏は、日本のアジア会議への参加の理由として、アジア局が東南アジア地域の安定化による共産陣営の影響力拡大の防止を追求したこと、佐藤がインドシナ情勢の悪化による沖縄返還と70年安保問題への悪影響を懸念していたことを指摘している⁶。またアジア局がアジア会議参加過程において、東南アジア諸国の対日警戒心を考慮して、インドネシアの外交的イニシアティブを支援するアプローチを採用したことを解明している⁷。佐藤の評伝的研究では、69年頃から佐藤や楠田ら官邸が「平和国家」日本というイメージを内外に打ち出していくことで一致し、69年から70年にかけて佐藤の各種演説において、「平和国家」日本としてアジアの安定に関与する意欲が表明されたことが指摘されている⁸。しかしながら、一連の研究では、佐藤

⁴ 中西友汰「官邸における東南アジア外交の模索」『国際政治』第212号（2024年3月）49-64頁；同右「佐藤政権末期の東南アジア外交」『同志社法学』第75巻6号（2023年12月）89-123頁。

⁵ 昇、前掲論文。

⁶ Pressello, Andrea, “Japan’s Peace Diplomacy on the Vietnam War and the 1968–1969 Shift in the United States Asia Policy,” *Japanese Studies*, vol.43, no.1, April, 2023, pp.91-113; Pressello, Andrea, “Japanese peace diplomacy on Cambodia and the Okinawa reversion issue, 1970,” *Japan Forum*, January 2021, pp.1-24.

⁷ Pressello, Andrea, “Japan’s Debut in Multilateral Peace Diplomacy: The Jakarta Conference on the Cambodian Conflict,” *Diplomacy & Statecraft*, vol.33, no.2, June, 2022, pp.279-302.

⁸ 村井良太『佐藤栄作』（中央公論新社、2019年）287-305頁。

や楠田らブレーン集団といった官邸側の東南アジア外交構想とその影響は未だ解明されていない。

以上の先行研究の課題を踏まえて本稿の目的は、68年から70年にかけて官邸と外務省によってそれぞれ実施された佐藤の国内外演説検討過程とアジア会議参加過程に着目することにより、官邸側の東南アジア外交構想の展開と影響とを解明することである。具体的に本稿では以下の2点に注目する。第1に、佐藤の国内外演説を通して官邸が追求した東南アジア外交構想の内実とその展開である。第2に、この時期に表出した東南アジア外交をめぐる官邸とアジア局との政策的差異である。本稿を通して、内政・外交に跨る幅広い政治課題の達成を目的として展開された官邸による東南アジア外交構想とその影響を提示することができる。

本稿では一次史料として日米の外交文書に加えて、『オンライン版楠田実資料』、『オンライン版三木武夫関係資料』を活用し、二次史料として当時の新聞を用いる。本稿の考察期間は、1968年3月ジョンソン演説から1970年10月の佐藤の国連総会演説までを対象とする。

以下では、まずジョンソン演説を契機として実施された楠田らブレーン集団による東南アジア外交政策検討を取り上げ、70年安保問題への対応という観点から東南アジア外交が推進されたことを明らかにする。次に69年佐藤訪米準備作業において、佐藤が沖縄返還交渉の進展を目的とした東南アジア外交に関心を抱く一方で、楠田らブレーン集団が70年安保問題とポスト・沖縄に注目する国内世論への対応という観点からポスト・ヴィエトナム期の東南アジア外交構想を案出する過程を検証する。最後に、70年に実施された佐藤の2つの内外演説の検討過程とアジア会議参加過程を取り上げ、東南アジア外交をめぐる佐藤・楠田ら官邸と外務省アジア局との間に表出した政策的差異について分析する。

1. ジョンソン演説に対する日本の対応

(1) 官邸におけるジョンソン演説の評価

前述の通り、68年3月31日にジョンソンはテレビ演説を行い、北爆の停止、パリでの和平会談の開催、大統領選への不出馬を表明した。ジョンソン演説を受けて日本国内では、新聞論調、社会党といった野党、自由民主党反主流派は、佐藤政権が従来の対米外交やアジア外交に対する「重大な反省と再検討」をすべきであると批判した⁹。

5月3日にパリの日本大使館に赴任していた元総理秘書官の本野盛幸が楠田と外務省出身の小杉照夫総理秘書官に同演説に対する佐藤政権の対応案を送付した。本野は平和交渉までの過程が「あくまで当事者同士の問題」であり、日本によるヴィエトナム和平外交の効果を疑問視した。その上で、当事者間の和平協議開始時に、戦後復興を目的とした南北越両国を対象に1億ドルを拠出する意向、「平和回復後のベトナム国内建設」を目的とした国際的な協力機構の設立、という2点を国会答弁もしくは談話の形で佐藤が表明することを提

⁹ 『朝日新聞』（1968年4月2日）朝刊2頁；『朝日新聞』（1968年4月3日）朝刊2頁。

1. 佐藤官邸における東南アジア外交と政治課題

言した。本野はこのことにより、ポスト・ヴェトナム期の地域安定に日本が貢献する用意があることを国際・国内社会に提示できるという意義を有するとして佐藤に決断を求めた¹⁰。

この本野提言に対する佐藤の反応は芳しくなく、1億ドルという具体的な額の提示に難色を示した¹¹。しかしながら、佐藤も本野と同じくポスト・ヴェトナム期の地域安定に日本がその経済力を用いて貢献すべきという立場であった。4月3日の自民党全国選挙対策代表者会議において、佐藤はアジアの政治的、経済的繁栄に日本の経済力が必要であり、ポスト・ヴェトナム期に日本の役割が重要となると主張した¹²。佐藤は地域安定の手段として経済協力を重視しており、米国のヴェトナム政策が軍事面に偏っていたことがその失敗を招いたと捉えていた¹³。以上の通り、佐藤はこの時期、具体的な外交政策を提示することに消極的であった一方、ポスト・ヴェトナム期の地域安定に日本が経済力を用いて関与すべきであると認識していたのである。

(2) ジョンソン演説に対する外務省の対応

ジョンソン演説以降、外務省はアジア局を中心にポスト・ヴェトナム期の外交政策を検討始めた。外務省は、ヴェトナム戦争について、周辺地域に一時的なドル収入増をもたらしているが、長期的には、東南アジア地域の政治不安をもたらし、正常な経済的、社会的発展を阻害しており、戦争が続く限り、「アジアの永続的安定」や平和をもたらすことは不可能であると考えていた¹⁴。従ってジョンソン演説以降の和平交渉の本格化はアジアの安定の契機と認識するようになった。

5月17日にアジア局南東アジア課は「ヴェトナム和平の見通しとわが国の役割」という文書において、当面は当事者の交渉の進展を注視するとした一方で、休戦実現後の日本の役割に意欲を示した。具体的には、①国際監視機構への関与、②経済協力の拡大、③和平に関する国際会議への参加、④北越との関係拡大という4点を可能性として考えていた¹⁵。5月28日から31日にかけて開催されたアジア・太平洋地域公館長会議においても今後の東

¹⁰ 本野盛幸「前略その後御無沙汰申訳なし。本日中島来館。大兄の噂話をして愉快でした。…」和田純編『オンライン版楠田實資料（佐藤栄作官邸文書）（以下、楠田資料）』（丸善雄松堂、2016年）（1968年5月3日）2B-6-71。

¹¹ 楠田實『楠田實日記（以下、楠田日記）』（中央公論新社、2001年）208-209頁、1968年5月8日の項。

¹² 『朝日新聞』（1968年4月3日）夕刊2頁；楠田實「MEMO 43.3.7-4.17 Kusuda」『楠田資料』（1968年3月7日）Y-3-94。

¹³ 「中曽根 思想の基軸なくして政治を…」『楠田資料』（1968年9月20日）Y-3-138。

¹⁴ 「ヴェトナム和平の必要性 日本が早期和平を欲する理由」明治大学史資料センター編『三木武夫関係資料（以下、三木資料）』（丸善雄松堂、2019年）（作成時期不明）10203-51。

¹⁵ 南東アジア課長「ヴェトナム和平の見通し」『三木資料』（1968年5月20日）10011-10-02-04。

南アジア外交について議論がなされた。その際、後宮虎雄駐タイ大使は、タイが東南アジア地域協力等において「日本の指導性が表面化することは警戒的」であるとして、今後の東南アジア外交において日本が地域諸国の外交的イニシアティブを尊重すべきであると主張した¹⁶。

アジア局はジョンソン演説を契機に、徐々にポスト・ヴェトナムにおける日本の役割に注目し始めていた。8月28日に作成された「インドシナの救済および復旧国際基金の構想」では、同基金の性格がポスト・ヴェトナム期に主に南越の経済的・社会的復興の基盤形成の役割を果たすとされた。提案及び実現の時期は和平実現後とし、和平交渉の推移を見つつ、共同提案国となる国との非公式協議を実施するとされた。共同提案国を念頭に置いた理由は、日本単独のイニシアティブの場合、資金拠出等の負担が重くなると考えていたからであった¹⁷。同基金構想は、財政的負担に慎重な佐藤に配慮しつつ、和平達成後に日本の役割が存在すると主張していた南東アジア課の立場を反映したものであった¹⁸。11月4日に南東アジア課は、官邸にベトナムと平問題への日本の対応案として、平和維持機構や国際会議への参加、和平実現後の国際復旧基金の設立関与、和平交渉中の経済協力の実施、という3点を提示した¹⁹。さらに12月4日から6日にかけて開催された日米政策企画協議において、外務省側は基金構想を米国側に提示した²⁰。

この様に南東アジア課を中心に外務省アジア局は、徐々にインドシナ地域に対する戦後復興計画を通じたポスト・ヴェトナム期の東南アジア地域秩序への関与を目指す様になった²¹。この外務省の動きは、ニクソン新政権がニクソン・ドクトリンを提唱し、米国のアジア関与縮小への懸念が生じたことにより強まることになる²²。

(3) 楠田らブレーン集団による東南アジア外交検討

佐藤の国内遊説に備えて、楠田は5月末から6月上旬に小杉、Sオペ・メンバーである千田と岡沢昭夫（産経新聞）と共に「これからのアジアはどうなるか」という演説案を作成した。同文書では、ジョンソン演説を契機として米国の東南アジア政策が整理される可能性が

¹⁶ 「在外公館長会議関係 アジア、太平洋地域公館公館長会議 昭和43年度会議関係 第3巻」（1968年5月31日）M'3.1.7.8-2-17、外史。

¹⁷ 外務省「インドシナの救済および復旧国際資金の構想」『楠田資料』（1968年8月28日）I-1-121。

¹⁸ 南東アジア課「北爆停止に関するジョンソン大統領声明」『楠田資料』（1968年11月1日）I-1-125。

¹⁹ 南東アジア課「北爆停止と日本政府の立場について（楠田秘書官用）」『楠田資料』（1968年11月4日）I-1-200。

²⁰ Information Memo from Henry Owen to the Secretary of State, "US-Japan Planning Talks," January 9, 1969, Digital National Security Archives (hereafter DNSA), JU01036.

²¹ 昇、前掲論文、210頁。

²² Pressello, *op. cit.*, 2023, p.98.

1. 佐藤官邸における東南アジア外交と政治課題

ある。その結果、アジア各国は、特に経済面での「穴埋めを日本に期待する」ようになり、アジアにおける唯一の先進工業国である日本の国際的役割が大きくなると予想された²³。11月2日に8日の自民党総裁選に関する佐藤の記者会見において、ヴェトナム問題に触れることが決まり、南東アジア課から資料提供を受けつつ、楠田、小杉、外務官僚の岡崎久彦らは会見内容を検討した。しかしながら、8日の記者会見において佐藤は和平問題に対する具体案の言及を避け、慎重な姿勢を維持した²⁴。

その一方で佐藤は4月から引き続き、ポスト・ヴェトナム期に日本が東南アジア外交を積極化させる意向を示した。11月21日にワシントン・ポストのセリグ・ハリソン (Selig Harrison) と会見した際、東南アジア外交に関して、「第一次的には経済協力をやって行き政治的には内政干渉にならないよう」配慮しつつ、「内面的に指導協力をして行くということになる」と発言した²⁵。この時期、佐藤は、米国のアジア関与縮小を予想し、ポスト・ヴェトナム期に日本が東南アジア地域における指導的役割を果す必要があると認識していたのである。

12月から第60回臨時国会における佐藤の所信表明演説検討が官邸において実施された。楠田らブレーン集団が作成した草稿では、ヴェトナム戦争が終息期に入中、日本はアジア唯一の先進工業国として国際的責任がより重くなる。特に「アジアの平和と繁栄はわが国の安全と繁栄に直接結びついている」ことから、東南アジア地域の安定を目的とした経済協力の拡大が盛り込まれた。さらに和平問題への日本の対応に関して、インドシナ地域の戦後復興案の研究と和平交渉への関与とが盛り込まれた²⁶。この様に演説検討過程では経済協力と和平問題への日本の関与が集中的に検討された²⁷。

演説検討過程において楠田らブレーン集団が、経済力を用いた地域安定への貢献を日本の国際的責任と位置付けていた理由は、第1に地域情勢認識である。楠田らが作成した「これからのアジアはどうなるか」では、ジョンソン演説を契機に今後米国がアジア関与を縮小させると予想しており、日本が地域安定に関与する必要があると考えていた。

第2に70年安保問題への対応である。S オペは67年の佐藤の東南アジア歴訪検討時に70年安保問題に備えて外交成果による政権基盤の強化を目指していた²⁸。68年頃から、外

²³ 『楠田實日記』219-220頁、1968年5月31日-6月1日の項；千田恒「これからのアジアはどうなるか...」『楠田資料』(1968年5月) K-4-134

²⁴ 『楠田日記』282-285頁、1968年11月2日-8日の項；『楠田資料』I-1-200；毎日新聞(1968年11月8日)夕刊1-2頁。

²⁵ 外務省報道課「佐藤総理とハリソン・ワシントンポスト紙東京支局長との会見要旨」『楠田資料』(1968年11月21日) F-1-167。

²⁶ 「第六十回臨時国会が開かれるにあたり...」『楠田資料』(1968年12月) K-1-35。

²⁷ 一連の所信表明演説検討過程に作成された演説案は、『楠田資料』のK-1-28～29、31～35に所収されている。

²⁸ 中西、前掲論文(2024年)、51頁。

務省の安全保障問題広報作業部会は、社会党といった野党を中心とした「対米追随外交」という批判に対して、佐藤政権が「積極的外交努力」を払っていることを国内世論に印象付けることが重要であると提言していた²⁹。外務省における70年安保問題対策は楠田と協力関係にある岡崎や村田良平ら国際資料部が中心的な役割を担っていた。そのため、楠田は国際資料部に所属する外務官僚と協力して、70年安保問題対策という観点から東南アジア地域における日本の指導的役割の発揮を打ち出そうとした³⁰。

第60回臨時国会所信表明演説において佐藤は、日本が「政治的安定の上に経済的繁栄を達成」しつつあるため、「わが国に対する国際的な信頼と期待はますます強まり、わが国の使命と責任」が重いとした一方で、経済協力への言及は控えた。和平問題への日本の対応は、和平後の「インドシナ地域の復興と繁栄に寄与する方策を鋭意検討」することが主張された³¹。佐藤は国内での自身の外交政策に対する批判を考慮して、和平問題に関する文言を盛り込んだと考えられる。

続けて、楠田らブレイン集団は12月末から69年1月の第61回通常国会における施政方針演説の検討を開始した。演説案では、国際情勢の新しい潮流として、西欧、日本、アジア諸国の国力が近年高まり、「経済協力の問題を含め個々の局地的な諸問題に関し、米国が自国外で果たすべき責任の分野を再検討すべき」という気運が米国内外で起こっている。世界第三位の国民総生産を達成した日本に対して、「米国及びアジア諸国の期待が高まるのは当然」であり、日本の地位と責任は国際政治のあらゆる分野で重きをなしつつある。「平和と建設の時代を迎えつつある東南アジア地域において、日本に対する期待」が益々高まっているとして、前回から続けて日本の地域に対する指導的役割の発揮を演説案に盛り込んだ³²。その結果、第61回通常国会における佐藤の施政方針演説では、「アジア全体に平和と建設のための協力の気運」と、アジアの先進工業国であり、近年国力が増大している日本に対する「国際的な期待」とが高まっていることを踏まえて、「アジアの平和と安定がそのままわが国の平和と繁栄につながることを深く認識し、東南アジア諸国の自助の気概と努力に敬意を払い」つつ、その「復興と建設に可能な限りの協力と援助」を行うことが盛り込まれた³³。

佐藤がこの施政方針演説において、地域安定を目的とした日本の東南アジア外交の積極化を採用した理由は、米国との沖縄返還交渉を進展させる上で、東南アジア地域に対する日本の指導的役割の発揮を打ち出す必要があると認識していたからであった。佐藤の予想通

²⁹ 安全保障問題広報作業部会「(安保広2)安保問題に関する新聞、総合雑誌、単行本等の主要論調の分析と各論点の評価」(『楠田資料』1968年9月24日)F-2-57。

³⁰ 村田良平『村田良平回想録(上)』(ミネルヴァ書房、2008年)204-210頁。

³¹ 『朝日新聞』(1968年12月11日)夕刊1頁；内閣総理大臣官房「佐藤内閣国会演説集」『楠田資料』(1972年6月30日)A-2-42。

³² 「第61回通常国会佐藤総理大臣施政方針演説-外交関係-(案)」『楠田資料』(1969年1月)K-1-40。

³³ 『朝日新聞』(1969年1月27日)夕刊3頁；『楠田資料』A-2-42。

1. 佐藤官邸における東南アジア外交と政治課題

り、ニクソン新政権は沖縄返還交渉において、日本の東南アジア地域における責任分担を求めるのである。

2. 「平和国家」日本の東南アジア外交構想の模索

(1) 官邸と外務省アメリカ局による東南アジア外交政策検討過程

68年11月末に第2次改造内閣が発足し、愛知揆一外相以下外務省は沖縄の施政権返還の合意に向けて本格的準備に着手した。佐藤や楠田ら官邸側も沖縄返還交渉に備えて情報収集を開始した³⁴。一方で、ニクソン新政権は東南アジア地域における日本の役割に注目し始めていた。国家安全保障担当大統領補佐官であるキッシンジャー（Henry Kissinger）は大統領就任翌日の69年1月21日に対日政策の検討を指示し、関係省庁によって実施された³⁵。その結果、5月28日に対日政策指針である国家安全保障決定メモ（National Security Decision Memorandum）13が決定され、アジアにおける役割拡大を求めることが対日政策の方針に盛り込まれた³⁶。

官邸側は対米情報収集を通して米国の対日期待を認識していた。下田武三駐米大使は2月4日付の電報で、ニクソン政権が日本に対してアジアにおける指導的役割を望んでおり、その役割を果たす意向を示すべきであると佐藤に提言した³⁷。佐藤の実兄である岸信介が特使として訪米した際にも、ニクソンは岸にポスト・ヴェトナム期にアジアにおける日本の指導的役割を期待していることを表明した³⁸。千葉一夫アメリカ局北米第一課長は訪米し、3月21日から26日にかけて国務・国防両省の関係者と非公式の協議を行った³⁹。小杉と同期であった千葉は楠田と関係を構築し、5月28日に楠田と佐藤訪米を協議した。その際、ポスト・ヴェトナム期の日本の東南アジア外交構想を提示することで一致した⁴⁰。楠田と千葉は、沖縄返還交渉の進展という観点から、東南アジア外交構想を検討し、米側に打ち出す必要があると認識したのである。

アメリカ局を中心に外務省内では千葉の情報等を踏まえて、愛知訪米の検討が実施された。外務省は、ポスト・ヴェトナム期に日本がアジアの安定に果たし得る役割について、「アジアの安定を長期的」な観点から考えると、地域諸国の経済発展を通して、「内部から

³⁴ 中島琢磨『沖縄返還と日米安保体制』（有斐閣、2012年）132-5頁。

³⁵ 潘亮「第4章ニクソン政権の対日安全保障政策」増田弘編著『ニクソン訪中と冷戦構造の変容』（慶応義塾大学出版会、2006年）98-99頁。

³⁶ National Security Decision Memorandum 13, May 28, 1969, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976* (hereafter, *FRUS*), Vol.19, Part 2, Japan, 1969-1972, No.13.

³⁷ 下田駐米大使「(来電第291号) オキナワ問題 (ロヂャース長官との会談)」『楠田資料』（1969年2月4日）F-1-78。

³⁸ 「岸特使とニクソン大統領の会談（在米大使館報告）」『楠田資料』（1969年4月1日）F-1-85。

³⁹ 中島、前掲書、148-9頁。

⁴⁰ 「千葉課長」『楠田資料』（1969年5月28日）Y-3-161；中島、前掲書、148-9頁。

安定を築き上げることが必要」である。地域諸国の「国力不相応の軍事力」は「長期的に見てアジアの平和と安定を達成することにはならない。経済成長への努力を助けることが日本の役割」であり、アジア唯一の先進工業国としての責任であることを主張することを決定した⁴¹。訪米した愛知はニクソンと会談した。ニクソンは、地域唯一の先進工業国である日本が経済問題だけでなく政治問題にも関与することを求めた。愛知はアジアの安定において米国に協力する意向を示し、日本の地域的役割に前向きな発言をした。さらに愛知はロジャース（William Rogers）国務長官と会談した際にも、日本の経済力をアジア全体の経済発展に活用する必要があることを認識しており、そのため経済協力計画を検討していると発言した⁴²。

7月25日にニクソン・ドクトリンが提唱され、米国はアジア関与を整理する意向を示した⁴³。佐藤政権は、69年初頭から70年安保問題対策に留まらず、米国との沖縄返還交渉促進を目的として、ポスト・ヴェトナム期の東南アジア外交構想を模索するようになったのである。

（2）外務省アジア局による東南アジア外交の検討

前述の通り、ニクソン・ドクトリン提唱前から外務省アジア局は東南アジア外交の検討を実施していた。69年5月8日に南東アジア課は「今後のアジア情勢とわが国の役割」という文書を作成した。同文書において、東南アジア地域の安定を達成するために、地域諸国の国内安定と地域協力とを通じた間接侵略への対抗の必要性を指摘した上で、日本が積極的な役割を果たすことを主張した⁴⁴。

7月1日から4日にかけて昭和44年度アジア・太平洋地域大使会議が開催された。その際、愛知は6月の訪米を踏まえて、米国のアジア関与縮小と米国との沖縄返還交渉の促進という2つの理由から、日本が東南アジア地域における指導的役割を今後果たすべきであると主張した。これに対して、北原秀雄駐南越大使は、地域協力等における地域諸国の自立的傾向を理由に、「日本中心主義」には限度があり、地域諸国のイニシアティブを尊重すべきと主張した⁴⁵。三宅和助南東アジア第一課長（6月20日に南東アジア課から改組）も今後の東

⁴¹ 「愛知外務大臣のワシントン交渉」『楠田資料』（1969年4月）F-1-90。

⁴² Memorandum of Conversation, June 2, 1969, FRUS, Vol.30, No.15; Memorandum of Conversation, Kiichi Aichi, Secretary Rogers, June 3, 1969, DNSA, JU01082; Telegram from Secretary of State to Embassy of Tokyo, June 9, 1969, DNSA, JU01085.

⁴³ McMahon, *op. cit.*, pp.156-157.

⁴⁴ 南東アジア課「今後のアジア情勢とわが国の役割」1969年5月8日、2013-0001、外史。

⁴⁵ アジア局地域政策課「昭和44年度アジア・太平洋地域大使会議議事要録」1969年7月、M'3.1.7.8-2-18、外史。

1. 佐藤官邸における東南アジア外交と政治課題

南アジア外交において、地域諸国の対日警戒心を考慮して、同諸国の外交的イニシアティブを側面から助けるべきであるという立場であった⁴⁶。

佐藤訪米時の日米首脳会談に備えて外務省アジア局は70年代における日本の東南アジア外交構想を作成した。インドシナ地域に対する「幅広い国際経済協力を提案・推進」する意向を示すことが盛り込まれた。東南アジア地域全体に対しては、地域安定を目的とした地域協力の発展に努力するとされた⁴⁷。その一方で、佐藤の記者会見用資料では、「今後のアジア地域の安全を確保するうえで最も必要なことは、アジア諸国の自主精神に基づく国家建設の努力を側面から援助し国家経済基盤の強化を図ること」とされ、指導的役割の発揮ではなく地域諸国の側面支援が日本の役割とされた⁴⁸。

南東アジア第一課をはじめとするアジア局と東南アジア駐在の在外公館長は、地域諸国の自立的傾向や対日警戒心を踏まえて、ポスト・ヴェトナム期の日本外交のあり方として、地域諸国の外交的イニシアティブを支援するアプローチを考えていたのである。

(3) 「1日内閣」演説検討過程

9月になると楠田らブレーン集団は、前述の70年安保問題対策と沖縄返還交渉の促進に加えて、ポスト・沖縄への対応という観点から、東南アジア外交構想を案出し、島根県松江市での「1日内閣」を通して打ち出そうとした。「1日内閣」は正式には、「国政に関する公聴会」という名称であり、総理府広報室が主催して、ブロックごとに3-4県に呼びかけ公聴会形式で行われるものであった⁴⁹。

松江市で予定された「1日内閣」における佐藤演説の検討が楠田らブレーン集団によってなされた。楠田は佐藤訪米を控えており、沖縄返還後の内外情勢の展望を提示するをを目指していた⁵⁰。演説検討の参考資料として、8月25日に三宅が楠田に「ポスト・オキナワにおけるアジア情勢と日本の外交姿勢」という文書を送付した。同文書では、ポスト・ヴェトナムとポスト・沖縄が時期的に重複すること、地域諸国の今後の動向がナショナリズムに基づく自立的傾向が強まる一方、地域協力を通じた国家建設が進展すること、という2点を指摘した。その上で、三宅は今後の東南アジア外交のあり方として、第1に地域諸国の国家

⁴⁶ 三宅和助南東アジア第一課長「ポスト・オキナワにおけるアジア情勢と日本の外交姿勢」（1969年8月25日）2013-0001、外史。

⁴⁷ アジア局「総理訪米参考資料 佐藤・ニクソン会談における総理御発言要旨案（アジア関係）」『楠田資料』（1969年11月12日）J-8-36。

⁴⁸ 外務省「総理訪米参考資料（疑問擬答Ⅲ）総理訪米中の米側プレス関係応答要領」『楠田資料』（1969年11月15日）J-8-42。

⁴⁹ 楠田實『首席秘書官』（文藝春秋社、1975年）91頁。

⁵⁰ 『楠田日記』383-387頁、1969年9月9日-22日の項；楠田『首席秘書官』94-95頁。

建設を側面支援すること、第2に政治面でも緊張緩和に関与すること、という2点を提示した⁵¹。

「1日内閣」演説の初期案では、ポスト・沖縄における日本外交が検討された。「国力の増大に伴ってわが国の国際的責任」が重くなっていると指摘した上で、日本が果たすべき国際的責任はアジアの開発途上国の自立に協力することとされた⁵²。続く第2次演説案では、戦後丁度4分の1世紀を経た今日、わが国は内政、外交ともに自己を振り返る時期に差し掛かったと指摘した上で、日本の国際社会における役割は、沖縄返還後にアジアの安定に関して「主体的な役割」を日本が果たし、「米国はむしろわが国に側面的な協力」をするという東南アジア外交構想を提示した⁵³。

この演説検討過程から楠田らブレーン集団が三宅の提言を採用して、ポスト・ヴェトナムとポスト・沖縄が時期的に重複する中で、東南アジア外交を70年代における日本外交の軸と位置付けていたことが分かる。楠田たちが三宅の提言を採用した理由は、第1に70年安保問題への対応である。楠田らブレーン集団は、国際資料部と共に68年の段階から日米関係に留まらない日本外交を国内世論に提示し、70年安保問題を乗り越えようとしていた。第2に国内世論への対応である。この時期、新聞論調や江藤淳といった知識人は、70年安保問題、ポスト・沖縄が視野に入らる中で、70年代の日本外交の提示を佐藤政権に求めていた⁵⁴。その対応として楠田たちはポスト・ヴェトナム期の東南アジア外交を70年代の日本外交の軸として佐藤の「1日内閣」演説において打ち出そうとしたのである。

その一方で楠田らブレーン集団と三宅との間には東南アジア外交に関して政策的差異が存在していた。楠田たちは東南アジア地域における日本の指導的役割の発揮を追求した一方で、三宅はこれまでの外務省内での検討を踏まえて地域諸国のナショナリズムや対日警戒心を考慮し、協調的な外交を追求すべきという立場であった。この両者の政策的な差異は69年以降も継続することになる。

9月16日に佐藤の了承を得て、25日に松江市において、佐藤の演説が実施された。その際、佐藤は、沖縄返還の実現が「名実ともにわが国が一本立ちする」ことを意味する。経済協力を通してアジアの安定に貢献することに日本の「最大の役割」があり、責任があるとし

⁵¹ 三宅和助南東アジア第一課長「ポスト・オキナワにおけるアジア情勢と日本の外交姿勢」（1969年8月25日）2013-0001、外史；同一内容の文書が内閣用箋で作成されている（「ポスト・オキナワにおけるアジア情勢と日本の外交姿勢」『楠田資料』（1969年8月25日）K-4-232。

⁵² 「一日内閣 総理演説（案）44年9月」『楠田資料』（1969年9月）K-2-4。

⁵³ 「一日内閣 総理演説（第2次案）44年9月」『楠田資料』（1969年9月）K-2-8。

⁵⁴ 『朝日新聞』（1969年11月16日）朝刊5頁；『読売新聞』（1969年12月2日）朝刊5頁。「NHK番組総理と語る（転換期に思う）＋内容＋両氏の意見」『楠田資料』（1969年8月28日）K-3-57；「総理と語る NHK 戦後からの脱却＋総理冒頭発言（案）」『楠田資料』（1969年11月15日）K-3-58。

で、「主役を果すのは、日本」であり、「米国はむしろ側面的な協力」となることを表明した⁵⁵。以上の通り、佐藤は楠田たちの提言を受け入れ、ポスト・ヴェトナムとポスト・沖縄が時期的に重なるという前提の下、東南アジア地域における日本の指導的役割の発揮を 70 年代の日本外交の主軸として国内世論に主張したのである。

「1 日内閣」演説において、東南アジア地域において米国以上の役割を日本が果たすという文言を佐藤が取り入れた理由は、米国との沖縄返還交渉の一層の進展を促すためであった。6 月の愛知訪米時のニクソン発言と 7 月のニクソン・ドクトリンから、佐藤は東南アジア地域における日本の関与拡大を提示する必要があると認識していた。さらに 9 月の第 2 回愛知訪米時、韓国と台湾への米軍出撃に関する事前協議や核兵器の撤去問題をめぐり厳しい交渉が日米間で展開された⁵⁶。そこで、佐藤は東南アジア地域における日本の指導的役割を演説に盛り込む決断を下したと考えられる。演説後、10 月 22 日の訪米打ち合わせ会においても佐藤が、今後、地域の安定に「日本が主体的に関与する」意欲を示し、愛知や東郷文彦アメリカ局長に対して、日本の「果たし得る役割」の検討を指示したことからも窺える⁵⁷。

この様に米国のアジア関与と縮小という地域情勢の下、佐藤政権内では東南アジア外交において追求すべき目標に差異が生じていた。官邸内部では佐藤が、沖縄返還交渉の促進を目的として、米国が期待する地域における指導的役割の発揮を打ち出すことに重点を置いていた。楠田たちは、佐藤の構想に協力しつつ、国内世論への対応を目的として、ポスト・ヴェトナム期の東南アジア外交を 70 年代の日本外交の主軸として提示しようとした。さらに佐藤・楠田ら官邸と三宅らアジア局との間では、東南アジア地域における指導的役割の発揮と地域諸国との協調という東南アジア外交をめぐる政策的差異が生じていたのである。

(4) 69 年佐藤訪米時の東南アジア外交構想の提示

11 月の佐藤訪米に向けて、官邸と北米第一課との間で佐藤のナショナル・プレス・クラブ演説の検討が実施された⁵⁸。10 月 9 日に同課から第一次素案が楠田に送られた。同案では、沖縄返還達成が東南アジア外交積極化の契機となること、地域諸国の安定と発展に対する日本の積極的な協力が 70 年代の国家目標であること、という 2 点が盛り込まれていた⁵⁹。同課は「1 日内閣」演説や官邸との調整を踏まえて、日本の東南アジア外交を 70 年代の日本外交の主軸に位置付けたのである。

⁵⁵ 「「国政に関する公聴会」における佐藤内閣総理大臣演説『楠田資料』（1969 年 9 月 25 日）K-2-2。

⁵⁶ 中島、前掲書、213-18 頁。

⁵⁷ 「10.22 (VIETNAM) どうするかという基本的なものを…」『楠田資料』（1969 年 10 月 22 日）2B-5-20

⁵⁸ 中島、前掲書、208 頁。

⁵⁹ 佐藤行雄「ナショナル・プレス・クラブにおける佐藤総理大臣の演説（第一素案）」『楠田資料』（1969 年 10 月 9 日）J-8-311。

楠田は21日からナショナル・プレス・クラブ演説の検討を開始した。21日の案では、アジアの安定達成のために軍事以外の面で協力することが「1970年代における国家目標として追求すべき課題」であり、米国ではなく日本の方が主体的な役割を果たすべきという文言が盛り込まれた⁶⁰。楠田は27日に国際政治学者の若泉敬、村田と共にさらなる検討を実施した。その際に村田が提示したと考えられる「日米新時代（総理演説案）」では、ポスト・沖繩における日本外交の主軸として、東南アジア地域安定を目的として各国の国家建設に非軍事的な手段で貢献することが提言された⁶¹。即ち、楠田らブレーン集団は「1日内閣」演説の内容をプレス・クラブ演説に反映させようとしたのである。

佐藤訪米は11月17日から26日にかけて実施された。米国側では、キッシンジャーがニクソンに対して、訪米時に日本のアジアにおける政治的・経済的役割を佐藤に認識させるべきであると提言していた⁶²。20日の首脳会談では東南アジア地域における日本の役割が議論され、ニクソンはベトナム戦後復興に関する国際会議での主導的な役割を佐藤に求めた。佐藤は会議開催を検討すると応じつつ、戦後復興計画は既存の地域協力機構で検討する意向を示した。11月21日に開かれた3回目の首脳会談において、ニクソンは東南アジア地域における米国の役割は縮小せざるを得ないと述べ、ポスト・ベトナムにおける日本の役割拡大を求めた。これに対して、佐藤は一連の会談で今後の政策検討には応じつつ、財政負担の拡大を懸念して具体的な関与に言及することは避けた⁶³。

その一方で、日米共同声明では、日米両首脳が「発展途上の諸国の経済上の必要と取り組むことが国際の平和と安定の促進にとって緊要であることに」意見が一致し、日本が「経済の成長に応じて、そのアジアに対する援助計画の拡大と改善を図る意向」があること、ポスト・ベトナムにおける東南アジア地域復興に日本が相当な寄与を行う意向であること、という2点が盛り込まれた⁶⁴。続けて21日のナショナル・プレス・クラブ演説において、佐藤は「安定した国家体制と自主的な経済建設」にアジアが前進しているが、未だに不十分であり、この状態は70年代にも大きく変わることはない。以上を踏まえ、「アジア唯一の先進工業国としてのわが国に与えられた最大の課題」は、アジア諸国が「自由と独立とを享受

⁶⁰ 『楠田日記』397頁、1969年10月21日の項。「ナショナル・プレス・クラブにおける総理スピーチ（案）」『楠田資料』（1969年10月21日）J-8-308。

⁶¹ 『楠田日記』399頁、1969年10月27日の項；村田良平「日米新時代（総理演説案）」『楠田資料』（1969年）K-4-131。

⁶² Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, November 18, 1969, *FRUS*, Vol.19, No.26.

⁶³ Memorandum of Conversation, November 20, 1969, *FRUS*, Vol.19, No.31; Memorandum of Conversation, November 21, 1969, *FRUS*, Vol.19, No.35.

⁶⁴ 外務省『昭和45年版わが外交の近況』（1970年）399-403頁。

1. 佐藤官邸における東南アジア外交と政治課題

しつつ、相互に協力してともに繁榮するよう軍事的でない側面から協力すること」であり、これが日本の「1970年代における国家目標」であると主張した⁶⁵。

この様にナショナル・プレス・クラブ演説において、佐藤や楠田ら官邸側が地域安定における非軍事協力を明確に主張した理由は、第1に「平和国家」日本をアピールするためである。佐藤や楠田ら官邸は、戦後日本社会において定着した「平和国家」というナショナル・アイデンティティを肯定し、外交資源として活用しようとしていた⁶⁶。第2に関連して東南アジア諸国の対日警戒心への対応である。官邸側は日本の軍事大国化への懸念が東南アジア地域において生じていることを認識しており、非軍事的手段を講じることを前面に出す必要があった⁶⁷。第3に地域安定の手段として経済協力が重要と認識していたからである。佐藤は68年から軍事的手段ではなく、地域諸国の経済発展による貧困解消が地域安定に不可欠であり、経済協力が有力な手段と考えていた。

このナショナル・プレス・クラブ演説検討過程から、「1日内閣」演説検討過程から引き続き、楠田らブレーン集団が対米交渉のみならず70年安保問題とポスト・沖縄の観点から70年代の日本外交に注目する国内世論への対応を目的として、ポスト・ヴェトナム期の東南アジア外交を打ち出そうとしたことが窺える。一方で、前述の通り外務省アジア局や東南アジア諸国駐在大使は地域諸国の外交的イニシアティブの側面支援することを日本の役割と考えており、佐藤や楠田ら官邸が追求した日本の東南アジア地域における指導的役割の推進には消極的であった。この政策的差異は後述するアジア会議参加過程において表出する。

3. 東南アジア外交をめぐる官邸と外務省との政策的差異の顕在化

(1) アジア会議参加過程

70年3月18日に南越の隣国であるカンボジアにおいてクーデターが発生し、親米政権が誕生した⁶⁸。当時、カンボジア・南越国境地帯には北越軍・NLFの基地が存在しており、反政府勢力は3月27日から北越・NLFの支援を受けて軍事行動を開始した。この様な状況において、4月26日に米・南越軍が軍事作戦を開始した⁶⁹。

⁶⁵ 外務省「佐藤総理の米国訪問」『楠田資料』（1969年11月）J-1-4。

⁶⁶ 村井、前掲書、293-296頁。

⁶⁷ 「佐藤総理、愛知大臣外人記者会見要旨」『楠田資料』（1970年1月21日）I-2-45。

⁶⁸ 南東アジア第一課「カンボディアの政変について」『楠田資料』（1970年3月23日）I-1-178。

⁶⁹ Guan, Ang Cheng, “The Jakarta conference on Cambodia, 1970,” Lau, Albert ed., *Southeast Asia and the Cold War*, NY: Routledge, 2012, p.246; 手賀裕輔「ニクソン政権のカンボジア侵攻決定過程（1970）」『法学政治学論究』第85号（2010年6月）29、47-49頁。

米・南越の軍事介入前から、日本、ニュージーランド、フランスはインドシナ情勢に関する多国間声明や会議等の対応を検討していた⁷⁰。情勢悪化後、インドネシアのマリク（Adam Malik）外相は国際監視委員会（以下、ICC）の活動再開とインドシナ半島全体の平和的解決の検討を目的とした国際会議の開催を主張した⁷¹。マリクは 24 日に八木正男駐インドネシア大使に対して、①多数国が参加する国際会議を開催すること、②5 月初旬から中旬までに開催すること、③議題としてカンボジアの独立と中立の維持、外国の不干渉、ICC の活動再開、外相レベルの会議参加、という 3 点から成る自身の構想を説明した。外務省は、マリクがカンボジア問題に会議議題を絞った点を評価した一方で、会議実施を最優先しており、会議目的・運営を不安視した⁷²。

5 月 6 日に南東アジア第一課は「カンボディア問題に対するわが国の基本的立場について」という文書を作成し、カンボジア問題の平和的解決に向けた努力には多国間協力が重要であるという理由から、マリクの提唱するアジア会議を重視していた⁷³。続けて 9 日に同課は、日本の同会議における基本的立場として、①会議はアジア諸国全体の気持ちを反映する、②会議の政治・軍事的ブロック化の色彩を避ける、③現実に即した地道な平和的解決を強調する、④会議が非難と対決の場とならないようにする、という 4 点を挙げた。以上を踏まえた具体的対応として、①米・南越の軍事行動を裏付ける結果となることは絶対に避ける、②カンボジアへのオブザーバー派遣、大国へのミッション派遣等の具体的共同行動の決定を避ける、③今後の定期会合、常設機関の設置を避ける、④特定国・政権を批判・支持しない、という 4 点を考えていた⁷⁴。この時期、外務省は会議参加国が豪、韓国、南越等西側諸国に偏っていることを懸念しており、会議での決定事項を ICC の活動再開に絞ろうとした。以上の同課の方針を踏まえて、八木が会議参加国との間で、中立主義国の会議参

⁷⁰ 『朝日新聞』（1970 年 4 月 20 日）朝刊 2 頁。愛知大臣発在ニュージーランド吉田健一郎大使宛第 60 号「NZ のインドシナ国際会議提案」（1970 年 4 月 11 日）2012-1910、外史。

⁷¹ ICC は 1954 年のインドシナ休戦協定で設置されたベトナム、カンボジア、ラオスを対象とした休戦協定実施監視のための国際委員会（インド、カナダ、ポーランドで構成）である。69 年からカンボジアでの活動は休止状態であった。（Tucker, Spencer, *Encyclopedia of the Vietnam War* (CA: ABC-CLIO, 1998), p.191）。

⁷² 愛知大臣発在インドネシア八木大使宛第 408 号「インドシナ問題に関する共同アピール」（1970 年 4 月 24 日）2012-1912、外史；愛知大臣発在インドネシア八木大使宛第 416 号「インドシナ問題に関するアジア諸国会議」（1970 年 4 月 25 日）2012-1912、外史。

⁷³ 南東アジア第一課「カンボディア問題に対するわが国の基本的立場について」『楠田資料』（1970 年 5 月 6 日）I-1-187。

⁷⁴ 南東アジア第一課「会議に臨むわが国の基本的態度」（1970 年 5 月 9 日）2012-1911、外史。

1. 佐藤官邸における東南アジア外交と政治課題

加、会議内容の穏健化、カンボジア新政権の会議参加に関して協議を行い、マレーシア、シンガポール、インドネシアと協力して、会議の穏健化を目指した⁷⁵。

1月31日作成の国会用資料において同課は、ポスト・ヴェトナム期に日本が地域安定を目的として政治・経済両面で関与をする際、日本が地域に対して経済的あるいは軍事的支配を意図しているか如き印象を地域諸国に与えないように注意すべきと主張していた⁷⁶。また後宮大使もマリクのアジア会議構想に日本が協力し、地域諸国の外交的イニシアティブを支援すべきと外務省本省に提言していた⁷⁷。従って、アジア会議開催過程における日本側の動向は、ジョンソン演説以降、アジア局や地域諸国駐在の在外公館長が主張していた地域諸国の外交的イニシアティブを支援するという外交方針が反映されたといえよう。

5月16日から17日にかけてアジア会議がインドネシアの首都ジャカルタで開催された。参加国は、インドネシア、オーストラリア、韓国、シンガポール、タイ、南越、日本、ニュージーランド、フィリピン、マレーシア、ラオスの計11か国であった。カンボジア新政権は16日の本会議において現地情勢の説明と質疑応答にのみ出席することとなり、正式な会議参加国にはならなかった⁷⁸。採択された共同声明では、インドネシア、日本、マレーシアの外務大臣に対して、54年のジュネーブ協定の共同議長国である英ソ、国連による措置を求めため国連事務総長、安保理議長国、安保理理事国とそれぞれ協議するよう要請した⁷⁹。

南東アジア第一課は三特使構想について、ICC復活の契機を作るという意義を指摘する一方で、3つの問題が存在すると考えていた。第1に国際会議の開催について雰囲気醸成にとどまること、第2にICCの象徴的な再開しか望めないこと、第3に事務総長への個人的な尽力に期待せざるを得ないこと、という3点であった⁸⁰。27日に開催されたインドシナ問題大使会議においても、アジア会議を日本の東南アジア外交の積極姿勢を示す場として大きな意義を有したと評価した一方で、特使派遣の意義は疑問視された⁸¹。

⁷⁵ 在インドネシア八木大使発愛知大臣宛第854号「アジア会議」（1970年5月17日）2012-1912、外史。Pressello, *op. cit.* 2022, pp.286-7.

⁷⁶ 南東アジア第一課「国会用資料」『楠田資料』（1970年1月31日）I-1-173。

⁷⁷ 在タイ後宮大使発愛知大臣宛第740号「インドシナ国際会議」（1970年5月5日）2012-1910、外史。

⁷⁸ 在インドネシア八木大使発愛知大臣宛第822号「アジア会議各国首席代表打合せ会議」（1970年5月16日）2010-4117、外史。在インドネシア八木大使発愛知大臣宛第846号「アジア会議（本会議）」（1970年5月17日）2012-1912、外史。

⁷⁹ 法眼外務審議官「三特使各国訪問に関する報告書」『楠田資料』（1970年6月）I-1-78。

⁸⁰ 南東アジア第一課「アジア会議のフォローアップ（ブループリント）」（1970年5月29日）2012-1911、外史。

⁸¹ 南東アジア第一課「インドシナ問題大使会議（要旨）」『楠田資料』（1970年5月28日）I-1-190。

その後、三特使は6月5日から7月1日にかけて、ICC再開を関係国に求めること、国際会議の早期開催を求めること、という2点を目的として、各国に派遣された⁸²。法眼晋作外務審議官は佐藤に対する報告書において、同会議と特使派遣をめぐる日本の対応について、①日本の基本的立場を完徹できた、②特使派遣について日本の基本的立場に沿ったものであった、③会議開催においてインドネシアを助けたことが関係国に評価された、として評価した⁸³。アジア局を中心に外務省は、同会議におけるインドネシアの外交的イニシアティブに対する支援を通して、地域諸国の対日警戒心に配慮しつつ、ポスト・ヴェトナム期に向けた日本の東南アジア外交の積極化を提示できたと評価したのである。

(2) 第63回国会施政方針演説検討過程と第25回国連総会演説検討過程

佐藤訪米後、楠田は岡崎や村田といった国際資料部に所属する外務官僚、国際政治学者の高坂正堯といった有識者と共に70年2月に予定されていた第63回国会における佐藤の施政方針演説を検討した⁸⁴。第1稿では、近年各国の自主性が增大していること、国際政治の多くの面で軍事力以外の要素の比重が相対的に高まっていること、という2つの国際的傾向が生じている。そのため、70年代は「新しい安定した秩序の形成」に関する重要な転換期を迎えるという今後の国際情勢認識を盛り込んだ。続けて、日本外交に関する部分において、日本は60年代に「長年にわたる国民の念願であった沖縄の核抜き、本土並み復帰が決定し、“戦後”に終止符を打つと同時に、わが国経済力の著しい充実を背景にして、国際社会での地位の向上」を図ることができた。そのため、70年代の日本は、「今後は自らの主体的な戦略に基づく舵取りと、責任を果たす勇気と覚悟」が必要である。その上で、70年代の日本の国家目標は、アジアにおける貧困解消に貢献すること、緊張緩和において役割を果たすこと、という2点を提示した。特に前者に関しては、「米国より、日本の方がより主体的役割」を発揮するとされた⁸⁵。

佐藤の了承を得て完成した施政方針演説では、楠田らの草稿と同じく、60年代の国際潮流を指摘した上で、70年代が安定的な国際秩序の成立にとって重要な時期と位置付けた。続けて、日本外交に関して、日本が「軍事的手段によって世界政治上の役割を果たす国」ではないこと、「日本の国情と国民性に合致した独自の目標」を掲げる必要があること、という日本の国家的・国民的特徴を指摘した上で、日本の国家目標が、「独自の平和努力」を通して、世界の安定のため重要な役割を果たすこと、経済力をアジアの安定に活用すること、という2点とされた。以上の国家目標に基づいて、70年代における日本の外交政策が、①平和

⁸² 訪問国は米国、ソ連、インド、フランス、ポーランド、英国、カナダであった（『楠田資料』I-1-78）。

⁸³ 『楠田資料』I-1-78。

⁸⁴ 『楠田日記』429-31頁、1970年1月18日-23日の項。

⁸⁵ 「施政方針演説（第一案）」『楠田資料』（1970年1月）K-1-68。

1. 佐藤官邸における東南アジア外交と政治課題

実現のために国際的緊張の緩和を促進すること、②アジアの開発途上国の国家建設を助けることであると主張された⁸⁶。

第 63 回国会施政方針演説を通して楠田らブレーン集団は「1 日内閣」演説とナショナル・プレス・クラブ演説の内容を発展させ、「平和国家」日本というナショナル・アイデンティティと、高度経済成長により獲得した経済力を外交資源として用いた東南アジア地域での日本の指導的役割の発揮を 70 年代における日本外交の主軸として国内世論に提示した。

その理由は、この時期、佐藤と楠田ら官邸側が、69 年佐藤訪米において沖縄返還交渉に成功したことを受けて、国内世論対策に重点を置いたからであった。新聞論調は 69 年から引き続き、70 年安保問題、ポスト・沖縄が時期的に近づく中で、佐藤政権が 70 年代の日本外交のあり方を提示すべきと主張していた⁸⁷。そのため、官邸は、国内世論対策を目的とした東南アジア外交構想を展開する必要があったのである。

続けて佐藤政権内では 70 年 10 月の第 25 回国連総会における佐藤演説の検討作業が開始された。国連関係を担当する外務省国連局政策課と並行して官邸では楠田らブレーン集団も演説を検討した。9 月 9 日に政策課は「国連創立 25 周年記念会期における佐藤内閣総理大臣演説（第一稿）」を作成し、アジアに留まらず世界的な南北問題の解決に日本が積極的な役割を果たすことを今後の日本外交の支柱の 1 つと位置付けた⁸⁸。

一方で楠田達は岡崎ら外務官僚と共に引き続き東南アジア地域における日本の指導的役割を追求した。8 月 27 日の国連演説の打ち合わせにおいて、佐藤と楠田は、「日本の進路を PR する絶好の場」であることから、「自由を守り、平和に徹するという基本姿勢」とアジアの分裂国家問題を演説に盛り込むことで一致した⁸⁹。さらに岡崎は、「アジアの緊張緩和」に対する日本の経済力を用いた貢献を国連演説に盛り込むべきと主張した。なぜなら、国際社会に対して日本の平和主義をアピールすることにより、中国の日本軍国主義批判に対抗できると考えていたからであった⁹⁰。

9 月 16 日の官邸側の演説案では、「緊張緩和と分裂国家」の問題が盛り込まれた。具体的には、日本が「自国の安全保障とアジアの平和確保という見地」から緊張緩和の問題に重大な関心を抱いている。そのため、今後日本が、①分裂国家の問題といったアジアの緊張緩和

⁸⁶ 『楠田資料』 A-2-42。

⁸⁷ 『朝日新聞』（1970 年 1 月 1 日）朝刊 5 頁；『朝日新聞』（1970 年 1 月 5 日）朝刊 5 頁；『毎日新聞』（1970 年 1 月 5 日）朝刊 5 頁；『読売新聞』（1970 年 2 月 15 日）朝刊 5 頁。

⁸⁸ 国政「国連創立 25 周年記念会期における佐藤内閣総理大臣演説（第一稿）」『楠田資料』（1970 年 9 月 9 日）J-9-24。

⁸⁹ 『楠田日記』493-4 頁、1970 年 8 月 27 日の項。

⁹⁰ 「アジアの緊張緩和提案（演説の骨子）」『楠田資料』（作成年月不明）J-9-34；同原稿は 21 日に楠田との打ち合わせの際に岡崎から提出されたと考えられる（『楠田日記』502 頁、1970 年 9 月 21 日の項）；岡崎久彦「提案の問題点」『楠田資料』（作成年月不明）J-9-33。

問題に取り組むこと、②経済力を活用してアジアの安定に貢献すること、という2点が盛り込まれた⁹¹。

28日の第二次案では、日本が「自由を守り、平和に徹し、全世界の繁栄と平和」を図るとして、日本の平和主義の維持と世界の平和建設への意欲を示した。具体的な日本の世界平和への貢献策として、アジアの安定が日本にとって重要であること、その手段として「経済的アプローチ」が有効であること、という2つの理由から、アジアの「発展途上国との平和的な経済協力」が提示された⁹²。10月8日に佐藤、保利茂官房長官、木村俊夫官房副長官、愛知外相が参加した調整の場で佐藤から演説案の了承を得た⁹³。

10月21日の国連総会での演説において、佐藤は、まずアジアの分裂国家問題を取り上げ、日本の「安全保障とアジアの平和確保」という観点から「重大な関心」を抱いている。続けて、「自由を守り、平和に徹し、全世界の繁栄と平和」を図ることが、自国の安全と繁栄を確保する方法である。「経済成長で得た余力」を「世界の平和建設に貢献する決意」であり、国力の大部分を「軍事目的にさく意思は毛頭ない」と断言した。その上で、日本の平和建設への具体的な貢献として、アジアの安定を目的として開発途上国に対する経済協力を重視することを主張した⁹⁴。

官邸側は岡崎ら国際資料部所属の外務官僚の協力を得ながら、70年2月の施政方針演説に続いて国連総会演説を通して、「平和国家」と経済力とを外交資源として活用し、ポスト・ヴェトナム期にアジアの緊張緩和と安定に対する積極的な関与を国際社会への貢献として提示したのである。

この時期、佐藤政権内では東南アジア外交をめぐる指導的役割の発揮と地域諸国との協調という2つの東南アジア外交構想が並存した。その背景として、第1に、佐藤と楠田ら官邸はポスト・ヴェトナム期に重点を置いており、アジア局主導のアジア会議開催過程における日本外交が日本の関与拡大の布石として、官邸にとって受け入れ可能であったこと、第2に、次第に楠田が自らと近い意見を持つ国際資料部と協力関係を深化させたこと、という2点を挙げることができる。即ち、官邸と外務省アジア局との協力関係が希薄化していく中で、両者間の政策調整がなされず、東南アジア外交構想が政権内において並存する結果となったのである。

おわりに

⁹¹ 「国連創立25周年記念会期における総理演説(案)」『楠田資料』(1970年9月16日)J-9-22(内閣用箋使用)。

⁹² 「国連創立25周年記念会期における総理演説(第二次案)」『楠田資料』(1970年9月28日)J-9-20(内閣用箋使用)。

⁹³ 『楠田日記』506-509頁、10月1日、8日の項。『佐藤日記』179-180頁、8日の項。

⁹⁴ 内閣総理大臣官房「佐藤内閣総理大臣演説集(第二集)」『楠田資料』(1972年2月25日)A-2-41。

1. 佐藤官邸における東南アジア外交と政治課題

本稿では 68 年から 70 年にかけて、官邸と外務省によってそれぞれに実施された佐藤の国内外演説検討過程とアジア会議参加過程とに着目し、佐藤や楠田ら官邸の東南アジア外交構想とその展開を明らかにしてきた。当該期、佐藤・楠田ら官邸は東南アジア外交を積極化させることで一致していた一方で、官邸内ではアクターごとに東南アジア外交構想の差異が存在していた。佐藤はジョンソン演説から 69 年訪米までの間、沖縄返還交渉の促進を目的とした東南アジア外交を追求した。楠田らブレーン集団は、ジョンソン演説時、70 年安保問題対策の観点から東南アジア外交の積極化を推進した。69 年に入り米国との沖縄返還交渉が本格化すると、楠田も佐藤と同じく沖縄返還交渉の促進を目的として、日本が東南アジア地域において指導的役割を發揮することを佐藤の演説や発言案に盛り込んだ。

しかしながら、この時期においても楠田らブレーン集団は、沖縄返還交渉促進のみならず国内世論対策を目的とした東南アジア外交構想を追求した。なぜなら、69 年頃から新聞論調を中心に国内世論は、70 年安保問題とポスト沖縄の観点から 70 年代の日本外交に注目し始めていたからであった。楠田達は、沖縄返還交渉促進と国内世論対策とを目的として、ポスト・ヴェトナム期に日本が東南アジア地域において指導的役割を發揮することを 69 年 9 月の「1 日内閣」演説と 11 月のナショナル・プレス・クラブ演説に盛り込んだのである。

69 年の佐藤訪米後、佐藤と楠田らブレーン集団は、70 年 2 月の国会施政方針演説と 10 月の国連総会演説を通して、「平和国家」という戦後日本のナショナル・アイデンティティと、高度経済成長によって獲得した経済力とを外交資源として活用し、ポスト・ヴェトナム期に日本が東南アジア地域において指導的役割を發揮することを主張した。このことにより、国内的には 70 年安保問題、ポスト・沖縄に関連した 70 年代の日本外交の提示を求める国内世論に対応し、国際的には 70 年代における日本の国際社会への貢献を提示しようとしたのである。

南東アジア第一課を中心に外務省アジア局は、ポスト・ヴェトナムとポスト・沖縄が時期的に重複するという前提の下、東南アジア外交の積極化を目指すことで官邸側と一致していた。しかしながら、アジア局は官邸の主張する地域における指導的役割の發揮には慎重であり、地域諸国の対日警戒心やナショナリズムを踏まえて、地域諸国の外交的イニシアティブの側面支援を日本の役割と考えた。このようなアジア局の方針は、70 年 5 月のアジア会議におけるインドネシアの外交的イニシアティブに対する日本の支援に結実した。

官邸とアジア局との政策的な差異が調整されなかった理由として、第 1 に、官邸側がポスト・ヴェトナム期における日本外交の積極化に関心を抱いており、アジア会議がその布石として受け入れ可能であったことが指摘できる。第 2 に、楠田が自らと意見が近い外務省国際資料部との関係を深化させた一方で、アジア局との関係は希薄化し、東南アジア外交をめぐる官邸とアジア局との政策調整の欠如に至ったことが指摘できる。即ち、68 年から 70 年にかけて次第に佐藤官邸とアジア局との協力関係が希薄化した結果、政策調整の欠如に至り、各々の東南アジア外交構想が推進されることになったのである。

この様な両者の協力関係の希薄化は、佐藤政権末期の東南アジア外交に大きな影響を与えた。71年に突如発表されたニクソンの訪中予定（ニクソン・ショック）を受けて、佐藤官邸は対中外交と東南アジア外交とを連関させ、南北越を対象とした日米中援助構想を推進しようとしたが、主管する外務省アジア局の協力を得ることができず、十分な外交成果を挙げることができなかった⁹⁵。従って68年から70年にかけての官邸と外務省アジア局との協力関係の希薄化とそれに伴う東南アジア外交をめぐる政策調整の欠如は、佐藤政権末期の東南アジア外交に悪影響を与えたと評価できる。

しかしながら、佐藤官邸の東南アジア外交構想は後継政権の東南アジア外交に影響を与えた。77年8月17日に福田赳夫総理は東南アジア歴訪中にフィリピンのマニラにおいて福田ドクトリンを提唱した。同ドクトリンには、「平和国家」日本がその経済力を通して東南アジア地域ひいては世界の安定に貢献すること、日本が東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国と「対等な協力者」の立場から協力すること、という2点が盛り込まれていた⁹⁶。同ドクトリンの作成は、外務省出身の小和田恆総理秘書官の東南アジア外交政策を外遊中に演説で打ち出すべきという問題意識が契機となった⁹⁷。佐藤官邸で秘書官を務めた楠田は福田政権発足前から佐藤政権期と同じく、引き続き新聞記者、官僚、学識者によるブレーン集団を組織しており、小和田もその一員であった⁹⁸。

小和田に留まらず楠田らブレーン集団は、政権発足当初から長期政権確立のためには政策構想を提示する必要があると福田に提言していた⁹⁹。さらに第84回国会施政方針演説案で楠田達は「軍事大国の道を拒否し、数多い人材がこぞって人類平和の創造」を希望している日本が世界に対して、「歴史的な貢献」をなし得る時代である。東南アジア諸国歴訪を通して、地域への関与が「日本国民に課せられた世界的使命であることを痛感」しているという文言を提言した¹⁰⁰。福田政権においても「平和国家」と経済力という2つの外交資源を用いた東南アジア外交を日本外交の主軸として打ち出し、国内政権基盤の安定を目指した。従って、楠田らブレーン集団によって佐藤政権の東南アジア外交構想は福田政権に受け継がれ、福田ドクトリンへと発展されたといえよう。

⁹⁵ 中西、前掲論文（2023年）、89-123頁。

⁹⁶ 「福田総理大臣のマニラにおけるスピーチ（わが国の東南アジア政策）（福田ドクトリン演説）」（代表：田中明彦『データベース「世界と日本」』<<https://worldjpn.net/documents/texts/docs/19770818.S1J.html>>（最終閲覧日：2024年9月5日）。

⁹⁷ 五百旗頭真監修『評伝福田赳夫』（岩波書店、2021年）561-5頁。

⁹⁸ 楠田實「新しい年を迎えますますご健勝のことと存じます。久しく一同に会してお話する機会を得ませんでした...」『楠田資料』（1975年1月17日）2D-3-7；楠田實「一利一害」『楠田資料』（1977年9月）2E-1-12。

⁹⁹ F オペ『『短命政権』をおそれること...』『楠田資料』（1976年12月）2E-1-6；「長期ビジョン作り」についてのメモ『楠田資料』（1977年7月5日）2E-1-8。

¹⁰⁰ 山崎正和、楠田實「福田ドクトリンの骨子-欲を出すな知恵を出せの思想-」『楠田資料』（1977年12月）2E-2-19。

1. 佐藤官邸における東南アジア外交と政治課題

(付記) 本稿は2023年度「公益財団法人松下幸之助記念志財団研究助成」による成果の一部である。

Foreign Policy toward Japan regarding SALT II during the Carter Administration: Continuity and Discontinuity from the Ford Years

Ryoya ISHIMOTO

Project Researcher, Research Center for Advanced Science and Technology, University
of Tokyo

Introduction

James Earl Carter Jr. won the U.S. presidential election on November 2, 1976, defeating incumbent Gerald R. Ford, and became the first Democratic president in eight years since Lyndon B. Johnson. He was a “Washington outsider,” who had only served as a senator and governor of Georgia, and the first president from the so-called Deep South since Zachary Taylor, the 12th president of the United States.

From the beginning of his presidential campaign, Carter had a strong commitment to two points: the issue of nuclear weapons and the policy-making process. These were fundamental beliefs of his.

Regarding the former, as a committed Southern Baptist, Carter believed that nuclear weapons were against human rights and immoral, and that they must be abolished. Therefore, he was critical of the Strategic Arms Limitation Talks II (SALT II) by the United States and the Soviet Union, which began in November 1972, and which sought to limit, rather than reduce, nuclear weapons. Unlike the Richard M. Nixon and Ford administration, he would seek significant reductions in all nuclear weapons, instead of just limiting strategic nuclear weapons.

In his inaugural address, Carter said, “The world is still engaged in a massive armaments race designed to ensure continuing equivalent strength among potential adversaries. We pledge perseverance and wisdom in our efforts to limit the world’s armaments to those necessary for each nation’s own domestic safety. And we will move this year a step toward our ultimate goal--the elimination of all nuclear weapons from this Earth. We urge all other people to join us, for success can mean life instead of death¹.”

¹ Jimmy Carter, “Inaugural Address,” January 20, 1977, American Presidency Project, University of California, Santa Barbara (hereafter APP), < <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/inaugural-address-0> > (Accessed on October 15, 2024, the same hereinafter).

He did not favor a reactive approach to the nuclear weapons problem, as he stated emphatically. Even during his presidential campaign, he stated, “the United States and the Soviet Union have an obligation to deal with the excessive nuclear armaments which we possess. Our ultimate goal should be the reduction of nuclear weapons in all nations to zero².”

With regard to the latter, Carter preferred an open policy-making process by the White House. As he himself recalled, Carter wanted it so that “the final decisions on basic foreign policy would be made by me in the Oval Office, and not in the State Department³.” He also strongly believed that the policy-making process should be open. Obviously, this was in contrast to Nixon’s style⁴, and sought to bring a “sense of clearness” to the distrustful and weary U.S. political scene. It is suggestive that the first movie Carter watched after he entered the White House was *All the President’s Men*⁵. In that open policy-making process, Carter not only took the leadership role in managing foreign policy himself, but also served as the gatekeeper of all information⁶.

So, what kind of SALT diplomacy did such a Carter administration actually engage in? This paper will examine this question from the perspective of relations with allied countries, as allies could not remain indifferent to SALT, and it would restrict U.S. nuclear weapons and would therefore affect the nuclear umbrella that the U.S. provides to its allies. Among the allied nations, particularly Japan, not only because of its position as an “ally”, but also as the “A-bombed nation” could not ignore SALT. Therefore, this paper will focus on Japan among the allied countries, and examine whether Japan’s position on SALT has changed, considering the change of administration from the Republican Party, which lasted eight years, to Carter, including the background and factors behind the change or the continuity.

The issue of SALT and Japan has not been adequately addressed by previous studies. Although there have been many studies that shed light on the policy-making process over SALT and the negotiation process with the Soviet Union during the Carter administration,

² Address by Jimmy Carter, “New Approach to Foreign Policy,” May 28, 1975, *Foreign Relations of the United States* (hereafter *FRUS*), 1977-1980, vol. I, no. 2.

³ Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President* (NY: Bantam Books, 1982), p. 55.

⁴ Betty Glad, *An Outsider in the White House: Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 2009), p. 7.

⁵ Jimmy Carter, *White House Diary* (NY: Farrar, Straus and Giroux, 2010), p. 12.

⁶ Alexander Moens, *Foreign Policy Under Carter: Testing Multiple Advocacy Decision Making* (Oxford: Westview Press, 1990), pp. 34-35.

2. Foreign Policy toward Japan regarding SALT II during the Carter Administration

U.S. allies have not been described as the main actors in these studies⁷. Of course, some research has been conducted on the relationship between SALT and its allies during the Carter years, but the focus has exclusively been on European allies⁸. However, this does not mean that only European allies were interested in and influenced SALT. Recent Studies have revealed that Japan had a great concern for and was assertive on issues of SALT, which the U.S. responded to by trying to give Japan psychological assurances. These also indicate that the roots of the INF issue, which would later influence U.S. decisions as Japan tried to actively engage in strategic issues, also emerged during the Carter administration⁹. Nevertheless, the relationship between Japan and the SALT II

⁷ For primary studies on SALT II, see David Tal, *US Strategic Arms Policy in the Cold War: Negotiations and Confrontation over SALT, 1969-1979* (NY: Routledge, 2017); Matthew J. Ambrose, *The Control Agenda: A History of the Strategic Arms Limitation Talks* (Ithaca: Cornell University Press, 2018); Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: America-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Revised ed. (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1994); Olav Njølstad, “Keys of Keys? SALT II and the Breakdown of Détente,” Odd Arne Westad ed., *The Fall of Détente: Soviet-American Relations during the Carter Years* (Oslo: Scandinavian University Press, 1997); Strobe Talbott, *Endgame: The Inside Story of Salt II* (NY: Harper & Row, 1979); Segawa Takao, “Detanto Makki no Senryakuheiki Seigen Kousho (SALT): Kata Seiken niokeru Gunbikanri to Jinken Seisaku wo Chushin ni [Strategic Arms Limitation Talks (SALT) at the End of Détente: Focusing on Arms Control and Human Rights Policy in the Carter Administration].” *Neppo Kokyo Seisakugaku [Annals, Public Policy Studies]*, vol. 16 (March 2022).

⁸ For a recent study on this issue, see Ralph L. Dietl, *Beyond Parity: NATO Europe and the SALT Process in the Carter Era, 1977-1981* (Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2016).

⁹ Akira Kurosaki, *Kakuheiki to Nichibeikankei: America no Kakufukakusan Gaiko to Nihon no Sentaku 1960-1976 [Nuclear Weapons and U.S.-Japan Relations: U.S. Non-proliferation Policy and Choices of Japan 1969-1976]* (Tokyo: Yushisha, 2006), chap. 4; Shingo Yoshida, *Nichibei Domei no Seidoka: Hatten to Shinka no Rekishikatei [Institutionalization of the U.S.-Japan Alliance: Historical Process of Development and Deepening]* (Nagoya: Nagoya Daikaku Shuppankai, 2012), chap. 4; Shingo Yoshida, “Wiliamzubagu Samitto heno Dotei: Nakasone Seiken to INF Kosho, 1982-1983 [The Road to the Williamsburg Summit: The Nakasone Administration and the INF Negotiations, 1982-1983].” *Kinki Daigaku Hougaku [Kindai University Law Review]*, vol. 69, no. 4 (March 2022); Takao Segawa, *Beiso Kakugunshuku Kosho to Nihon Gaiko: INF Mondai to Nishigawa no Kessoku 1981-1987 [U.S.-Soviet Nuclear Disarmament Negotiations and Japan’s Diplomacy, 1981-1987]* (Sapporo: Hokkaido Daigaku Shuppankai, 2016); Ryoya Ishimoto, “Beiso Kakugunbikanri Kosho to Nihon: Nikuson Seikenki niokeru SALT I wo Chushinni [U.S.-Soviet Nuclear Arms Control Negotiations and Japan: Focusing on the Strategic Arms Limitation Talks I in the Nixon Administration].” *Doshisha Hougaku [Doshisha Law Review]*, vol. 72, no. 5 (November 2020); Ryoya Ishimoto, “Beiso Senryakuheiki Seigenkosho womeguru Nihon Gaiko 1972-1979: ‘Hibakukoku’ dearu ‘Doumeikoku’ no Juyou to Shucho [Japanese Diplomacy on the U.S.-Soviet Strategic Arms Limitation Talks, 1972-1979: Reactions by the ‘Atomic Bombed Country’ as an ‘Ally’].” *Kokusai Seiji [International Relations]*, no. 209 (March 2023); Ryoya Ishimoto, “Nikuson • Fodo seikenki no SALT II womeguru America Gaiko: Nihon no Ichiduke no Keizoku to Henyo [U.S. Foreign Policy on SALT II during the Nixon-Ford Administration : Continuity and Change in Japan’s Position].” *Doshisha Hougaku [Doshish Law Review]* vol. 75, no. 3 (August 2023).

policy during the Carter Administration has not been adequately elucidated. Therefore, this paper seeks to fill this gap in the history of research.

In order to address the above issues, this paper focuses on the similarities and differences between the positioning of Japan as an “object” and a “subject” by the United States. The “object” positioning is an analysis of how Japan, as an “object,” was positioned in the U.S.-Soviet negotiations, focusing on the front channel and back channel. Was Japan treated in the U.S.-Soviet negotiations in the first place? If so, in what contexts did it appear, and how was it discussed? In order to clarify the intentions of the U.S., it is necessary to pay attention to the policy-making process.

As another approach, the positioning of Japan as a “subject” examines how Japan, as a “subject,” was positioned in the U.S. policy toward Japan related to SALT, and focuses on various U.S.-Japan consultations, briefings, and the process of policy making toward Japan. It examines how the U.S. understood, accepted, and responded to Japan’s assertions and attitudes.

By establishing the perspectives of Japan as an “object” and “subject,” and finding similarities and differences between them, this study clarifies the multilayered position of Japan in the U.S. nuclear policy and its background.

In the following chapters, it will first overview the SALT policy reexamined by the Carter administration and the U.S.-Soviet negotiations based on it. This will show how SALT stagnated as a result of a change in U.S. position from that of the Nixon-Ford administration period. The paper will then clarify how Japan was positioned in the context of SALT by the U.S. during the same period, along with its background. Next, it will trace the process by which Japan managed to bring SALT II to a conclusion by actively engaging in high-level consultations. Finally, this research will examine Japan’s position and its background during this period, and summarize the characteristics of American diplomacy toward Japan regarding SALT during the Carter administration.

1. Review of SALT Policy by the Carter Administration

(1) “The Carter Style”: Changing SALT Policy

When the Carter administration was inaugurated on January 20, 1977, the administration immediately indicated its style of foreign policy and policy-making process. Carter, who believed that the White House should take leadership in foreign and security policy, announced that the administration would make active use of the National

2. Foreign Policy toward Japan regarding SALT II during the Carter Administration

Security Council (NSC)¹⁰. The National Security Study Memorandum (NSSM) and National Security Decision Memorandum (NSDM) used by the Nixon-Ford Administration were replaced by the Presidential Review Memoranda (PRM), which ordered agencies to review and analyze specific issues, and the Presidential Directive (PD), which informed presidential decisions¹¹.

When it comes to the importance of the NSC, the Assistant to the President for National Security Affairs (hereafter NSA) is an important position. Zbigniew Brzezinski was appointed to this position¹². He had a different view of the role of the NSA in the NSC than Henry A. Kissinger. As Brzezinski thought it was important for the NSA to play an “mediator” role, he did not overly strengthen his own position, and chose the heads of the various committees from relevant sections unlike Kissinger¹³. According to Cyrus Vance, appointed Secretary of State in the Carter administration, it was Brzezinski who changed the names of the NSC documents to PRM and PD¹⁴. It can be inferred that it was extremely important for the administration to remove colors of the Nixon-Kissinger. Nevertheless, it is ironic that the Carter administration, like the Nixon administration, has pursued a White House-led foreign and security policy, and that the disagreement between the NSA and the Secretary of State has come to a boiling point the Carter administration¹⁵.

Although the Carter administration demonstrated an emphasis on the NSC in foreign policy making, in utilizing the PMR and PD, it lacked a mechanism that would enable Carter to reach his own conclusions. Essentially, it was not clear how Carter would reach his conclusions based on various considerations. Hence, more often than not, Carter’s

¹⁰ Nevertheless, it is said that Carter preferred the weekly private luncheons to the official NSC. Peter W. Rodman, *Presidential Command: Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard M. Nixon to George W. Bush* (NY: Knopf, 2009), p. 123.

¹¹ Presidential Directive-1(hereafter PD-1), “Establishment of Presidential Review and Directive Series/ NSC,” January 20, 1977, Jimmy Carter Presidential Library and Museum (hereafter JCPLM), <https://www.jimmycarterlibrary.gov/research/presidential_directives>.

¹² For a comprehensive biography of him, see Justin Vaïsse (Translated by Catherine Porter), *Zbigniew Brzezinski: America’s Grand Strategy* (Cambridge: Harvard University Press, 2018).

¹³ Tal, *US Strategic Arms Policy in the Cold War*, p. 220.

¹⁴ Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in America’s Foreign Policy* (NY: Simon and Schuster, 1983), pp. 36-37.

¹⁵ Vance was a typical Eastern Establishment Democrat, an old elite who was an “able and sober practitioner,” but who lacked the kind of leadership that would influence public opinion. On the other hand, Brzezinski was a new intellectual, an expert on international politics, especially in the Communist bloc, especially the Soviet Union. It is widely known that there was friction within the administration because the former emphasized a cooperative relationship between the U.S. and the Soviet Union and was opposed to the aggressive use of military force, while the latter emphasized decisions made from a position of realism. For members and their personality in the Carter administration, see Koji Murata, *Daitoryo no Zassetsu: katar Seiken no Zaikanbeigun Tettai Seisaku [President Carter’s U.S. Troop Withdrawal Policy from South Korea]* (Tokyo: Yuhikaku, 1998).

decisions tended to drift toward the ideas of Brzezinski, who was in close proximity to the Oval Office and could therefore communicate closely with it¹⁶. It is widely known that Vance was jealous of this fact.

The Carter Administration, having demonstrated this style, immediately proceeded to reexamine the SALT policy. PD-2, which presented an overall picture of the NSC system, including its subordinate organizations, was issued on January 20, 1977, and the SALT policy was to be reconsidered in the Special Coordination Committee (SCC)¹⁷. Four days later, the first PRM on SALT was presented, and consideration of SALT policy in the Carter administration began¹⁸. This was because it had been agreed at the Vance-Anatoly Dobrynin meeting, held on the same day, that Carter's policy would be explained to Brezhnev during Vance's visit to the Soviet Union at the end of March¹⁹. Therefore, reexamining SALT policy is crucial for its preparation. Meanwhile, Paul C. Warnke, who served as Assistant Secretary of Defense in the Lyndon B. Johnson Administration, had been appointed as the new SALT U.S. Negotiating Representative and Administrator of the Arms Control and Disarmament Agency (ACDA).

On February 3, the SCC meeting was held and Carter directed the interagency working group involved in SALT to prepare two proposals. One would reconsider U.S. policy on cruise missiles and Backfires without deviating too far from the framework of the Vladivostok Accord. The other was for the ultimate relationship between the U.S. and the Soviet Union to include profound mutual reductions in overall strategic nuclear forces, keeping the number of nuclear weapons at the lowest possible level while maintaining adequate deterrence²⁰.

In accordance with these instructions, the results of the working group's deliberations were summarized in the form of a "deferral proposal" and a "comprehensive proposal". The former was based on the level of the Vladivostok Accord, excluding cruise missiles and Backfires, while the latter would lower the upper limit for strategic weapons possession from the Vladivostok Accord and resolve the problems of cruise missiles and Backfires. After repeated discussions and careful examination of the contents over the

¹⁶ Fred I. Greenstein, *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*, 3rd Edition (New Jersey: Princeton University Press: 2009), p. 141.

¹⁷ PD-2, "The National Security Council System (U)," January 20, 1977, JCPLM.

¹⁸ Presidential Review Memorandum (hereafter PRM), "SALT," January 24, 1977, *FRUS*, 1969-1976, vol. XXXIII, no. 147.

¹⁹ Anatoly Dobrynin, *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents* (NY: Times Books, 1995), p. 381.

²⁰ Memorandum, Brzezinski to President Carter, "Summary Report for your Information and Reaction of the Special Coordination Committee Meeting, Feb. 3," February 3, 1977, *FRUS*, 1969-1976, vol. XXXIII, no. 149.

course of March, Carter, of course, favored the latter proposal. Therefore, the U.S. position was presented as “the preferred proposal” and the other as “the alternate proposal²¹.”

Carter was obsessed with how to reconsider the Vladivostok Accord. Even before he became president, he had recognized this accord as an endorsement of the continuation of the nuclear arms race²². The U.S. and the Soviet Union must put a stop to the nuclear arms race and achieve a major reduction in nuclear weapons, and this would require a comprehensive review. This was Carter’s belief²³. He said, “we’ve moved to engage the Soviet Union in a joint effort to halt the strategic arms race. This race is not only dangerous, it’s morally deplorable. We must put an end to it.” “We will persist in this effort²⁴.” He seriously considered the issue of nuclear weapons.

However, SALT is diplomacy, and is therefore a matter between the United States and the Soviet Union. It is not an issue for the U.S. alone. Nevertheless, the administration’s change of stance and policy, based on the Carter’s beliefs, without taking into consideration the past history of SALT, caused the Soviet Union to express distrust and anger toward the Carter administration. This meant that SALT would be deadlocked from the start of the new administration.

(2) Soviet Opposition and the Stalemate in SALT

The Soviet Union was uncomfortable with Carter’s stance on SALT even before the Carter administration took office. Carter sent a personal letter to Leonid Il’ich Brezhnev about a month after the November 1976 presidential election. Although the Soviets had a positive impression of Carter’s support for continued détente and an early conclusion of SALT II, what was written there on SALT made them uncomfortable. According to Dobrynin, this was due to Carter’s use of the phrase “a fresh look.” The Soviets did not understand what this meant. How does Carter intend to advance SALT? This was the moment when they started to harbor doubts against the new administration²⁵.

²¹ Memorandum, Brzezinski to the President, “SALT,” March 18, 1977, *FRUS*, 1969-1979, vol. XXXIII, no. 154; Minutes of a Meeting of the Special Coordination Committee, “SALT,” February 25, 1977, *FRUS*, 1969-1976, vol. XXXIII, no. 152; Presidential Directive/ NSC-7, “SALT Negotiations,” March 23, 1977, *FRUS*, 1969-1976, vol. XXXIII, no. 156.

²² Address by Jimmy Carter, “New Approach to Foreign Policy.”

²³ One of Carter’s favorite words, as a presidential candidate and as the president, was “comprehensive.” Bruce J. Schulman, *The Seventies: The Great Shift in American Culture, Society, and Politics* (NY: Free Press, 2001), p. 123.

²⁴ Address by President Carter, no title, May 22, 1977, *FRUS*, 1977-1980, vol. 1, no. 40.

²⁵ Dobrynin, *In Confidence*, pp. 384-386.

After the inauguration of the administration, the meaning of Carter's expression became clear. As noted above, Carter did not literally take over the Vladivostok Accord, which had been reached under the Ford administration, but took the stance that SALT would now begin anew. In his letter to Brezhnev, Carter indicated his intention to make reductions in strategic weapons in SALT II. While supporting an early conclusion of SALT II, he regarded SALT II as the first step toward significant reductions in strategic weapons. He also indicated that Air Launch Cruise Missile (ALCM) and Backfire would be excluded from SALT II, and that they would be dealt with in SALT III²⁶.

Brezhnev responded, "Looking at your considerations from this very angle, we unfortunately did not see in many of them a striving for a constructive approach, a readiness for seeking mutually acceptable solutions to the problems which are the subject of our exchange of views," expressing his discomfort. Although the U.S. and the Soviet Union had been working towards a new agreement on the basis of the Vladivostok Accords, the Carter administration seemed to have disregarded this historical background.

Brezhnev also reaffirmed that the ALCM would be treated as a strategic weapon and that Backfires would not be subject to SALT II, citing the U.S. compromise presented in 1976. In his quote, "How should we understand that return to the stage left far behind, to a completely non-perspective raising of the question?" it appears he expressed his mind honestly²⁷. This suspicion was quite profound. Dobrynin also questioned, "why so many new issues were being introduced by the U.S. side and whether this was not in effect an effort to delay a SALT 2 agreement."²⁸

Vance visited Soviet Union for high-level talks under these circumstances, but the discussions between the U.S. and the Soviet Union naturally did not go well concerning whether the Vladivostok Accord should be a precondition for further negotiations and how cruise missiles and Backfires should be handled. The talks ended in a very unsympathetic tone, with both sides simply presenting their arguments to each other²⁹. Essentially, despite Carter's enthusiasm, the new administration did not get off to a good start. Rather, there was even a sense that a once-extinguished flame had been rekindled.

Negotiations at the working level then resumed in May, but no progress was made concerning SALT. The Soviet Union, as ever, was unable to read Carter's intentions for action. In July, Dobrynin repeated, "Does he really want a SALT treaty, or is he using the

²⁶ Letter, Carter to Brezhnev, no title, February 14, 1977, *FRUS*, 1977-1980, vol. VI, no. 7.

²⁷ Letter, Brezhnev to Carter, *FRUS*, 1969-1976, vol. XXXIII, no. 151.

²⁸ Memcon, "Lunch with Ambassador Dobrynin February 18, 1977," February 18, 1977, *FRUS*, 1977-1980, vol. VI, no. 11.

²⁹ Memcon, "US-Soviet Relations," March 28, 1977, *FRUS*, 1977-1980, vol. VI, no. 17; Memcon, "SALT," March 28, 1977, *FRUS*, 1977-1980, vol. VI, no. 18.

issue for political and propaganda purposes? Does he really want to improve relations? If so, why does he repeatedly violate our sensitivities, and particularly, Brezhnev's?" and added, "I don't want to make invidious comparisons, but although Henry [Kissinger] was as strong an anti-communist as anyone, he understood and observed the civilities of the relationship, whereas it is hard to know whether this Administration deliberately violates them, or does so out of inexperience.³⁰" Essentially, U.S.-Soviet relations were in chaos.

The U.S. side by no means considered this situation favorable. Vance and Warnke told Carter that he needed to accept the fact that if the U.S. did not move, the next round of talks would only lead to further deadlock, and that U.S.-Soviet relations were likely to deteriorate. For the Soviets, the crux of the problem was that the Carter administration had changed the framework and conditions under which they had negotiated for more than two years, and was now pushing for more demands than the concessions they had made since Vladivostok. Vance and Warnke acknowledged that the Soviets had a point in this argument, and they told Carter that he would have to make modifications to the U.S. proposal as well³¹.

However, SALT did not reach a new agreement by the time the SALT I interim agreement expired on October 3, nor did SALT show any progress since the Carter took office. The new president's beliefs alone were not enough to move the process forward. The U.S. and the Soviet Union entered the year of 1978 under such circumstances.

(3) Continuity and Change from the Ford Administration: The Positioning of Japan

How was Japan positioned in the early years of the Carter administration, which saw a major transformation from the SALT policy of the Ford administration? As indicated in the introduction, this paper examines Japan as an "object" and a "subject" separately. As can be easily imagined when considering the above-mentioned U.S.-Soviet relations, Japan, and by extension, its allies, were never mentioned in the U.S.-Soviet negotiations during this period. Therefore, in order to position Japan as an "object," this research focuses not on the U.S.-Soviet negotiations, but on the U.S. policy-making process. However, even here, Japan was mentioned less frequently than in the Nixon-Ford administration. Therefore, the following discussion attempts to analyze Japan as an "object" as much as possible, while focusing on Japan's position as a "subject" and including macro-level references to allies.

³⁰ Memcon, "US-Soviet Relations," July 8, 1977, *FRUS*, 1977-1980, vol. VI, no. 36.

³¹ Memorandum, Vance and Warnke to President Carter, "SALT," August 30, 1977, *FRUS*, 1969-1976, vol. XXXIII, no. 175

During the process of reconsidering the SALT policy after the Carter took office, implications for the security of allied countries were also discussed. Immediately after the Carter administration started, Paul H. Nitze, who was known as a strong opponent of SALT II, made a particularly strong argument to Carter on this point. He was a fierce critic of the Vladivostok Accord, which did not limit the number of warheads, the throw-weight, and the launching platforms, as he felt it fixed the Soviet Union's superiority. Nitze believed that this would lead the Soviet Union to pursue a policy of more expansion³².

For Nitze, reviewing Carter's SALT policy was a unique opportunity, but because his position was fundamentally different from Carter's, most of his recommendations were not useful for policy making³³. Once, after Carter was nominated as the Democratic presidential candidate, he held a seminar to determine the key foreign and defense policy officials. There, he described Nitze there as a typical type who emphasizes that he knows everything, and is arrogant and inflexible. Nitze had not earned Carter's trust since he was a presidential candidate³⁴. However, they did share some of the same ideas about allies.

Nitze criticized that although the original goal of SALT was to reduce reliance on nuclear destruction while ensuring the security of our country and its allies, the previous administration lost these goals, and often made the agreement itself the goal. He then pointed out that SALT has become more influential on our allies, and he argued that a successful SALT requires close consultation with our allies, a more thorough study of our common defense requirements and how those requirements are affected by SALT, and consideration of its impact on our relations with Soviet and China.

In particular, he was concerned with how, despite SALT having been initially conceived for U.S. and Soviet strategic nuclear forces, it was now likely to affect conventional and theater nuclear forces as well³⁵. In fact, such claims over Forward-Based System (FBS) and SS-20 were also made by allied countries, including Japan, against the United States. The Carter administration needed to respond to these points.

³² Paul H. Nitze, "The Vladivostok Accord and SALT II," *The Review of Politics*, vol. 37, no. 2 (April 1975), pp. 147-160; Nitze, "Assuring Strategic Stability in an Era of Détente," *Foreign Affairs*, vol. 54, no. 2 (January 1976), pp. 207-232. For new comprehensive research on a role of Nitze on foreign policy and security policy, see James Graham Wilson, *America's Cold Warrior: Paul Nitze and National Security from Roosevelt to Reagan* (Ithaca: Cornell University Press, 2024).

³³ Segawa, "Detanto Makki no Senryaku Heiki Seigen Kosho," p. 215.

³⁴ Strobe Talbott, *The Master of the Game: Paul Nitze and the Nuclear Peace* (NY: Knopf, 1988).

³⁵ Memorandum for the President on SALT, no title, September 15, 1977, Box 154, Paul H. Nitze Papers, Manuscript Division, Library of Congress, Washington D.C.

2. Foreign Policy toward Japan regarding SALT II during the Carter Administration

Carter shared this point, but he inevitably let his own beliefs take precedence. Carter's answers to questions about SALT at the February 8 press conference had the potential to be misunderstood abroad and to impede the U.S.'s policy formation process. Here, Carter publicly stated his own preferred approach to the handling of cruise missiles and Backfires, even though no such policy has yet been determined. Anthony Lake, Director of the Office of Policy Planning at the State Department, was concerned and emphasized that such an action could complicate relations with Congress and allies, as well as the negotiations themselves³⁶.

Given this situation and the stagnation of SALT, Brzezinski reiterated the need for SALT's overall pace and strategy to take into account domestic political conditions and allied concerns. He believed that in order for SALT to be accepted domestically and by allies, the U.S. needed to present a strong position and demonstrate its firmness in order to dispel the impression that the U.S. had given too much to the Soviet Union³⁷.

There seemed to be a "minus point" that the allies may have had through U.S. diplomacy in 1977. NSC critically reviewed its own diplomacy during the year. There, it was pointed out that U.S. allies were anxious about our constancy, intention, and leadership, and, in relation to SALT, they were uncertain about how to reconcile détente and allied security³⁸. Looking at the above developments since the Carter administration took office, it would not be surprising if the allied countries felt neglected.

In light of these facts, the Carter Administration refined its SALT policy. In relation to the allies, the policy was set forth on the issue of so-called gray zone weapons. The U.S. maintained that these issues should be addressed in SALT III, and it established the principle that it would not make any mention or comment until an interagency analysis of the issue was completed and further discussions were held with the allies³⁹.

During the first year of the Carter administration, Japan did not emerge in the SALT policy-making process, not even in the SALT negotiations. With the new administration, the situation was changing. This indicates that Japan was no longer utilized as a "pawn" in the conclusion of negotiations during the Carter administration. For example, no

³⁶ Briefing Memorandum, Jerome H. Kahan and Thomas J. Hirschfeld through Lake to Vance, "The President's News Conference -Remarks on SALT and CTB," February 11, 1977, Box 2, Records of Anthony Lake, 1977-1981 (hereafter RAL), Record Group 59 (hereafter RG 59), National Archives II, College Park, Maryland (hereafter NARA II).

³⁷ Memorandum, Brzezinski to President Carter, "Your Meeting Thursday Afternoon on SALT," November 17, 1977, *FRUS*, 1969-1976, vol. XXXIII, no. 189.

³⁸ Memorandum, Brzezinski to President Carter, "NSC Report for 1977: A Critical Self-Appraisal," January 12, 1978, *FRUS*, 1977-1980, vol. I, no. 62.

³⁹ Memorandum, Brzezinski to Mondale, Vance, and Brown, "Instructions for the SALT Delegation," undated, *FRUS*, 1969-1976, vol. XXXIII, no. 190.

reference to the Japan-China threat argument can be found⁴⁰. On the other hand, expanding the perspective to include allied countries, it is believed that the allies as an “object” had fears and concerns about the Carter administration, and it was recognized that it was necessary to respond to these feelings. This situation seems to be similar to the early Nixon administration, when strategic issues between the U.S. and the Soviet Union were prioritized and allies were neglected, thus causing distrust and concern toward the U.S.

Then, how was Japan positioned as a “subject” during this period? In the following discussion, unlike the above, what was seen here was an aspect of continuity. In response to Japan’s concerns about the FBS issue, the U.S. sought to provide psychological reassurance.

Immediately after the Carter administration took office, the U.S. only briefed Japan on the current situation of the SALT negotiations. It was merely stated that the U.S. government was reconsidering its SALT policy, that it would take time to clarify its position⁴¹, and that the issues of cruise missiles and Backfires were at the core of the problem in U.S.-Soviet negotiations⁴². As for Vance’s visit to the Soviet Union in late March, the U.S. only reported frankly that the stalemate had not been resolved, speculating on the general mood of the meeting and the reasons for it, but did not go into specifics⁴³.

However, this situation began to change in late April. What triggered this change were a series of statements by the Soviet Union regarding the FBS and Japan’s reaction to them. A press conference by Gromyko on April 1 expressed the Soviet Union’s strong

⁴⁰ During the Nixon-Ford years, Japan was used as a “pawn” in the SALT conclusion. Kissinger was trying to promote an advantageous position for his country by persuading the Soviet Union, which was at odds with China, of Japanese nationalism and the possibility of a Japan-China alliance. See Ishimoto, “Beiso Kakugunnbikanri Kosho to Nihon,”; Ishimoto, “Nikuson • Fodo seikenki no SALT II womeguru America Gaiko.”

⁴¹ Telegram from Ambassador Togo to Foreign Minister, no. 322, “Kaku Jikken Kinshi, SALT Mondai (Kokumu Sho Naiwa) (B),” (January 26, 1977), Sengo Gaiko-Kiroku: Beiso Senryaku Heiki Seigen Kosho (SALT2), 2014-5772, Diplomatic Archives of the Ministry of Foreign Affairs Japan Hereafter DA-MOFAJ).

⁴² Telegram from Ambassador Togo to Foreign Minister, no. 415, “Kaku Kakusan Boushi SALT Kosho tou ni Kansuru VEST Zen PM Kyokucho Naiwa (A),” (February 1, 1977), Sengo Gaiko-Kiroku: Beiso Senryaku Heiki Seigen Kosho (SALT2), 2014-5772, DA-MOFAJ.

⁴³ Telegram from Ambassador Togo to Foreign Minister, no. 1447, “Vansu Kokumu Chokan Houso (Toukan Kansoku) (A),” (April 1, 1977), Sengo Gaiko-Kiroku: Beiso Senryaku Heiki Seigen Kosho (SALT2), 2014-5772, DA-MOFAJ; Telegram from Ambassador Togo to Foreign Minister, no. 1586, “Honshi WARNKE Gunshuku Cho Chokan Houmon (A),” (April 11, 1977), Gaiko-Kiroku: Beiso Senryaku Heiki Seigen Kosho (SALT2), 2014-5772, DA-MOFAJ.

2. Foreign Policy toward Japan regarding SALT II during the Carter Administration

position on FBS, and an anonymous article published in *Pravda* on April 14 clearly stated the US frontline bases in Europe and Asia. In response, Japan expressed strong concern.

Japan questioned the U.S. as to what it meant by “Asian” bases in the FBS issue. It is thought that Japan again strengthened its insistence, concerned about the impact on conventional forces unrelated to strategic weapons, such as U.S. military bases in Japan. FBS was also one of the concerns that Japan had consistently insisted be taken into account even before the start of SALT II. It is not difficult to understand that Japan was more concerned about the fact that the FBS was once excluded from SALT II under the Vladivostok Accord, but now it is being brought back to the table again, and Japan has expressed its concern about it.

The U.S. responded, “We do not know,” then tried to reassure Japan by explaining that, in any case, the U.S. did not intend to involve the FBS issue in the SALT II phase and there was no need to worry⁴⁴. From thereafter, the U.S. continued to make mention of the FBS at every turn. The importance of addressing Japan’s psychological problems continued in the Carter administration.

In the June 2 briefing by Warnke to Japan, after explaining the negotiations at the working level, which resumed in May, and that the main issues are being negotiated at the highest level between the U.S. and the Soviet Union, FBS was mentioned separately. Warnke told Japan that the FBS issue should not be handled bilaterally between the U.S. and the Soviet Union, going further in saying that it is not appropriate to discuss the issue separately from the issue of theater missiles on the Soviet side, and that the U.S. has refused to even discuss this point⁴⁵. Subsequently, ACDA repeatedly tried to dispel Japan’s concerns by stating that it understood that the FBS had become a SALT III issue⁴⁶. The State Department as well emphasized that FBS is no longer a SALT II issue⁴⁷.

The reasoning behind the U.S. providing psychological reassurance to Japan was a continued emphasis on Japan’s psychological problems since the Ford administration

⁴⁴ Telegram from Ambassador Togo to Foreign Minister, no. 1871, “SALT Kousho (Gunshuku Cho Tantou Kachou Naiwa) (B),” (April 26, 1977), Gaiko-Kiroku: Beiso Senryaku Heiki Seigen Kosho (SALT2), 2014-5772, DA-MOFAJ.

⁴⁵ Telegram from Ambassador Togo to Foreign Minister, no. 2371, “SALT Koushou (Wonki Choukan Burifingu)” (June 2, 1977), Gaiko-Kiroku: Beiso Senryaku Heiki Seigen Kosho (SALT2), 2014-5772, DA-MOFAJ.

⁴⁶ Telegram from Ambassador Togo to Foreign Minister, no. 4996, “SALT-II Koushou (Gunshukucho Tantou Kyokuchou Naiwa) (A),” (November 22, 1977), Gaiko-Kiroku: Beiso Senryaku Heiki Seigen Kosho (SALT2), 2014-5772, DA-MOFAJ.

⁴⁷ Telegram from Ambassador Togo to Foreign Minister, no. 5224, “SALT-II Koushou (Kokumushou Suji Naiwa) (B),” (December 6, 1977), Gaiko-Kiroku: Beiso Senryaku Heiki Seigen Kosho (SALT2), 2014-5772, DA-MOFAJ.

years. The U.S. has frequently referred to this point in deepening the U.S.-Japan security relationship. Michael H. Armacost, former special assistant to Ambassador Robert S. Ingersoll and senior staff member for East Asian affairs at the NSC, told Brzezinski before his meeting with Defense Agency Director Asao Mihara that one of his goals was to “allay Japanese fears that the United States is withdrawing from Asia. The reason was that the Japanese were somewhat uncertain about the U.S.’s goals and strategies in the Far East⁴⁸. Subsequently, Armacost also informed Brzezinski that some Japanese officials have tacit suspicions about the credibility of the U.S.’s commitments, and explained the need to address this point⁴⁹. Even before this, Armacost had stressed Brzezinski the importance of cooperation with Japan, shortly after the Carter administration was inaugurated⁵⁰.

Behind this U.S. recognition was the fact that Japan had repeatedly expressed concern about the issue of withdrawal of the U.S. forces from South Korea, and the military balance between the U.S. and the Soviet Union in Asia. The former caused Japan to be very concerned about its withdrawal from Asia, while the latter caused Japan to suspect that U.S. presence was declining as the Soviet Union’s naval power was growing. These points have been mentioned not only by the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defense, but also by Defense Agency Director Mihara and Shin Kanemaru, and even by Prime Minister Takeo Fukuda⁵¹.

As a Consequence of these concerns, Japan has repeatedly insisted on these issues thereafter. Thus, the Carter Administration’s policy toward Japan was to prevent any change in Japanese policy that would lead Japan to depart from close cooperation with the U.S., and to prevent Japan from becoming more independent. Another important point was the psychological issue of “trust in the U.S.” in terms of credibility and perception⁵².

Given the above, during this period, the U.S. did not refer to Japan as an “object,” but it continued to address the psychological problems of Japan as a “subject,” as it had done since the previous administration. In particular, it sought to provide reassurance

⁴⁸ Memorandum for Brzezinski from Armacost, “Your Meeting with Japanese Defense Minister Asao Mihara on Wednesday, September 14, at 9:00,” September 13, 1977, Box 40, Zbigniew Brzezinski Material - Country Files (NSA 6) (hereafter NSA 6), Records of the Office of the National Security Advisor (hereafter RONSAs), Jimmy Carter Presidential Library, Atlanta, Georgia (hereafter CL).

⁴⁹ Memorandum, Armacost to Brzezinski, “Your Meeting with Japanese Defense Minister Kanemaru,” June 19, 1978, supervised by Osamu Ishii, *America Gasshukoku Tainichi Seisaku Monjyo Shusei Dai 48 Ki, Kata Daitouryou Monjyo, Nichibei Kankei* [Carter presidential materials: U.S.-Japan relations, 48], vol. 5 (Tokyo: Kashiwa Shobou, 2021), pp. 226-228.

⁵⁰ Memorandum for Brzezinski from Armacost, “Your Meeting with Ambassador Togo January 26, 5:30 p.m.” January 26, 1977, Box 1, NSA26, RONSAs, CL.

⁵¹ Yoshida, *Nichibei Doumei no Seidoka*, pp. 264-272.

⁵² *Ibid.*, p. 276.

through discourse on the FBS issue. The importance of psychological issues did not diminish as they coincided with the larger trends in the U.S.-Japan security relationship. The U.S. response to the FBS was to provide reassurances to dispel psychological concerns in order to prevent Japan from becoming more independent, and this response continued during this period.

2. Signing of SALT II

(1) Road to the Signing of SALT II

Although working level negotiations resumed in 1978, the U.S. realized the limitations of proceeding with SALT at this level alone. Carter felt that both U.S. and Soviet leaders must hold a summit meeting or communicate directly with each other via a hotline or other means in order for SALT II to reach a final agreement, recognizing that there are some issues that cannot be resolved at the working level without direct talks between the top leaders of the two countries⁵³. Therefore, Vance was actively engaged in the talks on the U.S. side from then on.

Vance was scheduled to visit the Soviet Union on April 20. At the NSC meeting that preceded it, the U.S. position was reviewed. There, the highest priority was given to the policy that the U.S. should continue to firmly express our concerns about the Backfire to the Soviet Union and emphasize that it was the most difficult and important issue from their standpoint of ratification⁵⁴. However, the Soviet Union did not mention this issue during the April 22 meeting between the U.S. and the Soviet Union. Gromyko simply reiterated the Soviet position that the Backfire had nothing to do with the agreement under negotiation, and Brezhnev had nothing to add to Gromyko's statement, but rather was stubborn enough to mention that he would not touch the issue⁵⁵. Under these circumstances, there was no way that SALT could make progress. As a result, the U.S. and the Soviet Union were unable to reach agreement on basic issues at this meeting, and the release of the joint communiqué was postponed indefinitely⁵⁶.

Although Vance's visit to the Soviet Union did not lead to any progress in the negotiations, the subsequent working-level negotiations resulted in a conditional agreement on the total strategic weapons arsenal and the upper limit of MIRV-enabled missiles. The U.S. accepted the Soviet Union's claim to a total strategic weapons arsenal

⁵³ *Asahi Shinbun*, March 4, 1978, evening edition.

⁵⁴ Summary of Conclusions of a National Security Council Meeting, "SALT," April 11, 1978, *FRUS*, 1969-1976, vol. XXXIII, no. 198.

⁵⁵ Memcon, "Vance/Brezhnev Meeting," April 22, 1978, *FRUS*, 1977-1980, vol. VI, no. 103.

⁵⁶ *Asahi Shinbun*, April 23, 1978, morning edition.

of 2,250, while the Soviet Union accepted the U.S. claim to a maximum MIRVed-missiles arsenal of 1,200⁵⁷. Through persistent negotiations at the working level, SALT made progress, and the foundation was laid for the conclusion of the agreement. What was needed next was an agreement at the top level.

In late September, Gromyko held talks with Vance on SALT at the same time that he was visiting the United States for the UN General Assembly, and the two reaffirmed their commitment to pursue the SALT II agreement and redefined the direction in which they should both move forward⁵⁸. The meeting was then held again at a later date, including Carter. However, even there, the U.S. and Soviet positions did not come to a compromise. Carter tried to impress upon Gromyko that U.S.-Soviet relations were on a positive track, telling Gromyko that he was pleased to see that relations between the two countries were rapidly improving and that their top priority was to successfully complete work on the SALT agreement, but Gromyko denied this. He strongly asserted that the perceived positive nuances were only superficial and that he could find nothing truly substantive to indicate an improvement in U.S.-Soviet relations. He then emphasized that it was the U.S. that was causing the confusion, and suggested that the Soviet Union was not prepared to assume responsibility for the deterioration of relations⁵⁹.

This was probably a reiteration of the fact that the Soviet Union was discontented with the new and irrelevant U.S. proposals presented at every meeting since the Carter took office. The Soviet message seems to have been that it was solely up to the U.S. to reach an agreement on SALT II, and that the dice were in the Carter administration's hands.

Indeed, it was difficult to say that U.S.-Soviet relations were improving. This was especially true from the latter half of 1977 onward. However, the cause was not solely attributable to the United States. The Soviet Union and Cuba were becoming more involved in Ethiopian issues, and the U.S.-backed Somali army was defeated in the Ogaden conflict. In addition, the international political environment was tense due to the problems caused by falling the Soviet Union's nuclear reactor satellite and the production and deployment of neutron bombs. Furthermore, Soviet spies were arrested in New York, and two dissidents were put on trial in the Soviet Union.

⁵⁷ Telegram from Ambassador Togo to Foreign Minister, no. 2667, "SALT Koushou (Kokumu Sho Naiwa) (B)," (May 17, 1978), Gaiko-Kiroku: Beiso Senryaku Heiki Seigen Kosho (SALT2), 2014-5772, DA-MOFAJ.

⁵⁸ Editorial Note, *FRUS*, 1977-1980, vol. VI, no. 148.

⁵⁹ Memcon, "Carter-Gromyko Plenary Meeting," September 30, 1978, *FRUS*, 1977-1980, vol. VI, no. 150.

2. Foreign Policy toward Japan regarding SALT II during the Carter Administration

In his address at the U.S. Naval Academy graduation ceremony in June, Carter had a message for the Soviet Union. He urged the Soviet Union to cease its intervention in Africa and other Third World countries, as détente for the Soviet Union seemed to mean a continuation of its aggressive struggle for political dominance and various forms of influence, and the Soviet Union apparently saw military power and military aid as the best means of expanding its influence abroad. Carter, on the other hand, expressed his belief that the U.S. had no intention of linkage of SALT with other competitive relationships, and he stressed the need for progress in SALT negotiations⁶⁰. This is why Carter's stance is pointed out as different from that of the Nixon administration, which made extensive use of linkages⁶¹.

Although the U.S. and the Soviet Union were in such a situation, Carter and Brezhnev were actively exchanging letters and were making steps toward a agreement. While the remaining issues of the definition of new missiles, the handling of Backfires, and the encryption of nuclear test data had not been completely cleared, the two countries' attitude of prioritizing the conclusion of an agreement was apparent in their efforts to reach a consensus. For the Carter administration, this was a stance that it had pursued continuously since its inauguration, while the Soviet Union was believed to have wanted to conclude an agreement for two reasons: Brezhnev's physical condition and the normalization of diplomatic relations between the U.S. and China⁶².

The U.S.-Soviet foreign ministers' meeting was to be held from December 21 to 23 in order to reach a substantive agreement. There, both countries had a good feeling. Vance sent a telegram to the White House stating that he had obtained our position on key issues in preparation for the summit and that it was likely to be settled in a satisfactory way⁶³. The Soviets also gave a generally positive assessment, and Moscow's press coverage was more positive than before⁶⁴.

Then, on May 9, 1979, Vance announced that on May 8, the U.S. and the Soviet Union had reached a basic agreement on the SALT II, which mutually limited the number of ICBMs, SLBMs, and strategic bombers on both sides to 2,400 in total (2,250 by the

⁶⁰ Jimmy Carter, "Address at the Commencement Exercises at the United States Naval Academy," June 7, 1978, APP.

⁶¹ Ambrose, *The Control Agenda*, p. 162; Segawa, "Detanto Makki no Senryaku Heiki Seigen Koushou (SALT)."

⁶² Carter, *Keeping Faith*, chap. 10.

⁶³ Telegram0038Z, Vance to the White House, no title, December 24, 1978, *FRUS*, 1969-1976, vol. XXXIII, no. 213.

⁶⁴ *Asahi Shinbun*, December 25, 1978, morning edition.

end of 1981). All that remained was to wait for the signing of the agreement at the U.S.-Soviet summit⁶⁵.

Since the last U.S.-Soviet summit before this had taken place in the Soviet Union, it was assumed that the next meeting would take place in the United States, but this did not happen. Brezhnev's illness would not allow it. These circumstances were taken into consideration, and the U.S.-Soviet summit meeting was eventually held in Vienna from June 15 to 18⁶⁶. On the 18th, the last day of the summit, Carter and Brezhnev signed SALT II, and the six and a half years of negotiations finally came to fruition⁶⁷.

(2) White House and Congress

During the Carter administration, the Democratic Party maintained a majority in both the Senate and House throughout his four-year term, resulting in a unified government for the entire duration⁶⁸. For Carter, this was a perfect situation, and although he believed that he was not facing an institutionally rival Congress⁶⁹, Carter's diplomacy was heavily influenced by domestic politics leading up to the conclusion of SALT II, and over the ratification of the treaty once it was concluded. In the wake of Watergate, the president's authority and credibility had been eroded, and congressional and political groups had become a major influence on foreign policy. According to journalist Strobe Talbott, who would later serve as Deputy Secretary of State in Bill Clinton's administration, "The Congress, even though it was dominated by his own party, seemed in a frenzy of defiance that amounted to a vote of no confidence. Almost every day brought a new setback, a new instance of the law-makers' seeking to block or reverse administration initiatives, particularly in foreign policy⁷⁰."

It is widely known that SALT II was signed in June 1979, but the U.S. Senate did not ratify it due to the Soviet invasion of Afghanistan in December of the same year, causing the agreement to expire. Ultimately, the Carter Administration's campaign to

⁶⁵ *Asahi Shinbun*, May 10, 1979, evening edition.

⁶⁶ Tal, *US Strategic Arms Policy in the Cold War*, p. 262; Vance, *Hard Choices*, p. 135; Dobrynin, *In Confidence*, pp. 420-422.

⁶⁷ For a detailed description of the agreement, see Treaty Between the United States and the Soviet Union on the Limitation of Strategic Offensive Arms, June 18, 1979, *FRUS*, 1969-1976, vol. XXXIII, no. 241; Protocol to the Treaty Between the United States and the Soviet Union on the Limitation of Strategic Offensive Arms, June 18, 1979, *FRUS*, 1969-1976, vol. XXXIII, no. 242.

⁶⁸ After the 1976 elections, the Senate had 61 Democratic seats and 38 Republican seats, while the House had 292 Democratic seats and 143 Republican seats. Following the 1978 midterm elections, the Senate had 58 Democratic seats and 41 Republican seats, and the House had 276 Democratic seats and 157 Republican seats.

⁶⁹ Tal, *US Strategic Arms Policy in the Cold War*, p. 225.

⁷⁰ Talbott, *Endgame*, p. 4.

2. Foreign Policy toward Japan regarding SALT II during the Carter Administration

promote the ratification of SALT II was not successful, and the Administration succumbed to the opposition to ratification. This section provides an overview of the relationship between the Carter Administration and Congress regarding SALT II, and reviews the domestic U.S. political situation surrounding the Carter Administration's handling of SALT II diplomacy.

Although the Senate ultimately did not ratify the SALT II agreement, the dominant majority of senators did not necessarily oppose the agreement from the outset. There were a certain number of supporters of the agreement, including Alan Cranston, who was the Senate Democratic Majority Leader, Gary Hart, who would go on to be one of the Democratic candidates in the 1988 presidential election, and Joseph R. Biden, Jr., who later became U.S. president. They viewed SALT II as a halt to the Soviet threat to the United States⁷¹. In other words, they evaluated the treaty from a security perspective, not a moral one, and expressed their support for it.

On the other hand, Republicans Jon Tower and Jesse A. Helms opposed the agreement, and the spearhead among them was Jackson, whose name has already been mentioned several times before. Jackson, along with the Committee on the Present Danger, led by Nitze, and others, repeatedly criticized SALT II. They believed that SALT II would not sufficiently limit the Soviet Union's MIRV-ed ICBMs, which have a large throw-weight, so that if it were used by the Soviets, most U.S. ICBMs would be destroyed, leaving the U.S. deterrent vulnerable to Soviet attack. This is the so-called "Window of Vulnerability" theory. Since the signing of SALT I, Jackson had continued to criticize SALT for the Soviet Union's superiority in heavy ICBMs. Jackson, who had continued to hold this view, likened Carter's trip to Vienna to sign SALT II to Arthur Neville Chamberlain's trip to the Munich Conference in 1938, and denounced it as a policy of appeasement that did not face reality⁷².

In fact, however, Jackson once stood along the same line as Carter in the early days of the Carter administration. It was in March 1977 when the above-mentioned SALT "comprehensive proposal" was presented. Jackson endorsed Carter's proposal for major reductions in strategic weapons, which would also have significantly reduced the Soviet Union's nuclear arsenal⁷³. Even when the Soviets rejected this proposal, Jackson pushed

⁷¹ Dan Caldwell, *The Dynamics of Domestic Politics and Arms Control: The SALT II Treaty Ratification Debate* (Columbia: South Carolina University Press, 1991), pp. 130-133.

⁷² Talbott, *Endgame*, p. 5.

⁷³ Segawa Takao, "Kata Seiken ni okeru SALT II no Kokunaiteki Ichizuke no Henka: Gunbikanri no Tsuikyū kara Anzenhoshō no Shudan he [The Changing Domestic Position of SALT II during the Carter Administration: from a Pursuit of Arms Control to an Instrument of Security]," Report Paper

Carter that there was no need to change this stance and that it should be carried through⁷⁴. Furthermore, support for the comprehensive proposal was shown not only by Jackson, but also in the plenary session of the Senate⁷⁵. At the time of the Carter administration, the relationship between the administration and the Senate over SALT II was by no means bad.

However, Carter then repeatedly changed the U.S. proposal in order to advance negotiations with the Soviet Union. This had worsened relations with the Senate. In particular, the U.S. position was not acceptable to the opposition, since it had reverted to terms very close to the Vladivostok Accord, which the U.S. had found unacceptable. Moreover, the U.S. position had changed three times in just six months⁷⁶.

Furthermore, public opinion had an impact on this situation. As the Soviet Union pursued its expansive behavior abroad, public opinion did not support SALT, and in fact, it came to view those in Congress who supported it as weak-kneed. Hence, those members of Congress who did not want to be labeled weak-kneed became conservative, as did the mood in the United States. This trend intensified as the elections approached⁷⁷.

Thus, the relationship between the Carter administration and Congress (especially the Senate), which had not been sour at first, gradually deteriorated. Although the Soviet invasion of Afghanistan was the direct reason for the Senate's failure to ratify the SALT II agreement, the underlying cause was the deterioration of the perception of Carter's foreign policy by the Senate and by public opinion.

Additionally, Carter continued to act in a manner that must be described as disrespectful of Congress and public opinion. He lacked prior consultation with Congress, often resulting to after-the-fact reporting, and he did not emphasize compromise, coordination, or persuasion⁷⁸. Thomas P. O'Neill, Jr. who was Speaker of the House at the time, recalled that during the Carter administration, Democratic members of Congress were constantly suspicious that the White House was hostile toward them. He also noted

of the Subcommittee A-1 "American Politics and Diplomacy" of the 2022 Annual Meeting of the Japanese Association for International Relations (October 2022), p. 7.

⁷⁴ Robert G. Kaufman, *Henry M. Jackson: A Life in Politics* (Seattle: Washington University Press, 2000), p. 364.

⁷⁵ Segawa, "Kata Seikenki ni okeru SALT II no Kokunaiteki Ichizuke no Henka," pp. 7-8.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 20.

⁷⁷ Tal, *US Strategic Arms Policy in the Cold War*, pp. 266-267.

⁷⁸ Segawa, "Kata Seikenki ni okeru SALT II no Kokunaiteki Ichizuke no Henka." For the relationship between Carter administration and Congress, see Shunta Matsumoto, "Bunkyokuka Zidai Shoki no Amerika Daitouryou to Renpo Gikai no Kankei (1): Kata Seiken ha Donoyouni Naisei ni oite Shippai Shitanoka? [How Was Jimmy Carter Unsuccessful in Domestic Agenda? The Changing Nature of the President-Legislature Relationship at the Dawn of the Polarized Congress (Part 1 of 2)]," *Meijyo Hougaku [Meijo Law Review]*, vol. 61, no. 3 (2012).

that Carter's aides also did not want to take care of the Democrats, were combative in their attitude, and did not stop being bossy to the end⁷⁹.

Given these circumstances, it was not surprising that congressional measures did not work. The Carter Administration brought about a major transformation not only externally but also domestically with regard to SALT. It was under these unstable conditions that SALT II during the Carter Administration proceeded.

(3) Japan's Position Leading up to the Signing of SALT II

So, let's get back to the subject at hand. How did the U.S. treat Japan as a "subject" during the course of U.S.-Soviet negotiations from 1978 to the conclusion of SALT II? If the conclusion is to be drawn first, the U.S. continuously sought to provide Japan with psychological reassurance through words. However, as the negotiations approached their conclusion, the U.S. wanted Japan's support for SALT II in the context of domestic politics as well. This section discusses the background to this situation.

In August 1978, the 24th U.S.-Japan Policy Planning Talks were held in Washington D.C. The Japanese side made two points in their opening remarks, which were that the U.S. moves to cut the naval budget, and concerning the linkage of SALT with other issues. With regards to the former, the Japanese expressed concern that, despite the Soviet Union's increasing naval power, there were indications of naval budget cuts within the United States. They pointed out that naval presence was also important for "psychological effects" and stressed the need for such presence.

Regarding the latter, the Japanese expressed concern about the debate that had arisen in the U.S. as to whether the SALT II and African issues can be linked. Although the reason for this was undisclosed, at one point, it appears that the Japanese thought that the Soviet Union was the one that would benefit from this linking of the issues, as it is seen in the statement that the Soviet Union generally links these two issues in their understanding. In any case, the Japanese side had indicated the above as two concerns about the Soviet Union⁸⁰.

In response, the U.S. side stated that it had no intention of reducing the U.S. military presence in the Pacific, but rather would continue to modernize it, in an attempt to dispel Japan's concerns. The U.S. side reiterated that the U.S. is and will continue to be an Asia-

⁷⁹ Tip O'Neill, *Man of the House: the life and political memoirs of Speaker Tip O'Neill* (NY: Random House, 1987), chap. 13.

⁸⁰ Chosabu Kikakuka, "Dai 24 kai Nichibei Seisaku Kikaku Kyogi Youroku (June 5, 6, 1978, Washington)." (August, 1978) Gaiko-Kiroku:Nichibei Seisaku Kikaku Kyougi (24~28), 2014-5772, DA-MOFAJ.

Pacific nation, and that the U.S. would maintain its military presence and pursue aggressive diplomacy while carefully considering security issues. The U.S. side repeatedly tried to dispel fears by telling the Japanese side that there was absolutely no discussion of a new withdrawal of U.S. forces from the Asian region. In response to the linkage issue, the U.S. side emphasized that it had no intention of linking SALT to other issues because SALT is a matter of national interest for the U.S. and its allies. In addition, the U.S. side expressed the view that the points raised by the Japanese side were more appropriately understood as "negotiating leverage" rather than linkage. In any case, the U.S. side emphasized that the criterion for whether or not to use such leverage was whether it would hurt itself or the other side more, and that it would not be used in a way that would put the U.S. at a disadvantage⁸¹.

The U.S. took this step because it needed to respond to two fears: Japan's practical fear of Soviet influence and its psychological fear that the United States might leave Asia. As already noted for the former, Japan repeatedly expressed concern about a situation in which the U.S.-Soviet military balance would deteriorate for the United States. As Ambassador Michael J. Mansfield pointed out, the Japanese had a deep interest in Soviet global strategy because they viewed the Soviet Union as a potential threat to their security⁸².

The latter also raised concerns due to the already mentioned issue of the withdrawal of U.S. forces from South Korea, as well as other factors. In particular, since the beginning of 1978, Carter had been bitterly criticized by many Asian specialists for his administration's Asian policies as "neglect of Asia," and Brzezinski had advised him to strengthen relations with Japan in order to deal with this issue. Weakening of relations with Japan was considered to have an impact not only on Japan but also on the entire Asian region⁸³. Armacost also pointed to the Carter administration's failure to develop a coherent and comprehensive strategy for East Asia and, based on his own trips to Asia, explained that Washington is in a situation where he is convinced by intellectuals in the region that Washington is not placing a high priority on Asia⁸⁴. Mansfield also informed

⁸¹ Ibid.

⁸² Telegram Memorandum 05421, Tokyo to SoS, "Fukuda Visit Paper: Japan-Soviet Relation," April 1, 1978, Electronic Telegram, 1/1/1978-12/31/1978, Central Foreign Policy Files, RG 59, Access to Archival Databases (hereafter AAD), <<https://aad.archives.gov>>.

⁸³ Memorandum, Brzezinski to President Carter, "NSC Weekly Report #55," April 21, 1978, *FRUS*, 1977-1980, vol. I, no. 76.

⁸⁴ Report of NSC Staff Member's Impressions of Asia Policy, no date, Box 1, Armacost's Evening and Weekly Reports Files, NSA26, RONSА, CL; Report of NSC Staff Member's Impression of Asia Policy, January 27, 1978, Box 5, Armacost's Evening and Weekly Reports Files, NSA26, RONSА, CL.

2. Foreign Policy toward Japan regarding SALT II during the Carter Administration

the presidents at the Oval Office meeting that Japan recognizes that the U.S. has a special interest in NATO and that the region has become less of a priority for the Asian region⁸⁵. During this period, the Carter administration was called upon to make a greater commitment to Asia.

At a meeting between Foreign Minister Sunao Sonoda and Secretary of Defense Brown in November 1978, Sonoda recalled that a year earlier, Asian countries were in a confused state of fear and worry that the U.S. might leave Asia, and that this anxiety was well-founded, with some saying that the U.S. could not be trusted in times of crisis. He felt that this anxiety was justifiable, and he even expressed his fear that the U.S. would not be trustworthy in an emergency⁸⁶. As one can tell, Japan's psychological concerns and the corresponding need by the U.S. side were ongoing.

As SALT II was reaching its final stages, the U.S. repeatedly briefed and discussed SALT with Japan, and in November 1978, a U.S.-Japan defense ministerial meeting took place between Defense Agency Director General Shin Kanemaru and Brown. There, Brown explained to Kanemaru in his own words important points concerning SALT, although he said that the details would be explained administratively in due course.

He noted that the Soviet Union continues to increase its strategic nuclear capabilities in the area of strategic nuclear weapons and is expanding its military capabilities in Asia, coupled with its conventional force buildup. He said that SALT II would help in this regard. SALT II does not solve all problems, but it helps maintain basic balance and deterrence, he added. Brown also expressed his opinion that "SALT II would not impede the U.S. or the West from developing additional theater nuclear weapons and would, in the long run, reduce and even out the U.S.-Soviet strategic balance by reducing the total number of strategic nuclear weapons, thereby reducing the risk of nuclear war," essentially trying to provide reassurance to Japan⁸⁷.

⁸⁵ Memcon, no title, February 7, 1978, Box 6, Armacost's Evening and Weekly Reports Files, NSA26, RONSA, CL.

⁸⁶ Amerika Kyoku, Anzen Hoshoku, "Sonoda Gaimu Daizin no Buraun Bei Kokubou Choukan tonon Kaidan (youroku)," (November 10, 1978), "Kaku Hukakusa. Taisei no Seiritu to Anzen Hoshou Seisaku no Saiteigi" Project, "Numata Sadaaki Oraru Hisutori (Moto Chu Kanada Taishi) Bessatsu_Gaikou Bunsho2_June 1976~November 1978," < https://grips.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=1906&item_no=1&page_id=13&block_id=24 >

⁸⁷ Anzen Hoshou Kachou, "Kanemaru-Buraun Ryou Choukan Kaidan Yourouku," (November 9, 1978), "Kaku Hukakusa. Taisei no Seiritu to Anzen Hoshou Seisaku no Saiteigi" Project, "Numata Sadaaki Oraru Hisutori (Moto Chu Kanada Taishi) Bessatsu_Gaikou Bunsho2_June 1976~November 1978," <https://grips.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=1906&item_no=1&page_id=13&block_id=24>

SALT II was also on the agenda at the May 1979 U.S.-Japan summit meeting between Prime Minister Masayoshi Ohira and Carter. Ohira expressed his appreciation for the patient efforts of the U.S. regarding SALT II and his hope for a successful conclusion of the agreement. He then noted that Japan is prepared to support and cooperate with the U.S. Carter, on the other hand, stated that if Japan wished to have a detailed briefing on SALT and other issues, he would be happy to send someone with a high degree of expertise to brief the prime minister directly, showing his commitment to Japan as a “subject” in terms of SALT as well.

He also stated that, considering the importance of the U.S.-Japan relationship, close consultations are absolutely necessary, and that he intends to keep Japan informed of any U.S. policies that might affect it so that there are no surprises⁸⁸. This is a marked difference from the Nixon-Kissinger diplomacy, which is truly a provision of reassurance through discourse conducted at the top level.

Thus, at a time approaching the conclusion of SALT II, the United States sought to provide reassurance at the top level. In addition to the previously mentioned factors, there seems to have been a new factor in the ratification of the treaty by the U.S. Congress in the Senate.

The Carter Administration, through its efforts—in getting Japan to support SALT II, was trying to show Congress that the agreement did not neglect the security of its own and its allies’ interests. State Department Politico-Military Bureau Chief Leslie H. Gelb briefed Japan as follows. He pointed out the importance of SALT II not only as an essential check on U.S.-Soviet relations to prevent them from deteriorating beyond a certain point, but also as a contribution to the security of the allied countries by stabilizing the military balance between the U.S. and the Soviet Union. In addition to the discussion of the treaty itself, the Senate will focus its attention on the military balance between the U.S. and the Soviet Union and future U.S.-Soviet relations, and many senators are expected to place the highest priority on the allies’ stance toward SALT II. In other words, the Carter administration wanted the fact that its allies also supported SALT II for ratification by the Senate. The Japanese government was quick to express its support, and

⁸⁸ Telegram Ambassador Togo to Foreign Minister, no. 2800, “Souri Houbei (Dai 1Kai Shun ou Kaidan, Seiji Mondai Bubun),” (May 3, 1979), “Kaku Hukakusa. Taisei no Seiritu to An zen Hoshou Seisaku no Saiteigi” Project, “Numata Sadaaki Oraru Hisutori (Moto Chu Kanad a Taishi) Bessatsu_Gaikou Bunsho3_April 1979~October 1979,” < https://grips.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=1906&item_no=1&page_id=13&block_id=24 >

Vance was often quoted as saying this fact⁸⁹. The fact that the briefing was given only to Japan and NATO may infer that the support of these allies was especially needed.

Thus, even as the negotiations neared conclusion, the U.S. continued to address the psychological concerns of Japan as the "subject" of the negotiations. It was responding to concerns about the military balance between the U.S. and the Soviet Union, as well as to concerns about the U.S. pulling away from Asia. When the path to a treaty was finally clear, the U.S. sought to leverage Japanese support for the treaty ratification issue in the U.S. Senate. In order to do so, it was necessary to secure clear Japanese support for SALT II, and it is believed that the provision of reassurances at the top level was undertaken to this end.

(4) Japan's Position after the Signing of SALT II

After the conclusion of the SALT II agreement, Japan evaluated the agreement and made its arguments to the U.S. for the subsequent SALT III. How did the U.S. respond and position Japan? This section will finally discuss this point.

After the conclusion of SALT II, Carter visited Japan, and a U.S.-Japan summit meeting was held. One of the subjects discussed there was, of course, SALT II⁹⁰. Carter informed Ohira that the Vienna Summit had been a success, noting that it had resolved the last remaining concerns about SALT II and that there had been a frank discussion of the principles of SALT III. He gave a comprehensive account of the negotiations, as well as the atmosphere and the personal rapport between Carter and Brezhnev. Carter then said that he had nothing to hide about the substance of the negotiations and would be happy to take questions from the Japanese side if they wanted to know more⁹¹. Ohira, on the other hand, simply expressed his appreciation for the briefing, and did not put forward any particular Japanese point of view to Carter⁹².

⁸⁹ Telegram Ambassador Togo to Foreign Minister, no. 3461, "SALT II (B)," (May 30, 1979), Sengo Gaiko-Kiroku: Beiso Senryaku Heiki Seigen Kosho (SALT2), 2014-5774, DA-MOFAJ.

⁹⁰ Memorandum, Vance to the President, "Your State Visit to Japan June 24-27, 1979," June 4, 1979, Remote Archives Capture, NLC-19-32-4-2-0, CL.

⁹¹ The purpose behind Carter's response was to give the impression of "confident ties" with Japan, an ally, as well as to dispel vague concerns that this might mean a decline in U.S. interest in Asia as a whole. Memorandum for the President from Brzezinski, "Your Visit to Asia—An Overview," no date, Box 41, NSA 6, RONSA, CL.

⁹² Summary of a 6/26/79 Oiso, Japan meeting between President Jimmy Carter and Japanese Prime Minister Masayoshi Ohira regarding: U.S.-Japanese relations; U.S.-Soviet agreement at the Strategic Arms Limitation Talks (SALT) at the Vienna Summit; U.S.-Chinese relations; Middle East peace agreement between Israel and Egypt; South Korean human rights issues, June 28, 1979, U.S. Declassified Documents Online, CK2349514556; Hokubei Kyoku, Hokubei Daiichi Ka, "Ohira Souri-

2. Foreign Policy toward Japan regarding SALT II during the Carter Administration

It was also at the working-level consultations that a more concrete Japanese argument was presented. At the 25th U.S.-Japan Policy Planning Talks held in Shimoda, in the November of the same year, post-SALT II security issues were discussed, with the Japanese expressing interest in SALT III. The Japanese expressed interest in SALT III, which they said would be of greater interest to Japan because it would have more regional implications than SALT II had in the past, and they appealed for continued discussions. The Japanese side also emphasized that Asia should not be neglected in the ongoing negotiations on gray-zone weapons in Europe.

In response, the U.S. side expressed support for Japan's arguments by mentioning the continuation of consultations and consideration of interests in Asia. The Carter Administration will continue to provide regular briefings on SALT III and theater nuclear forces.

The Japanese repeatedly asked the U.S. about the FBS, which had been postponed in SALT II, especially concerning the kinds of items included in the FBS to be dealt with in SALT III, and the kinds of items the Soviet Union were targeting in the Far East.

The U.S. side, in turn, continued to offer reassurances through discourse. The U.S. side pointed out that not all FBS were subject to SALT III and that there remained differences of perception between the U.S. and the Soviet Union as to what constituted an FBS, suggesting that the issue was not moving rapidly⁹³. The U.S. provided reassurances to Japan while continuing and overlapping the discussions indicated above.

This response was likely due to the importance the U.S. placed on the psychological aspects of Japan and its perception of the U.S. and U.S.-Japan relationship. In strengthening U.S.-Japan relations, Lake and Richard C. Holbrooke, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, made the following observations to Vance. They explained the need to make every effort to reassure or unsettle Japan about our willingness and ability to honor our security commitments. This was because the Carter administration's original policy of withdrawing U.S. forces from South Korea and the Soviet Union's military buildup in the Pacific had raised Japan's concerns about the balance of power in East Asia and its own security. They themselves were aware that they were making Japan uneasy.

Kata Daitouryou Dai 2Kai Kaidan," (June 26, 1979), Sengo Gaiko-Kiroku:Nichibei Youjin Kaidan (1971, 82) [Sabu], 2015-2111, DA-MOFAJ.

⁹³ Chousa Bu Kikaku Ka, "Dai 25Kai Nichibei Seisaku Kikaku Kyougi Youroku (November 6-8, 1979) Shimoda Purinsu Hoteru," no date, Sengo Gaiko-kiroku: Nichibei Seisaku Kikaku Kyougi (Dai 24~28Kai), 2014-2860, DA-MOFAJ.

2. Foreign Policy toward Japan regarding SALT II during the Carter Administration

Furthermore, Lake and Holbrook felt the need to address Japan's distrust of the U.S., saying that with each new something, Japan's skepticism of the U.S.'s position was growing. And one of these was the issue of theater nuclear forces, which was of great interest to Japan. They stressed the importance of providing reassurance on Japan's psychological issues, saying that at SALT III, it was important to assure that there would be full consultations, not just briefings, on the issue of theater nuclear forces, which Japan was becoming increasingly concerned about⁹⁴.

They also emphasized that Japan, sensitive to discriminatory treatment from the U.S., is demanding equal treatment with NATO in the security field, and they reiterated their belief that otherwise Japan will become increasingly uncomfortable with a situation that puts it on an inferior footing⁹⁵. Although not directly mentioned here, given that one of the basic policies of the Carter administration toward Japan was to prevent Japan from becoming autonomous, as mentioned above, it can be assumed that the U.S. was still concerned about Japan becoming more independent at this point. To prevent this from happening, the Carter administration had to deal with Japan's distrust of the U.S., which was solely a psychological issue that depended on perceptions.

As described above, after the conclusion of the SALT II agreement, the U.S. repeatedly provided Japan with discursive reassurances to deal with psychological problems. This was done by way of continuing consultations in addition to the way the FBS was handled in SALT III. Behind these responses was a concern of the U.S. that Japan might become autonomous if it grew distrustful of the U.S. For the Carter administration, which wanted to strengthen relations without allowing this to happen, the SALT policy of treating Japan as a "subject" was one way of conducting policy toward Japan.

Conclusion

This paper focuses on the SALT policy during the Carter Administration, and examines how the U.S. positioned Japan as an "object" and "subject." It also focuses on how the U.S. responded to this, including the background to its own policies. Basically, it became clear that while there was a change in the positioning of Japan as an "object" by the Carter administration, there was a strong aspect of continuity in the positioning of Japan as a "subject."

⁹⁴ Briefing Memorandum, Holbrooke and Lake to Vance, "Strengthening Our Relations with Japan," December 14, 1979, Box 6, RAL, RG 59, NARA II.

⁹⁵ Ibid.

After the Carter administration took office, Japan as an “object” was never mentioned, not only in the U.S.-Soviet negotiations, but also in the policy-making process. This is one aspect of the transformation from the previous administration. The result was a situation similar to the early years of the Nixon administration, in which allies were neglected and distrust and concern about the U.S. grew. Recognizing this situation, the Carter administration attempted to address these concerns by redefining its policy decisions to take allies into account. In light of the above, it is clear that the change in Japan’s position as an “object” was a significant factor in the change of government under the Carter administration.

On the other hand, the positioning of Japan as a “subject” by the Carter administration was strongly influenced by the continuation of the Ford administration. In response to Japan’s concerns about the FBS issue, the U.S. sought to provide psychological reassurance through discourse. At the beginning of the administration, the U.S. only provided briefings on the current situation, but after a series of statements by the Soviet Union on the FBS in April 1977, the U.S. began to actively work to dispel concerns on this point. Behind this response was the belief that the U.S. must ensure Japan’s confidence in its own country and prevent Japan from becoming autonomous. After all, there was an ongoing emphasis on perception and psychological issues.

These responses continued until after the conclusion of the SALT II agreement. The U.S. was responding not only to the FBS issue, but also to concerns about the U.S.-Soviet military balance surrounding the U.S.-Japan security relationship at a macro level and concerns about the U.S. pulling away from Asia, by providing psychological reassurance.

In addition, as SALT II neared conclusion, the U.S. sought to provide psychological reassurance not only at the working level but also at the top level. This appears to have been due to the domestic political situation in the United States. By getting Japan to support SALT II, the Carter administration hoped to demonstrate to Congress that the treaty did not neglect the security of its own country or its allies, thereby advancing the issue of ratification of the treaty in the U.S. Senate. This was a new element added during the Carter years.

After the agreement was concluded, the U.S. sought to provide reassurance on psychological issues by telling Japan that it would continue consultations in addition to the way it handled the FBS in SALT III. Underlying these responses was the ongoing concern of the U.S. that Japan might become autonomous if distrust of the U.S. escalated. After all, the U.S. SALT policy toward Japan and its more macro policy toward Japan were linked. In this sense, the provision of psychological reassurance over SALT can be

positioned as one means of U.S. policy toward Japan aimed to strengthen the U.S.-Japan security relationship.

Finally, this paper mentions a point that was pointed out during the Nixon-Ford administration, but has been remarkably unmentioned during the Carter administration. That is, there were almost no voices expressing concern about Japan's independent nuclear armament. During the Carter administration, it was thought that the psychological problem of Japan's distrust of the U.S. would cause Japan to become more autonomous, but there were few arguments for concern about Japan's nuclear armament. What might have caused this transformation?

The most likely factor, after all, is Japan's ratification of the Nuclear Nonproliferation Treaty (NPT) in June 1976. In addition, the strengthening of nuclear nonproliferation regulations had accelerated since India's nuclear test in May 1974. The Carter administration was particularly enthusiastic about the issue, but there was a sense that it was too forward-looking. In the context of U.S.-Japan relations, there is the issue of the operation of a nuclear fuel reprocessing plant in Tokai-mura, Ibaraki Prefecture, which the two countries repeatedly negotiated until they reached a U.S.-Japan agreement in September 1977. In December of the same year, assurance measures between Japan and the International Atomic Energy Agency (IAEA) went into effect, and the nuclear nonproliferation regime surrounding Japan and the United States was becoming institutionalized.

As diplomatic historian You Takeda points out, Japan's increased dependence on the U.S. for the development and operation of nuclear power plants, which legally fall within the framework of the NPT and will provide much energy materially in the future, has raised the bar extremely high for Japan to pursue its own nuclear development⁹⁶. It is reasonable to assume that Japan's cooperative stance toward the nuclear nonproliferation regime as described above has made the U.S. less cautious about Japan's nuclear armament idea than it had been in the past.

⁹⁶ Yu Takeda, *Nihon no Genshiryoku Gaiko: Shigen Shokoku 70Nen no Kutou* [Japan's Nuclear Diplomacy: A Resource-poor Country's 70 Years of Struggle] (Tokyo: Chuko Sousyo, 2018), chap. 3, 4.

サッチャー政権期英国の対米協力、1986～1987年

——リビア空爆とペルシャ湾安全航行問題——

小南 有紀

日本国際問題研究所研究員

はじめに

私は、この8年間、そしてその数年前から、マーガレット・サッチャー [Margaret Thatcher] との近いプロフェッショナルな個人的関係と真の友情を享受できたことを幸運に思っています。……私たちは英米の歴史の偉大な流れを大きくし、両国の指導者間の特別な関係という伝統を強化するのに寄与したと信じています¹。

米国のロナルド・レーガン (Ronald Reagan) は、大統領退任を翌年に控えた1988年11月、サッチャー英首相との関係をこのように振り返った。「特別な関係 (Special Relationship)」と評される第二次世界大戦後の英米関係において、1980年代は特に両国の緊密さが目立った時代として語られる。例えば、歴史家のマッカーチャー (B. J. C. McKercher) は、1980年代に英米の「特別な関係」が、「国際政治の主要な要素として再登場した」と論じる²。

英米の「特別な関係」については様々な議論があるが、英帝国史家の木畑洋一は、「『特別な関係』とは、英米両国間に他の国同士の間にはない特別の親密な関係があるとする考え方である」という³。長年にわたって「特別な関係」という考え方を支えてきたのは、英米が積み重ねてきた安全保障面での協力である。実際に、多くの研究者が、第二次世界大戦中の戦時協力に「特別な関係」の起源を見出している⁴。

¹ 'Speeches at White House State Banquet (MT & President Reagan)', 16 November 1988, Margaret Thatcher Foundation [MTF], <https://www.margaretthatcher.org/document/107384>. なお、特に断りのない限り、本稿の引用部分における〔 〕は引用者による補足、「……」は引用者による省略である。

² B. J. C. McKercher, *Britain, America, and the Special Relationship Since 1941* (NY: Routledge, 2017) p. 92.

³ 木畑洋一『『特別な関係』? ——9・11以降の英米関係とその歴史的背景』『地域研究論集』第5巻第1号 (2003年) 87頁。

⁴ 例えば、ジョン・ベイリス (佐藤行雄、重家俊範、宮川眞喜雄訳)『同盟の力学——英国と米国の防衛協力関係』(東洋経済新報社、1988年); 細谷雄一『『特別な関係』の誕生——第二次世界大戦期 君塚直隆、細谷雄一、永野隆行編『イギリスとアメリカ——世界秩序を築いた四百年』(勁草書房、2016年); John Dumbrell, *A Special Relationship: Anglo-American Relations From the Cold War to Iraq*, 2nd ed. (London: Palgrave Macmillan, 2006) p. 4;

1980年代についても、英米が安全保障面で緊密に協力したことが指摘される。国際政治学者のマーシュ (Steve Marsh) は、防衛協力が「特別な関係」の中核だと論じた上で、「1980年代は〔英米の〕防衛関係が復活した年代だった」と評価している⁵。歴史家のダンブレル (John Dumbrell) も、1980年代に「欧州域外における英米の合同軍事行動が再開した」と論じる⁶。このような安全保障協力が、1980年代に英米の「特別な関係」が特に緊密だったという見方を支えているのは間違いない。

1980年代における英米の安全保障協力のうち、本稿が注目するのが、①米軍によるリビア空爆 (1986年)、②ペルシヤ湾安全航行問題 (1987年) である。これら二つの事例は、当該期における英米の安全保障面での協力の緊密さを物語るものとして位置づけられている⁷。

まず、前者について、1980年代に問題となったテロ事件に、リビアが関与しているとされた。そして、1986年4月に米国のレーガン大統領はリビアへの空爆を決定し、サッチャー首相に対して英国内の米軍基地から爆撃機を発進させることへの同意を求めた。英国の政治学者ギャンプル (Andrew Gamble) は、「〔サッチャー政権の〕イギリスは、アメリカの対ソ政策・中米政策・中東政策を全面的に支持した。イギリスの支持の最も印象的な事例は、1986年4月、イギリスの基地に駐屯しているアメリカ軍爆撃機にリビア空爆の許可を与えたことであった」と論じる⁸。さらに、他の西欧諸国がリビアに対する米国の軍事行動に反対する中で、英国が米国に協力したことは、サッチャーが欧州との関係よりも、米国との関係を優先したことを示す事例として語られることがある⁹。

次に注目するのが、ペルシヤ湾安全航行問題である。イラン・イラク戦争が激化した1987年、米国はクウェートからの要請を受けて、タンカーを護衛するために海軍をペルシヤ湾に派遣した。米国がタンカー護衛作戦を実行する上での障害となったのが、ペルシヤ湾に敷設された機雷であった。そこで、米国は高い掃海能力を有する英国に掃海艇派遣を要請し、英国は4隻の掃海艇を派遣したのである。

しかし、ここで検討すべきは、二つの事例において英国が無条件に対米協力を行ったわけではないということである。本稿で見ると、1980年代に国際テロが相次ぎ、リビアに対する米国の軍事行動の可能性が取り沙汰される中、サッチャー首相は当初、軍事的報

McKercher, *Britain, America, and the Special Relationship Since 1941*, ch. 3.

⁵ Steve Marsh, 'The Anglo-American Defence Relationship', Alan P. Dobson and Steve Marsh eds., *Anglo-American Relations: Contemporary Perspectives* (NY: Routledge, 2013) pp. 179, 183.

⁶ Dumbrell, *A Special Relationship*, p. 108.

⁷ *Ibid.*, p. 109; Marsh 'The Anglo-American Defence Relationship', p. 183.

⁸ A・ギャンプル (小笠原欣幸訳) 『自由経済と強い国家——サッチャリズムの政治学』(みすず書房、1990年) 154頁。

⁹ 力久昌幸『イギリスの選択——欧州統合と政党政治』(木鐸社、1996年) 320頁。英国の安全保障政策が専門の篠崎正郎も、リビア空爆を「第2次世界大戦後、英米同盟が真価を発揮したケース」の一つに数えている。篠崎正郎「英米同盟におけるイギリスの役割——『特別な関係』の史的展開」『鵬友』第44巻第4号 (2019年) 105頁。

3. サッチャー政権期英国の対米協力、1986～1987年

復は国際法違反だという立場をとっていた。ペルシャ湾への掃海艇派遣についても、当初英国は米国からの要請を拒否している。これらの事実から浮かび上がるのは、当該期の英国が対米協力を躊躇した様子である。はたして、英国は当初の消極的姿勢にもかかわらず、いかなる判断に基づいて対米協力を決断したのであるか。

以下、第1節で、リビア空爆とペルシャ湾安全航行問題をめぐる英国の対応を検討する上での背景として、1980年代前半の英米関係を概観する。1980年代前半に、英国は対米影響力の限界に直面したが、このことは本稿が扱う二つの事例での英国の対応の要因になったと考えられるからである¹⁰。第2節では、国際テロが相次ぐ中でのリビアに対する英米の姿勢を見た上で、米軍によるリビア空爆をめぐる英国の対応を検討する。そして第3節で、1980年のイラン・イラク戦争勃発後の英米の対応を概観した後、1987年のペルシャ湾への掃海艇派遣をめぐる英国の政策決定を検討する。

1. 対米影響力の現実——フォークランド紛争とグレナダ侵攻

1979年に発足したサッチャー政権は、危機的状況にあった英国経済を再建するために、貨幣供給量の抑制、公的支出のカット、国営企業の民営化といった政策を断行した。だが、このような経済政策は副作用も生み、サッチャー政権発足以来、失業者が急増した¹¹。1981年末の時点で政権党としての支持率は過去最低の水準であり、サッチャーは「戦後最も不人気な首相」であった¹²。

窮地に立たされていたサッチャー政権が長期政権への道を歩む転機となったのが、フォークランド紛争である。フォークランド諸島は英国本土から約1万3000km離れた南大西洋に位置し、1833年以来、同諸島は英国の実効支配下に置かれてきた。しかし、アルゼンチンが長らく領有権を主張しており、1982年4月2日、ついにアルゼンチン軍がフォークランド諸島に侵攻した¹³。

英国が同諸島を奪還するためには、米国からの支援が不可欠であった。サッチャーは、「われわれは最初から、結末を左右するのはアメリカの態度であることを確信していた」

¹⁰ 政治学的アプローチを用いて、リビア空爆におけるサッチャーの政策決定が、グレナダ侵攻の経験に規定されたものと論じるものとして、Samuel T. Morgan, 'Using Process Tracing to Investigate Elite Experience Accrual: Explaining Margaret Thatcher's Support for US Air Strikes Against Libya', *Political Research Quarterly*, 77 (1) (2023). 本稿は、リビア空爆に加えてペルシャ湾安全航行問題も扱いつつ、これらの事例をより英米関係の文脈に位置づけて論じる。

¹¹ サッチャー政権が発足した1979年には4.0%だった失業率は、1981年に8.1%、1983年には11.1%にまで上昇した。小堀真裕『戦後コンセンサス』の破壊——サッチャー政権1979-90年』梅川正美、阪野智一、力久昌幸編『イギリス現代政治史（第2版）』（ミネルヴァ書房、2016年）164頁。

¹² ギャンブル『自由経済と強い国家』150頁。

¹³ フォークランド紛争については多くの研究が存在するが、包括的なものとして、Lawrence Freedman, *The Official History of the Falklands Campaign*, 2 vols. (NY: Routledge, 2005).

と回想する¹⁴。米国にとってアルゼンチンはラテンアメリカ地域における反共政策の支援国であり、当初レーガン政権は中立を維持した。しかし、4月30日にレーガン政権は英国への「傾斜 (tilt)」を決定し、これ以降、米国から英国への軍事面での協力が全面的なものとなった¹⁵。ワインバーガー (Casper Weinberger) 米国防長官は、「イギリスの固い決意と軍事技術に、アメリカの物心両面にわたる支援が重なってフォークランド戦争の大勝利をもたらしたのだ」と述懐する¹⁶。英国のフォークランド諸島奪還後に米国務長官に就任したシュルツ (George Shultz) も、この紛争で英米同盟が第二次世界大戦以来かつてないほど緊密なものとなったと評価している¹⁷。

しかし、フォークランド紛争の翌年には、英米間に摩擦が生じることとなった。1983年10月の米国によるグレナダ侵攻である¹⁸。グレナダはエリザベス2世 (Elizabeth II) が元首を務めるコモンウェルスの一員であったが、米国は作戦遂行にあたって英国への配慮をほとんどしなかった。レーガンは次のように記している。「われわれは機密漏洩の可能性を減らすため、救出作戦については事前にだれにも知らせないことに決めた。……われわれはイギリスにさえも事前に知らせなかった。知らせれば末端部でのリークの可能性が増え、〔グレナダにいる〕米国人学生への危険が高まると考えたからである」¹⁹。

英国の了承なしに侵攻した米国に対して、英国内では激しい批判が巻き起こった。親米の政治家として知られるサッチャー首相でさえも、次のように米国を非難した。「私は共産主義とテロリズムには完全に反対しています。しかし、国民の意思に反して共産主義が支配しているところに、たとえそれが国内的に起こったことであっても、米国がどこへでも介入するというなら、世界中で本当に恐ろしい戦争が起こるでしょう」²⁰。

グレナダ侵攻に対する英国からの批判を受けて、米国内では反発が高まった。例えば、ウォール・ストリート・ジャーナル紙は、「都合の良い時だけの同盟国」と題する社説を掲載し、フォークランド紛争で英国を支援したことで、「西半球におけるソ連とキューバ

¹⁴ マーガレット・サッチャー (石塚雅彦訳) 『サッチャー回顧録——ダウンング街の日々(上)』(日本経済新聞社、1993年) 237頁。

¹⁵ フォークランド紛争において、英国が米国の支持をとりつけた過程を論じたものとして、小南有紀「危機のなかの駐米大使——フォークランド紛争をめぐる英米関係」『国際政治』第208号(2023年)。

¹⁶ キャスパー・W・ワインバーガー (角間隆監訳) 『平和への闘い』(ぎょうせい、1995年) 206頁。

¹⁷ George P. Shultz, *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State* (NY: Charles Scribner's Sons, 1993) p. 152.

¹⁸ グレナダ侵攻に関する本稿の記述は、小南有紀「大西洋同盟の結束——INF配備とグレナダ侵攻をめぐる英国外交、1983年」『法学政治学論究』第139号(2023年)をもとにしたものである。

¹⁹ ロナルド・レーガン (尾崎浩訳) 『わがアメリカンドリーム——レーガン回顧録』(読売新聞社、1993年) 590頁。

²⁰ Radio Interview for BBC World Service (phone-in), 30 October 1983, MTF, <https://www.margaretthatcher.org/document/105211>.

の攻勢に対抗するための直接的で貴重なアルゼンチンの支援」を失ってしまったと論じた²¹。駐米英国大使館にも抗議の電話が相次ぎ、「我々はフォークランドで支援したのに、なぜ今我々を助けられないのか」という声が寄せられた²²。対米批判を行う英国に対する不満は、米政府レベルにも広がっていた²³。

英国がグレナダ侵攻で突きつけられたのは、米国はいざとなれば英国の意見を無視しても行動するという現実だった。米国と「特別な関係」にあることを自負していた英国だが、実際の対米影響力には限界があったのである。

しかし、それでも英国は対米影響力を希求し続けた。ライト (Oliver Wright) 駐米大使によると、米国の「最も信頼できる同盟国」としての英国の地位は自明ではなく、「特別な関係」の命運は、ひとえに英国がなし得る貢献にかかっていた²⁴。英国が米国の対外政策に影響力を確保するためには、単に助言を与えるのではなく、実際の行動が必要だと考えられたのである。

このように、フォークランド紛争での協力とは対照的に、グレナダ侵攻では英米は摩擦を経験した。そして、英国はグレナダ侵攻で米国に対する影響力の限界に直面したが、それでも対米影響力を希求し続けたのである。次節以降で検討するように、1980年代後半の英国の対米協力は、このようなフォークランド紛争からグレナダ侵攻までの経験が背景となる。

2. リビア空爆

(1) 国際テロの統廃と英国の逡巡

イタリアの植民地だったリビアは、第二次世界大戦後の1951年に独立し、親欧米派であるイドリース1世 (Idris I) が国王に即位した。冷戦構造が固定化されつつある中で、英米は東地中海地域の要衝であるリビアへの関与を深め、リビア国内に軍事基地を確保した²⁵。しかし、1969年9月、カダフィ (Muammar Gaddafi) がクーデターを起こし、リビア・アラブ共和国が樹立される²⁶。カダフィはリビア国内に外国軍隊の基地設置を認めず、1970年には英米の軍隊はリビアから撤退した²⁷。その後、1970年代半ばごろから、リビアはソ連への接近を強めていった²⁸。

²¹ *Wall Street Journal*, 27 October 1983.

²² Washington to FCO, Telno. 3134, 26 October 1983, PREM 19/1048, The National Archives, UK [TNA].

²³ Washington to FCO, Telno. 3404, 11 November 1983, FCO 82/1354, TNA.

²⁴ Wright, 'The Special Relationship: II Policy', 14 December 1983, FCO 82/1356, TNA.

²⁵ 伊藤頌文「東地中海におけるイギリスの軍事関与と西側同盟——『帝国の残滓』の清算と同盟管理の狭間で、1968-75年」(慶應義塾大学博士論文、2019年) 14-15頁。

²⁶ 日本では「カッザーフィー」と表記されることもあるが、本稿ではより人口に膾炙していることに鑑みて「カダフィ」と表記する。

²⁷ 伊藤「東地中海におけるイギリスの軍事関与と西側同盟」49-67頁。

²⁸ Ronald Bruce St John, *Libya and the United States: Two Centuries of Strife* (University of Pennsylvania Press, 2002) p. 108; Yehudit Ronen, 'Libya's Conflict with Britain: Analysis of a

英・リビア関係は、1970年代から1984年にかけて、著しく悪化した。1973年には、リビアが北アイルランドで武装闘争を続けるアイルランド共和国軍（Irish Republican Army：IRA）に武器支援を行っていることが明るみとなった²⁹。英・リビア間の亀裂は、1984年に決定的なものとなる。まず、1984年3月にロンドンやマンチェスターで爆弾テロが続発し、多数の負傷者が出た。いずれもリビア系のテロ組織による犯行と見られ、ハウ（Geoffrey Howe）外相はリビア政府に対して警告を発した³⁰。そして、同年4月17日には、ロンドンにあるリビア人民事務所前に集まった反カダフィのデモ隊に対して人民事務所内から発砲があり、警備にあっていた英警官1名が死亡する事件が発生した³¹。事件後に情報局保安部（MI5）が確認した情報では、リビア本国からロンドンの人民代表部に対して、デモ隊に武器を使用する許可が出されていたという³²。この事件を受けて、英国はリビアとの外交関係を断絶した³³。

英・リビア関係同様に、米・リビア関係も急速に悪化していた。1979年12月に、リビアの首都トリポリにある米国大使館が群衆の手により焼き討ちにあう事件が発生すると、同月末にカーター（Jimmy Carter）政権はリビアをテロ支援国家に指定した³⁴。そして、1981年に発足したレーガン政権は、リビアに対してさらに厳しい姿勢をとった。レーガン政権の国家安全保障会議スタッフとして近東政策などを担当したタイシャー（Howard Teicher）らによると、「レーガン政権はソ連拡張主義の手先と捉え、カダフィに対抗し、その攻撃的態度を阻止する方策を探りだした」のである³⁵。1981年5月にはワシントンのリビア人民事務所が閉鎖され、同年8月にはリビアが領有を主張するシドラ湾上空で、米軍機がリビア軍機2機を撃墜した³⁶。

英米が懸念を深めたのが、国際テロへのリビアの関与であった。地中海でのアキレ・ラウロ号ハイジャック事件（1985年10月）、ローマ空港・ウィーン空港同時テロ事件（1985

Diplomatic Rupture', *Middle Eastern Studies*, 42 (2) (2006) p. 272.

²⁹ 'The 38-year connection between Irish republicans and Gaddafi', BBC, 23 February 2011, <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-12539372>.

³⁰ *The Times*, 12 March 1984.

³¹ *The Times*, 18 April 1984. 人民事務所は大使館に相当する。

³² Christopher Andrew, 'British Official Perceptions of Muammar Gaddafi, 1969-2011', Lawrence Freedman and Jeffrey H. Michaels eds., *Scripting Middle East Leaders: The Impact of Leadership Perceptions on US and UK Foreign Policy* (London: Bloomsbury, 2013) p. 204. 当時の報道によれば、米国がリビア本国からの無線通信を傍受し、英政府に通報したものの、事件発生に間に合わなかったという。『朝日新聞』1984年4月19日（夕刊）。

³³ *The Guardian*, 23 April 1984.

³⁴ 西川晶大「リビアに対する経済制裁とその帰結」『レファレンス』第682号（2007年）116頁。

³⁵ ハワード・タイシャー、ゲイル・タイシャー（高橋宣勝、橋本尚江、竹本幸博、園田勝英訳）『アメリカの墮落——中東政策をめぐる野心と嫉妬』（毎日新聞社、1993年）133頁。

³⁶ Tim Zimmermann, 'The American Bombing of Libya: A Success for Coercive Diplomacy?', *Survival*, 29 (3) (1987) p. 197.

3. サッチャー政権期英国の対米協力、1986～1987年

年12月)など、リビアが糸を引いていると考えられるテロ事件が頻発していたのである³⁷。英米は国際テロに連携して対処するために、テロ対策を協議するための定期会合を4ヵ月ごとに開催していた³⁸。

しかし、リビアに対する英米の対応に相違があったのも事実である。1986年1月7日、レーガン大統領は実質的にすべての対リビア経済活動を禁止する措置を発表し、同盟国にも協力を求めた³⁹。1月8日に米国のブライス(Charles Price)駐英大使と面会したハウ外相は、米国の措置への理解を示した⁴⁰。だが、サッチャーは記者会見で次のように述べて、米国が実施する経済制裁の効果に疑問を呈した。

私はリビアに対する制裁が機能するとは思いません。資材は他の国々から供給されるでしょう。理論的には制裁は効果を発揮しますが、それは100%実施された場合のみです。そして私は100%実施された事例を知りません⁴¹。

サッチャーはレーガンに対して、「あなたがとる措置の効果を弱めるようなことは一切行わないと保証します」と述べる一方、英国は従来から経済制裁の実効性に懐疑的な立場であることを伝えた⁴²。このようなサッチャーの姿勢は、米側では不快感を持って受け止められた。1月16日に訪英したホワイトヘッド(John Whitehead)米務副長官がハウ外相に伝えたところでは、サッチャーが経済制裁には効果がないと公言することで、欧州諸国の協力を得ることが難しくなっており、ワシントンでは不満が広がっていた。ホワイトヘッドは、「もし、英国の態度が一因で欧州諸国が〔米国と〕同様の措置をとらなかった場合、米政府は軍事的選択肢に移行するしかなくなるだろう」とまで述べた⁴³。実際に、米国は地中海における戦力を増強し、リビアに対する軍事的圧力を強めていた⁴⁴。

米国がリビアに対して武力行使を行う可能性について、英政府では懸念が高まっていた。ハウ外相によれば、リビアに対する武力行使はカダフィを「英雄」にするだけだった。ハウはリビア国内にいる約5000名の英国国民の安全も危惧していた⁴⁵。サッチャーも記者会見

³⁷ 永野隆行「新自由主義時代の協調と緊張——1975-90年」君塚直隆、細谷雄一、永野隆行編『イギリスとアメリカ——世界秩序を築いた四百年』(勁草書房、2016年)227頁。

³⁸ Geoffrey Smith, *Reagan and Thatcher* (NY: W. W. Norton & Company, 1991) p. 190.

³⁹ 『朝日新聞』1986年1月8日(夕刊)。

⁴⁰ *The Times*, 9 January 1986; Richard Aldous, *Reagan and Thatcher: The Difficult Relationship* (NY: W. W. Norton & Company, 2012) p. 217.

⁴¹ 'Press Conference for American correspondents in London', 10 January 1986, MTF, <https://www.margaretthatcher.org/document/106300>, 1984年の外交関係断絶後も、英国の対リビア輸出額に目立った低下はなかった。Frank Brenchley, *Britain and the Middle East: An Economic History 1945-87* (London: Lester Crook Academic Publishing, 1989) p. 321.

⁴² FCO to Washington, Telno. 74, 15 January 1986, FCO 93/4488, TNA.

⁴³ Appleyard to Powell, 17 January 1986, FCO 93/4488, TNA.

⁴⁴ 『朝日新聞』1986年1月4日(夕刊)。

⁴⁵ FCO to Washington, Telno. 126, 25 January 1986, FCO 93/4494, TNA.

で、「国際法に反する報復攻撃は信じていないということを私は警告しなければなりません」と、明言していた⁴⁶。

このように、リビアへの経済制裁をめぐって英米間に溝が存在したとともに、英国は米国による武力行使への懸念を深めていたのである。

(2) 基地使用の容認

1986年3月24日、シドラ湾で演習を行う米軍機に対して、リビア軍がミサイルを発射した。これを受けて、米軍はリビアのミサイル警備艇2隻とミサイル基地を攻撃した⁴⁷。ただし、この時は英国にとってはそれほど問題とはならなかった。シドラ湾はリビア領域ではなく公海であるというのが、英国の立場だったからである。また、リビア軍に対する米軍の攻撃は限定的なものだった。サッチャーおよび外務省は、米国は公海上での演習を行う権利を有するとともに、米軍の行動は正当防衛であるという立場をとった⁴⁸。

事態が大きく動いたのは、4月5日である。米軍関係者が多く訪れる西ベルリンのディスコで爆弾テロが発生し、米兵を含む2名が死亡、200名以上が負傷した。レーガンは回顧録で、その時のことを次のように記している。「われわれはカダフィに対し、この種の行為について彼が代価を支払わねばならぬこと、罰を受けずに逃げおおせるようなことはさせないということをはっきり示す必要があると私は考えた」⁴⁹。レーガンはリビアに対して空爆を行うことを決定し、米政府内で作戦が立案された⁵⁰。作戦の主軸として、精密な爆撃が可能なF-111爆撃機が用いられることとなった⁵¹。

4月8日、レーガンはサッチャーへ電信を送り、リビアが西ベルリンでのテロを含む国際テロを支援してきたことを示す確たる証拠があると述べた。そして、レーガンはリビアに対して空爆を実施することを決定したと伝え、英国内の米軍基地を使用することへの英政府の許可を求めた。乗員の安全を確保し、民間人への付随的損害を最小限にするには、英国に配備しているF-111を使用する必要があるというのである⁵²。

レーガンからの電信を受けて、サッチャーはハウ外相、ヤング（George Younger）国

⁴⁶ ‘Press Conference for American correspondents in London’, 10 January 1986, MTF.

⁴⁷ 『朝日新聞』1986年3月25日（夕刊）。

⁴⁸ *The Guardian*, 26 March 1986.

⁴⁹ ロナルド・レーガン（尾崎浩訳）『わがアメリカンドリーム——レーガン回顧録』（読売新聞社、1993年）674頁。

⁵⁰ リビア空爆に関するレーガン政権の政策決定過程については、Nicholas Laham, *The American Bombing of Libya: A Study of the Force of Miscalculation in Reagan Foreign Policy* (Jefferson: McFarland & Company, 2007) especially ch. 4.

⁵¹ ワインバーガー国防長官によれば、「F-111が使用されたのは、二千ポンドのレーザー誘導弾を投下することができ、リビアの目標に決定的な打撃を与えると同時に、二次被害を防ぐことが可能であったからだ。海軍機だけでは五つの目標を効果的に攻撃することはできなかった」。ワインバーガー『平和への闘い』191頁。

⁵² Reagan to Thatcher, 8 April 1986, MTF, <https://www.margarethatthatcher.org/document/143431>.

3. サッチャー政権期英国の対米協力、1986～1987年

防相、パウエル（Charles Powell）首相秘書官の4名で協議した⁵³。そして、翌日、サッチャーはレーガンに対していくつかの質問と懸念点を送った。第一に、米国は武力行使を行うにあたって、標的やタイミング、攻撃の規模など、具体的にどのような計画を立てているのか。第二に、武力行使を行えば、「復讐のサイクル」が起り、より多くの一般市民の命が失われるリスクがあった。サッチャーいわく、カダフィの気質を考えれば、欧州や中東において民間人への攻撃を強める可能性が高いのである。第三に、リビアに対する懲罰的行動をどのように国際法的に正当化するのか。第四に、米軍の攻撃を受けたカダフィが、むしろそれを利用してアラブ世界で支持を獲得するリスクも指摘された⁵⁴。

サッチャーからの返事を見たレーガンは、「それは我々の懸念でもある」と日記に綴っている⁵⁵。レーガンはすぐさまサッチャーに返事を送り、西側がリビアに対して断固とした対応をとる必要性を説いた。すなわち、西側が受け身の姿勢をとれば、カダフィの名声を高め、西側諸国の国益や国民へのリビアの攻撃を助長するだけだというのである。またレーガンは、他国民を殺傷する政策をとる政府に対して攻撃を行うことには、十分な法的正当性があると述べた。リビアを攻撃することへのレーガンの決意は固かった。「私は、これらの行動がテロリストの脅威を完全に消し去るというような幻想を抱いてはいません。しかし、リビアがくり返し実行してきたような政府が公的に支援するテロ行為には、必ず代償がともなうことを示すでしょう」⁵⁶。

4月10日、レーガンからの返事を見たサッチャーは、米軍による英国内の基地使用の容認を決めた⁵⁷。この時の英国の政策決定の特徴は、内閣全体での協議ではなく、首相と一部の閣僚たちとの協議で決められたことである。同日の閣議では、リビアが西ベルリンでのテロに関与していたことを示す確たる証拠があるとされた一方で、米国がリビアへの軍事行動を計画しているという報道があるとされた程度であった⁵⁸。

米国の要請を受け入れたサッチャーに、レーガンは深く感謝した。「あなたの協力の申し出にたいへん勇気づけられており、両国間の特別な関係の根本的な強さを再確認しました」。そして、レーガンは攻撃の標的を、①カダフィのテロ活動に直接関連するもの、②カダフィの指揮統制機能や後方支援活動を通じてテロ活動を支援するものに限定する考えを伝えた⁵⁹。

⁵³ Smith, *Reagan and Thatcher*, p. 189.

⁵⁴ Thatcher to Reagan, 9 April 1986, FCO 93/4479, TNA.

⁵⁵ Douglas Brinkley ed., *The Reagan Diaries* (NY: HarperCollins, 2007) p. 403.

⁵⁶ Reagan to Thatcher, 9 April 1986, MTF, <https://www.margaretthatcher.org/document/143432>.

⁵⁷ Smith, *Reagan and Thatcher*, p. 193.

⁵⁸ CC(86) 14th Conclusions, 10 April 1986, CAB 128/83/14, TNA.

⁵⁹ Reagan to Thatcher, 11 April 1986, MTF, <https://www.margaretthatcher.org/document/143433>. 同日、ポインデクスター（John Poindexter）国家安全保障担当大統領補佐官も英側に対して、民間施設などは標的としないことや、英国に配備している F-111 を使用すれば民間人への被害を最小限に抑えられると伝えている。FCO to Washington, Teln. 654, 11 April 1986, FCO 93/4479, TNA; Stark to Powell, 11 April 1986, FCO 93/4479, TNA.

レーガンは米国の行動が正当なものであることを説明するために、ウォルターズ (Vernon Walters) 国連大使を西欧諸国へ派遣した。12日にウォルターズと面会したサッチャーは、空爆を国連憲章第 51 条が定める自衛の範囲にとどめる必要性を強く説いた⁶⁰。彼女は無条件に米国に協力したわけではなかったのである。一方、レーガン政権にとっての気かりは、英国以外の西欧諸国の態度であった。英国以外の西欧諸国は、リビアに対する武力行使に批判的であり、特に米国への協力を拒んだのがフランスだった。ミッテラン仏大統領はウォルターズと面会した際に、リビア空爆に向かう米軍機がフランス領空を飛行することを拒絶した⁶¹。同様にスペインも米軍機が領空を飛行することを拒否しており、英国を飛び立った F-111 は欧州大陸を迂回してリビアまでたどり着く必要が生じたのである。

4月15日、ついに米軍がリビアを空爆した。サッチャーは米軍の空爆直後に開かれた閣議の場で、米国の要請を断った場合の英米関係に対する長期的な影響を考慮して対米協力を決めたと説明した。閣僚たちは概ねサッチャーの立場に同意を示した。この閣議で興味深いのは、今回の対米協力によって、米国の政策への影響力を確保できたという認識が示されたことである。すなわち、米国の行動を支持する以外に選択肢はなかったが、米国がエスカレーションに突き進むのは避けなければならず、「英国の支持によって得られた米国に対する大きな影響力は、この国〔英国〕にとって不都合な米国のさらなる決定を阻止するために使われるべき」だというのである⁶²。実際に、空爆直前にサッチャーは、「〔空爆後にレーガンが行う予定の〕アメリカ国民向けのテレビ演説の草稿では、法的立場を正当化するために自衛権の行使という点を強調するように、というわれわれ〔英国〕のアドバイスをたしかに考慮にいった」とするレーガンからのメッセージを受け取っていた⁶³。グレナダ侵攻で挫折したサッチャー政権は、リビア空爆での対米協力によって、米国の政策に影響力を発揮できる存在であるという自己認識を取り戻したといえよう。

サッチャーの決定に閣内の同意が得られたとはいえ、英国内では政府に対する批判の声が上がった。空爆によって民家への被害や市民に死傷者が出ていた⁶⁴。空爆後に行われた世論調査では、66%が米国の空爆を支持しないと回答し、71%が基地使用を認めた首相の決定は間違いだたと答えた。一方、米国の空爆を支持すると答えたのは 29%、サッチャーの決定を支持すると答えたのは 25%にとどまった⁶⁵。16日付のフィナンシャル・タイムズ紙は社説で、米軍による空爆は「無益で、悲しむべきことであり、逆効果である」と批判した上で、IRA への対応を念頭に「未だかつて英政府は軍事攻撃によってテロリズムを

⁶⁰ FCO to Washington, Telno. 657, 12 April 1986, FCO 93/4480, TNA.

⁶¹ Laham, *The American Bombing of Libya*, p. 168.

⁶² CC(86) 15th Conclusions, 15 April 1986, CAB 128/83/15, TNA.

⁶³ サッチャー『サッチャー回顧録(上)』546頁。

⁶⁴ 『読売新聞』1986年4月16日。

⁶⁵ *The Times*, 17 April 1986.

3. サッチャー政権期英国の対米協力、1986～1987年

打倒できると信じたことはないはずだ」と論じた⁶⁶。ガーディアン紙も社説で、「我々〔英国〕が彼ら〔米国〕を手助けしたのは愚かだった」と政府を批判した⁶⁷。さらに、英国がリビア空爆に協力したことへの報復として、レバノンで誘拐されていた英国人の人質が殺害されると、労働党のキノック (Neil Kinnock) 党首が、サッチャー首相は米国の基地使用を認めたことで「テロを煽っている」と激しく批判した⁶⁸。

英政府は米国の要請に応じることを決定した時点で、世論・メディア・野党から激しい批判が寄せられることを予想していた。それゆえ、英政府は事前に、国内的に多大な政治的コストを払うことになる事前に米側に強調しており、そのことを米側も理解していた⁶⁹。史料からは、米側が英国の協力に深く感謝していたことが読み取れる。例えば、プライス駐米大使は、英国が「第一級の支援」を与えてくれたとして、英国に空爆の詳細を早急にブリーフィングするようシュルツに進言した⁷⁰。ポインデクスター国家安全保障担当大統領補佐官も英国のアームストロング (Robert Armstrong) 内閣官房長に対して、レーガンが英国に深く感謝していることを伝えた上で、「我々はあなた方を助けるためにできることは何でもする」と述べた⁷¹。実際に、レーガンは英国の協力への返礼として、英国が求める犯罪者引き渡し条約に批准する必要性を上院に説き、米国内で逮捕された IRA テロリストの英国への送還に道を開いた⁷²。サッチャーはそのことが『特別な関係』を強めた」と評価したうえで、「英米間の文化的歴史的きずなによってこの関係はこれからも特別なものであり続けるだろうが、レーガン大統領の在職中は格段に緊密だった」と述懐している⁷³。

このように、グレナダ侵攻の時とは対照的に、リビア空爆では米国の軍事行動を支える英国の姿が鮮明となったのである。そして、リビア空爆の翌年、英国はペルシャ湾を舞台に再び米国の軍事行動への協力を求められることとなる。

⁶⁶ *Financial Times*, 16 April 1986.

⁶⁷ *The Guardian*, 16 April 1986.

⁶⁸ *The Guardian*, 18 April 1986. 4月17日には、ロンドンのヒースロー空港で、20キロの爆弾を持った女性が逮捕された。彼女はアラブ人の知人男性から、事情を知らずに爆弾の仕掛けられたスーツケースを受け取っていた。このアラブ人男性は、「米国のリビア爆撃後、指令を受けて報復のため女友達をだましてイスラエルのエル・アル航空機の空中爆破を図った」とされている。『朝日新聞』1986年4月18日(夕刊)。

⁶⁹ FCO to Washington, Teln. 639, 10 April 1986, FCO 93/4479, TNA; Washington to FCO, Teln. 898, 11 April 1986, FCO 93/4479, TNA.

⁷⁰ London to Secretary of State, Secretary of Defense and White House, 16 April 1986, Doc. No. C17572067, Department of State, Virtual Reading Room, <https://foia.state.gov/Search/Search.aspx>.

⁷¹ Poindexter to Armstrong, 15 April 1986, MTF, <https://www.margaretthatcher.org/document/143460>. 他にも、ワインバーガーやシュルツの回顧録からも、英国への感謝が読み取れる。ワインバーガー『平和への闘い』185頁; Shultz, *Turmoil and Triumph*, p. 687.

⁷² 永野「新自由主義時代の協調と緊張」229頁。

⁷³ サッチャー『サッチャー回顧録』549頁。

3. ペルシヤ湾安全航行問題

(1) イラン・イラク戦争における「タンカー戦争」

1987年の英国による掃海艇派遣に至る背景として、まずペルシヤ湾安全航行問題が発生した経緯とそれへの英米の対応を概観する。

イラン・イラク戦争は、1980年9月22日にイラク軍がイラン領土に侵攻したことで勃発した。1979年のイラン革命以前から、イランとイラクは領土問題やペルシヤ湾岸地域の覇権をめぐる対立関係にあった。イラン・イラク戦争は、その後8年にわたって続くこととなった⁷⁴。

英米関係の視点で見た場合、イラン・イラク戦争は1980年代初頭における英米共同の軍事行動の機会を生んだといえる。多くの石油タンカーが行き交うペルシヤ湾周辺の安全航行を保障するために、米国のカーター大統領が、英海軍の派遣を求めたのである⁷⁵。英政府内では、新冷戦の幕開け以来、欧州域外での軍事介入能力の向上が議論されていた⁷⁶。カーターからの要請を受けて、サッチャーは「世間の注目を集めずに我々が展開できる最大限のもの」として軍艦2隻の派遣を命じ、カーターは英国の迅速な対応に感謝した⁷⁷。こうして、「アーミラ哨戒 (Armillia Patrol)」と呼ばれる作戦が開始され、1988年のイラン・イラク戦争終結まで、英国は2隻以上の軍艦をこの海域に展開した⁷⁸。

カーター政権の後を引き継いだレーガン政権も、ペルシヤ湾における英国の協力を高く評価していた。英国の軍艦派遣は「有益であるのみならず、西側の利益を防衛しているのがアメリカのみではないことを議会に説明できるから」である⁷⁹。1981年2月末には、サッチャーが西側首脳の中で最初に、レーガン政権発足後の米国を訪問し、米国が構想する「緊急展開戦力 (Rapid Deployment Force)」への協力を明言した⁸⁰。サッチャーと会談した

⁷⁴ イラン・イラク戦争については、Rob Johnson, *Iran-Iraq War* (London: Palgrave Macmillan, 2011); Nigel Ashton and Bryan Gibson eds., *The Iran-Iraq War: New International Perspectives* (NY: Routledge, 2013); Pierre Razoux, *The Iran-Iraq War* (Cambridge: Belknap Press, 2015).

⁷⁵ Carter to Thatcher, 25 September 1980, MTF, <https://www.margaretthatcher.org/document/112717>.

⁷⁶ Richard Smith, Patrick Salmon and Stephen Twigge eds., *Documents on British Policy Overseas*, Ser. III, Vol. VIII (NY: Routledge, 2012) Doc. Nos. 65, 67.

⁷⁷ Thatcher to Carter, 26 September 1980, MTF, <https://www.margaretthatcher.org/document/112718>; Carter to Thatcher, 9 October 1980, PREM 19/ 813, TNA.

⁷⁸ 英米の他にフランスも軍艦を派遣し、海域分割による哨戒活動が行われた。アーミラ哨戒については、篠崎正郎『引き留められた帝国——戦後イギリス対外政策におけるヨーロッパ域外関与、1968-82年』(吉田書店、2019年) 172-174頁; Warren Chin, 'Operations in a War Zone: The Royal Navy in the Persian Gulf in the 1980s', Ian Speller ed., *The Royal Navy and Maritime Power in the Twentieth Century* (London: Frank Cass, 2005).

⁷⁹ 篠崎『引き留められた帝国』173頁。

⁸⁰ 'Record of a meeting between the Prime Minister and Members of the US Senate at 1545 on Thursday 26 February 1981 on Capitol Hill, Washington D.C.', 4 March 1981, PREM 19/600, TNA. 緊急展開戦力はカーター政権によって構想されたものであり、ペルシヤ湾岸地域が米国の対外政策の焦点となったことを意味するものだった。永田伸吾「カーター政権による緊急展開部隊の創設——冷戦変容期における『同盟の再構築』の視点から」『国際関係学研究』第21号(2008年) 135頁。

3. サッチャー政権期英国の対米協力、1986～1987年

ワインバーガー国防長官は、自身は常に英米の「特別な関係」を支持してきたと述べて、英国の貢献への感謝を伝えるとともに、他国も英国を見習うべきだと述べた⁸¹。

ただし、英国はホルムズ海峡が封鎖される可能性については否定的だった。キャリントン (6th Baron Carrington) 外相は、ホルムズ海峡の封鎖は想定されているよりも困難であり、脅威は軍事的なものというよりも心理的なものだと考えていた⁸²。1981年末の時点でも、外務省内では、イラン・イラク戦争が現在の水準にとどまる限り、西側の利益への悪影響はないとする楽観的な見方があった⁸³。

しかし、1984年には戦争は新たな段階に突入した。戦争の膠着状態を打破するために、イランとイラクは互いのタンカーへの攻撃を行うようになり、いわゆる「タンカー戦争 (tanker war)」が始まったのである⁸⁴。攻撃は次第に第三国のタンカーにまで及ぶようになった。イランがホルムズ海峡を封鎖する構えを見せたことで、レーガン政権内では懸念が高まった⁸⁵。2月22日の記者会見では、レーガンは次のように答えている。「我々はその航路が閉ざされるのを許すわけにはいきません」⁸⁶。米国は軍事力を用いてでも、ホルムズ海峡の封鎖を阻止する姿勢だったのである。

英政府内でも、エスカレーションへの懸念が高まっていた。2月17日、ハウ外相、ウォーカー (Peter Walker) エネルギー相、ヘーゼルタイン (Michael Heseltine) 国防相の3名の閣僚と関係省庁の高官が集まり、ペルシャ湾岸地域の情勢が議論された。そこでは、米国がいかなる対応をとるかが重要であることが認識され、「彼ら〔米国〕に早計な軍事行動をとるのを思いとどまらせる」ために手を尽くす必要性が指摘された。米国の軍事行動は地域の緊張を高め、ソ連を刺激する可能性があったからである⁸⁷。あくまでも外交的手段による解決を優先すべきだ、というのが英国の考えであった⁸⁸。

3月には米国から英国に対して、ホルムズ海峡の航行を確保するための協力が要請された。米側が検討を求めたのは、①機雷対策部隊の東地中海またはアラビア海への派遣、②アーミラ哨戒で展開する軍艦の増強、③湾岸諸国との合同軍事訓練への参加であった⁸⁹。

3月13日の閣議でこの問題が議論された際、外相の代理で出席していたルース (Richard Luce) 外務担当閣外相は、アーミラ哨戒の増強は過剰なコミットメントになるとして、掃

⁸¹ 'Record of a meeting between the Prime Minister and the U.S. Secretary for Defense, Mr. Casper Weinberger, at the Pentagon at 1500 hours on Friday 27 February 1981', 2 March 1981, PREM 19/600, TNA.

⁸² FCO to Belgrade, Telno. 222, 26 September 1980, PREM 19/278, TNA.

⁸³ 'Iraq' attached to Wilkinson, 'Iraq: Planning Paper', 23 December 1981, FCO 49/989, TNA.

⁸⁴ Razoux, *The Iran-Iraq War*, p. 305.

⁸⁵ Bryan R. Gibson, *Covert Relationship: American Foreign Policy, Intelligence, and the Iran-Iraq War, 1980-1988* (Santa Barbara: Praeger, 2010) pp. 125-126.

⁸⁶ 'The President's News Conference', 22 February 1984, The American Presidency Project, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-949>.

⁸⁷ 'Record of a meeting held in Conference Room A, Cabinet Office at 10.30 am on 17 Friday February 1984', 17 February 1984, PREM 19/1283, TNA.

⁸⁸ FCO to Washington, Telno. 334, 17 February 1984, PREM 19/1283, TNA.

⁸⁹ CC(84) 10th Conclusions, 13 March 1984, CAB 128/78/10, TNA.

海艇の派遣が望ましいと述べた。一方、ヘーゼルタイン国防相は、「米政府が〔ペルシヤ湾岸〕地域の緊張を緩和するのではなく、むしろ高める可能性のある方針に固執しているように見える」という懸念を示し、拙速な掃海艇派遣に反対した。ワシントンから戻ったばかりのウォーカー・エネルギー相は、ペルシヤ湾での米国の行動に同盟国も参加すべきだという意見を多く耳にしたことに触れ、掃海艇派遣は米側から「善意の証」と見なされるだろうと述べた⁹⁰。

最終的に閣議では、東地中海のキプロスへ掃海艇を派遣する方針が決められた。そして、湾岸地域での米軍への支援強化に最終的なコミットメントをする前に、米政府とのハイレベルの政治協議を行うことが望ましいという点について、合意がなされた。キプロスに掃海艇を派遣することで、英政府が「前向きな姿勢」でこれらの協議に臨む意思があることを示すことができ、米国の政策決定への影響力を確保することになると考えられたのである⁹¹。このことは、グレナダ侵攻後の英国が、米国への協力姿勢を示すことによって、対米影響力を確保しようとしたことの証左の一つといえよう。

3月15日、サッチャーはレーガンに対して、地中海に掃海艇を派遣することを決定したと伝え、英米間で政治協議を行うことを打診した⁹²。レーガンはサッチャーの提案を受け入れるとともに、英国の協力姿勢を高く評価した。「私は、機雷対策部隊の即応態勢を強化するというあなたの計画を全面的に支持します。これは、ホルムズ海峡の封鎖を試みるいかなる行為にも対応するための、我々の集団的な能力を向上させる重要な一歩となるでしょう」⁹³。その後、3月19日から翌日にかけてルース外務担当閣外相が訪米し、米側との協議を行った。ここで米側は、ホルムズ海峡が封鎖された場合には外交手段による解決を優先することを受け入れ、さしあたっての英側の不安は解消されたといえる⁹⁴。

このように、1984年時点では、英国は対米協力姿勢を示すことができた。そして、1986年末から1987年に「タンカー戦争」が激化すると、米国はペルシヤ湾への軍事関与を強め、英国にも協力を求めることとなる。

(2) 英国の掃海艇派遣

1986年末からの「タンカー戦争」の激化に危機感を強めたのがクウェートだった。イラン・イラク戦争の開戦以来、クウェートはイラク産原油の輸送を支援するなど、イラクの継戦能力を支えていた。それゆえ、クウェート・タンカーは、イランによる攻撃の標的となったのである⁹⁵。1986年12月、クウェートは米国に対して、クウェート・タンカーの護

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

⁹² Thatcher to Reagan, 15 March 1984, MTF, <https://www.margaretthatcher.org/document/136666>.

⁹³ Reagan to Thatcher, 16 March 1984, Doc No. PITJXQ977015039, U.S. Declassified Documents Online [USDDO].

⁹⁴ CC(84) 13th Conclusions, 29 March 1984, CAB 128/78/13, TNA.

⁹⁵ Johnson, *The Iran-Iraq War*, p. 147.

3. サッチャー政権期英国の対米協力、1986～1987年

衛を要請した。

当初、米国はクウェートの要請を引き受けることに消極的だったものの、クウェートがソ連にも同様の要請を行っていることに衝撃を受けた。米国としては、西側への石油供給に死活的に重要なペルシャ湾岸地域でソ連軍が活動するのを重視するわけにはいかなかったのである⁹⁶。加えて、前年に米国がイランに武器を売却していた事実（イラン・コントラ事件）が発覚して以来、米国は友好関係にある穏健派アラブ諸国に安心供与を行う必要性に迫られていた⁹⁷。こうして7月22日から、米国はクウェート・タンカーを米船籍に変更して護衛する、「アーネスト・ウィル作戦（Operation Earnest Will）」を開始した⁹⁸。

この直前の7月16～17日、サッチャーがワシントンを訪問し、英米首脳間の信頼関係が演出されていた。イラン・コントラ事件でレーガンが米国内から激しい批判にさらされる中で、サッチャーはレーガンを擁護したのである。サッチャーによれば、「私はレーガン大統領が嵐を乗り切るのを助けるため、最大限のことをしようと思決心した」のだという⁹⁹。サッチャーは帰国後、現在の英米関係は「非常に良い」と閣議に報告した¹⁰⁰。

しかし、米国がペルシャ湾への関与を強めつつある中で、サッチャーはエスカレーションの可能性を憂慮していた。すなわち、米国がイラン・イラク戦争でイラクへの「傾斜」を強めつつある中で¹⁰¹、サッチャーは米国がイランに対して先制攻撃を行い、「不確実な結果」を招くことを懸念していたのである¹⁰²。訪米時のインタビューでも、米国の求めに応じてペルシャ湾での英軍のプレゼンスを強化する考えがあるかと問われたサッチャーは、それをきっぱりと否定した¹⁰³。

エスカレーションを憂慮する英国の姿勢が顕著に表れたのが、米国から掃海艇派遣を要請された時である。7月24日に米海軍が護衛するクウェートの超大型タンカー「ブリッジトン（Bridgeton）」が機雷に接触して大破すると、米国は英国を含む同盟国に掃海艇派遣を要請した¹⁰⁴。だが、エスカレーションを懸念する英国は、ペルシャ湾における西側の軍事的プレゼンスは可能な限り目立たないようにすべきだという立場であり、米国が求める掃海艇派遣を拒否した¹⁰⁵。メロウ（David Mellor）外務担当閣外相が7月31日の記者会見で述

⁹⁶ Gibson, *Covert Relationship*, pp. 195-197.

⁹⁷ Steven Hurst, *The United States and Iraq Since 1979: Hegemony, Oil and War* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009) p. 64.

⁹⁸ 金澤裕之「イラン・イラク戦争における航路安全確保のための活動」『防衛研究所紀要』第20巻第2号（2018年）22頁。

⁹⁹ サッチャー『サッチャー回顧録（下）』386頁。

¹⁰⁰ CC(87) 25th Conclusions, 23 July 1987, CAB 128/87/1, TNA.

¹⁰¹ Gibson, *Covert Relationship*, p. 179.

¹⁰² Ridgway to the Secretary, 13 July 1987, Doc. No. C05426577, Department of State, Virtual Reading Room.

¹⁰³ 'TV Interview for CBS News', 17 July 1987, MTF, <https://www.margaretthatcher.org/document/106913>.

¹⁰⁴ *The Times*, 30 July 1987.

¹⁰⁵ Powell to Thatcher, 31 July 1987, PREM 19/2891, TNA.

べた言葉では、この決定は「同盟国が互いに独立した判断を下すことの一環」だった¹⁰⁶。

にもかかわらず、8月11日には、英国は一転して、掃海艇4隻と支援船1隻をペルシャ湾へ派遣することを発表する¹⁰⁷。英国の姿勢の変化は、何によってもたらされたのか。直接的な要因は、機雷による事故の危険性が高まったことである。従来は安全だと見られていたホルムズ海峡の外側のオマーン湾で、10日に米国のタンカーが機雷に接触した。ヤンガー国防相は、過去48時間でさらに多くの機雷が敷設された結果、アーミラ哨戒で活動中の軍艦への危険が増したため、掃海艇派遣を決定したと説明した¹⁰⁸。

加えて、7月末に英国が掃海艇派遣を拒否した後も、米国からの圧力は高まっていた。英国が掃海艇派遣を拒否したとき、シュルツ国務長官はグレナダ侵攻の時の英国の反発を思い起こしたという¹⁰⁹。当時の米国はベトナム戦争時に使用された旧式の掃海艇20数隻しか保有しておらず、実戦配備されていたのはわずか3隻だった¹¹⁰。ホルムズ海峡の外を含めた広大な海域に機雷が散らばっており、米海軍がタンカー護衛作戦を実施するには、同盟国による支援が不可欠だった。このような状況で、レーガンは国家安全保障担当大統領補佐官のカールッチ (Frank Carlucci) を西欧諸国に派遣した。8月3日、ロンドンを訪れたカールッチは、英側にあらためて掃海艇派遣を求めた。「[ペルシャ] 湾岸地域における米英協力の具体的な現れ (a tangible manifestation)」を望んでいると強調したのである¹¹¹。

この当時、英国が米国からの圧力に抗い続けることは困難だったと考えられる。米ソの緊張が緩和する状況で、サッチャーは対米影響力を確保する必要性をあらためて認識していた。リビア空爆から約半年後の1986年10月、米ソ首脳がレイキャビクにて会談し、核戦力全廃の寸前まで話が進んだのである¹¹²。サッチャーは、「アメリカ側がどこまでやるつもりだったかを知った時には、足元で地震でも起こったような気がした」という¹¹³。レイキャビクの一件以来、サッチャーは二度と「不快な驚き」に直面しないために、レーガン大統領に働きかけなければならぬと考えていた¹¹⁴。したがって、対米影響力の確保を目指す英国が、米国からの要請を拒否し続けることは困難だったといえよう。

実際に、英国は掃海艇派遣が米国の意向に適うことを自覚していた。掃海艇派遣を発表したヤンガー国防相は、次のように述べている。「我々の米国の友人たちは、これ[英国

¹⁰⁶ *The Times*, 1 August 1987.

¹⁰⁷ フランスも同日に掃海艇派遣を発表した。

¹⁰⁸ 『朝日新聞』1987年8月12日。報道によると、第一海軍卿のスタヴリー (William Staveley) 提督が、掃海艇派遣を強く進言したとされる。*The Times*, 12 August 1987.

¹⁰⁹ Shultz, *Turmoil and Triumph*, p. 933.

¹¹⁰ 『朝日新聞』1987年8月21日。一方の英国は「世界一の掃海技術」を有しているとされた。『朝日新聞』1987年8月11日。

¹¹¹ Wooley, 'Call by Mr Carlucci', 4 August 1987, PREM 19/2891, TNA.

¹¹² 佐々木卓也『冷戦——アメリカの民主主義的生活様式を守る戦い』(有斐閣、2011年) 172頁。

¹¹³ サッチャー『サッチャー回顧録(下)』35頁。

¹¹⁴ Charles Moore, *Margaret Thatcher: The Authorized Biography, Volume Three: Herself Alone* (London: Allen Lane, 2019) p.156.

3. サッチャー政権期英国の対米協力、1986～1987年

の掃海艇派遣]に極めて喜ぶことでしょう」¹¹⁵。ヤンガーの言葉通り、米国は英国の掃海艇派遣決定を歓迎した。ホワイトハウスの報道官は、英国の「寛大さ (generosity)」を高く評価し、他の国々からの協力にも道を開くことになるかもしれないとの見解を示した¹¹⁶。最終的には、英国に加えて、フランス、イタリア、ベルギー、オランダも掃海艇を派遣した¹¹⁷。

かくして、英国はベルシャ湾においても対米協力を行うこととなったのである。

おわりに

リビア空爆とベルシャ湾安全航行問題に関して、英国は米国の軍事行動に協力し、これらは当該期の英米関係の緊密さを物語る事例に数えられてきた。しかしながら、英国は無条件に対米協力に邁進したわけではなかった。本稿で示したように、英国は躊躇しながらも、米国への協力を選んだのである。

リビア空爆とベルシャ湾安全航行問題のいずれの事例においても、英国は米国の軍事行動が招き得るエスカレーションを懸念していた。だが、逆説的に、それは英国が対米協力を行う動機にもなったといえる。すなわち、米国への協力姿勢を示すことで、米国の対外政策に影響力を確保しようとしたと考えられるのである。それは、1983年のグレナダ侵攻で対米影響力の限界に直面した英国が、それでも何とかして、対米影響力を確保しようとした模索した帰結であった。

ただし、グレナダ侵攻と本稿が扱った二つの事例には、一つの異なる点がある。グレナダ侵攻では、米国は英国の支援がなくとも軍事行動を遂行できた。対して、リビア空爆とベルシャ湾安全航行問題では、英国の支援なしには、米国の軍事行動が困難になる可能性があったのである。米国がリビア空爆で、高精度の攻撃が可能な F-111 を使用するためには、英国内の基地使用が不可欠だった。また、米国は十分な掃海能力を有しておらず、大量の機雷が敷設されたベルシャ湾でタンカーを護衛するためには、英国を含む同盟国による掃海艇派遣が不可欠だった。

米国との「特別な関係」を志向する英国にとって、本来、米国から必要とされることは望ましいことのはずである。しかし、米国から必要とされるということは、それだけ米国の要請を断った場合に米側の不満は大きくなり、対米協力を拒否することが難しくなる。本稿が扱った英国の政策決定からは、米国への協力を断ることが困難な状況に直面したジュニア・パートナーの姿が見て取れるといえよう。

¹¹⁵ *The New York Times*, 12 August 1987. 労働党からは、「米英合同の作戦に向けた巨大な一歩だ」という批判が政府に向けられた。*The Guardian*, 12 August 1987.

¹¹⁶ *The Times*, 12 August 1987.

¹¹⁷ ワインバーガー『平和への闘い』378頁。米国は日本にも掃海艇派遣を求めたが、結局実現することはなかった。加藤博章『自衛隊海外派遣の起源』（勁草書房、2020年）第4章；山口航『冷戦終焉期の日米関係——分化する総合安全保障』（吉川弘文館、2023年）3部第3章。

海部政権期における日本の対中政策

— 中国の「孤立化脱却」から「再関与」へ —

東郷 雄太

神戸大学大学院法学研究科博士後期課程

はじめに

1980年代の後半から1990年代初頭の時期は実に不思議な季節であった。長きにわたって固定的であった国際構造が、平和裡に急速な変容を見せたからである。特に1989年から1991年までの情勢の推移は目まぐるしく、1989年11月のベルリンの壁崩壊や、同年12月のマルタ会談など、東西間の緊張緩和を象徴する出来事が続いた。仕舞いには1991年12月にソ連が崩壊し、約40年間続いた東西冷戦が名実ともに幕を下ろす。それは戦後の国際関係において一大転機ともいえる瞬間であった。

奇しくも同じ季節、中国問題もまた、それまで冷戦構造を前提として進められてきた日本外交の在り方を問う試金石になった。特に1989年6月4日に発生した天安門事件¹は、国交正常化以降の日中関係における最大の危機であったといっても過言ではない。民主化を求める学生たちを武力によって弾圧するという中国政府の判断は、西側諸国による非難と経済制裁を招き、自らを国際的に孤立状態に追いやることになったのである。日本も西側諸国と足並みを揃えるかたちで中国に対する経済制裁を実施した。

しかし、日本は中国の改革開放路線への支援を継続する方針から、早期の関係回復に向けて奔走する。1990年7月のヒューストン・サミットでは、他の西側諸国に先駆けて中国への制裁解除を断行し、1991年8月には海部俊樹総理が中国を訪問することで日中関係は完全正常化に至った。そして、国際的孤立を脱却した中国は、1990年代をとおしてグローバル経済への関与を深め、「坂の上の雲」を駆け上がってゆくのである。

同時期における日本の対中外交に関しては優れた先行研究が蓄積されてきた。中国との関係回復をめぐる過程が米国の動向に左右されるに過ぎなかったとして受動性を指摘する議論もあるが²、その傾向としては日本外交がイニシアティブを発揮したと評価する見方が趨勢である³。これらの研究はいずれも史料上の制約を抱えていたものの、近年では若月秀

¹ 本稿で用いる「天安門事件」という用語は1989年6月4日に北京で発生した「第二次天安門事件（六・四 天安門事件）」を指す。

² Miyashita, Akitoshi. *Limits to Power: Asymmetric Dependence and Japanese Foreign Aid Policy* (Lanham: LEXINGTON BOOKS, 2003), ch.4.

³ 代表的な研究は下記の通り。Zhao, Quansheng. *Japanese Policymaking: The Politics Behind Politics* (Westport, Conn: Praeger, 1993), ch.8; 徐顕份『日本の対中 ODA 外交：利益・パワー・価値のダイナミズム』（勁草書房、2011年）第5章；三宅康之「六・四（第二次天安門）事

4. 海部政権期における日本の対中政策

和が日本外務省の外交文書に依拠し、天安門事件発生から海部訪中までの経緯を分析するなど、精度の高い歴史研究が登場しつつある⁴。特に日中関係の文脈と冷戦史の文脈を交錯させるかたちで記述を試みた若月の貢献は注目に値する。

けれども、優れた先行研究の存在はさらなる分析が不要であることを意味しない。たとえば既存の研究では、G7 サミットや海部訪中といった重要な出来事の準備過程に関する記述が限られている。そのため、東西間の緊張緩和と停滞する日中関係の狭間に立たされた外交関係者の葛藤がやや見えづらく、海部政権の対外政策の実態が明らかになっていないという課題がある。

本研究では上記の問題意識を踏まえつつ、冷戦構造が変容する中で日本はどのようにして孤立状態にある中国を再び国際社会に関与させていったのか、という問いに答えることを目的とする。具体的には、中国の「孤立化脱却」の糸口となったヒューストン・サミットと、中国の国際社会への「再関与」の起点となった海部訪中を対象とし、中国問題をめぐる政策決定過程および外交交渉過程を辿ることとした。

こうした試みによって得られる意義は次の2点である。第一に、一次史料に基づく新たな史実の発見である。すなわち、これまで不明瞭であった指導者や外交関係者の認識を明らかにする。第二に、海部政権期の外交政策に対する評価の修正である。同政権期の日本外交に関しては、湾岸戦争への対応に議論が集中する傾向が見られる一方、対中政策については十分な検討がなされてこなかった。そのことを踏まえ、本研究は日中関係という視角から海部外交の功罪を解明する。

なお、事実関係の叙述にあたっては、情報公開請求に基づく外務省開示文書、外務省外交史料館に所蔵される戦後外交記録を中心的な分析対象としながら、ジョージ・ブッシュ大統領図書館所蔵の国家安全保障会議 (NSC) 関連文書および英国国立公文書館に所蔵される外交文書も補完的に参照した。また、政府公刊文書、政策当事者のオーラル・ヒストリーや回顧録、インタビュー証言等も併せて考察材料としている。

1. 冷戦終結の季節

(1) 国際情勢の転換点

海部政権成立の経緯を語る前に、少し遡って当時の国際環境に言及しておく必要があるだろう。1985年に「ペレストロイカ」や「新思考外交」を謳うミハイル・ゴルバチョフ (Mikhail Gorbachev) がソ連の最高指導者に就任したことは、冷戦構造の変容をもたらす画期的な出

件 1989-91 年」高原明生・服部龍二 (編) 『日中関係 1972-2012』(東京大学出版会、2012 年) 229-258 頁。また、財界の動向に着目した研究として、李彦銘『日中関係と日本経済界：国交正常化から「政冷経熱」へ』(勁草書房、2016 年) 第 5 章。

⁴ 若月秀和「冷戦終結過程での日本の対中外交：多国外交の文脈のなかで」『国際政治』第 212 号 (2024 年 3 月) 113-128 頁。

来事であった。これに伴い、米ソ両国は首脳会談を重ねるようになり、急速に東西間の緊張緩和を進めてゆくからである。1989年には、ソ連の改革の影響を受けた共産主義諸国でも民主化の兆しが見えつつあり、いわゆる「東欧革命」が本格化していた。

では、当時の日本の外交関係者の国際認識はいかなるものだったのだろうか。1989年の段階において外交関係者が冷戦終結の見通しに懐疑的であったことを象徴する2つの出来事を振り返りたい。

第一に、1989年5月12日に米国のジョージ・ブッシュ（George H.W. Bush）大統領がテキサス A&M 大学でおこなった演説である。ブッシュはこの演説において、「今こそ封じ込めを超えて、世界とソ連自体に起きている変化を認識した上で1990年代の新しい政策に移行するときである」と訴え、ソ連を国際社会に組み込んでゆく意思を示した⁵。この演説を契機として、ブッシュはゴルバチョフの外交攻勢に巻き返すかたちで、通常兵力の大幅削減をはじめとした大胆な軍縮交渉を推進していった。

ただし、こうした米ソの緊張緩和の流れに対し、外務省内ではそれに同調するような雰囲気は漂っていたわけではない。北米局第一課はブッシュの演説に関して、「戦後の米ソ関係の流れから見れば大きな変化」と見做す一方で、「実態的には米側として何らの譲歩も行なっておらず、もっぱらソ連側の態度変更を促したもの」と解釈している⁶。そのような意味で、緊張緩和に対する外交関係者の受け止め方は冷ややかであった。

第二に、1989年12月2日と3日にマルタで実施された米ソ首脳会談である。会談後の共同記者会見では、ゴルバチョフは「冷戦終結」を宣言するに至り、ブッシュも新しい時代の幕開けについて言及した。それは40年以上にもわたって続いた対立に終止符が打たれた歴史的瞬間であった。

他方で、5月のブッシュの演説の時と同様に、ベルリンの壁が崩壊した直後であっても外務省が警戒を緩めることはなかったらしい。このとき、外務省内では北米一課、安保課、ソ連課、中国課をはじめ、主要部局の課長級のメンバーが集められ、一つの作業グループが作られた。マルタ会談後の日本外交をどうするか、という点について検討するためである⁷。

連日議論が重ねられた結果、栗山尚一外務事務次官の決裁を経たかたちで一つの文書が作成された。「国際情勢と日本外交」と名付けられたその文書では次のような情勢認識が示された。「世界は大きな変化の中にある。東西関係は対決から対話へと変化しつつあり、東西冷戦は克服の過程を開始した」。つまり、アジアでは緊張緩和の進行が遅れており、冷戦

⁵ UVA| Miller Center. “May 12, 1989: Commencement Address at Texas A&M University,” n.d., <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/may-12-1989-commencement-address-texas-am-university>. 最終確認日 2024年10月7日。

⁶ 北米第一課「ブッシュ大統領の対ソ政策演説（取敢えずのコメント）」1989年5月15日、「宮澤喜一関係文書」。

⁷ 読売新聞政治部『日米安保三十年：ニューデタントと日本の安全保障』（行研出版局、1990年）15-16頁。

4. 海部政権期における日本の対中政策

終結も「現在進行形」であれどまだ「完了」を見ていないという捉え方である⁸。それは冷戦が終結したということと必ずしも同義ではない。

一連の出来事に対する日本外務省の認識の根底に存在したのは、ソ連への脅威認識であった。すなわち、ゴルバチョフはソ連を立て直そうとしているけれど、必ずしもソ連が民主主義的な国家となり、軍事に頼る外交を放棄するわけではない。したがって、西側諸国と日本にとって政治的脅威でなくなることを「簡単には期待できない」状況だったと当時の外務次官であった栗山尚一は振り返っている⁹。ペレストロイカが進行する中であっても日ソ間には依然として深い溝が存在したのである。

ゴルバチョフの改革に対する外交関係者たちの懐疑的な見方は、若月秀和が「冷戦的思考」と形容した日本外交の観念的基盤であり¹⁰、1989年に米ソ関係が決定的に改善される中でも根強く残っていた。こうした国際認識は同時期の中国問題とも無関係ではなく、とりわけ欧州諸国との間で生じた認識のギャップは日本を苦しめることになる。

(2) 天安門事件

ゴルバチョフ登場の余波はヨーロッパ地域のみならず東アジア地域にも波及した。中ソ和解である。1989年5月15日にゴルバチョフが北京を訪問し、中国の最高指導者であった鄧小平との間で両国の関係正常化を発表した。これにより、20年以上にわたり続いていた「不正常な関係」に終止符が打たれることとなった。

中ソ関係の改善は日本外務省内でおおむね好意的に受け止められていたようである。山下新太郎情報調査局長は同年7月に『外交フォーラム』で発表した論考の中で、「アジア太平洋地域の国際政治上の枠組みが根本的に変化するものとは考えられない」がゆえに、日本の外交政策を見直す必要はないと論じている¹¹。それどころか、中ソ和解がアジア情勢の安定につながるがゆえに「日本にとって非常によいこと」であるという考えさえ存在した¹²。日中平和友好条約における「反覇権条項」の問題など、中ソ関係が悪化していたがゆえに交渉が難航し、苦勞したこともある¹³。それゆえ、日本の外交関係者は中ソ和解に窮屈な状況を脱する兆しを見出したのであった。

⁸ 同上。

⁹ C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト『栗山尚一（元駐米大使）オーラルヒストリー：転換期の日米関係』（政策研究大学院大学、2016年）49頁。

¹⁰ 若月秀和『冷戦終焉と日本外交：鈴木・中曽根・竹下政権の外政 1980-1989年』（千倉書房、2017年）661頁。

¹¹ 山下新太郎「中ソ、30年ぶりの和解を読む」『外交フォーラム』第2巻第10号（1989年7月）73頁。

¹² 長谷川和年（著）/ 瀬川高央・服部龍二・若月秀和・加藤博章（編）『首相秘書官が語る中曽根外交の舞台裏：米・中・韓・との相互信頼はいかに構築されたか』（朝日新聞出版、2014年）354-356頁。

¹³ 折田正樹（著）/ 服部龍二・白鳥潤一郎（編）『外交証言録 湾岸戦争・普天間問題・イラク戦争』（岩波書店、2013年）92頁。

しかし、そのような安堵は束の間であった。1989年の初夏以降、中国の情勢が世界における民主化の動向と逆の方向へと向かってゆくからである。中国共産党にとってみれば、旧共産主義国の政治体制に訪れた変化は恐怖心を抱かせるものであり、指導部は「和平演変」、すなわち平和的手段によって社会主義体制が転覆する状況を危惧した¹⁴。

指導部の恐怖心が悲劇的なかたちで具現化したタイミングが1989年6月4日であった。この日の未明、中国政府は人民解放軍を出動させ、学生たちが4月から天安門広場で続けていた民主化要求のデモを武力によって鎮圧した。いわゆる天安門事件である。これにより、少なくとも1万人規模の死傷者が生じたと言われている¹⁵。

天安門事件に対する欧米諸国の反応は厳しく、政府高官の接触停止や兵器の輸出停止をはじめとした対中制裁措置が次々と実施された。日本政府も当初は静観する姿勢を示したものの、6月21日には第三次対中円借款の供与延期を表明した。竹下登政権期に発表された第三次対中円借款は約8100億円にも及ぶ巨額の援助計画であり、その供与延期は中国政府にとって手痛い経済制裁であった。

このような西側諸国の制裁措置は中国を国際的に孤立化させる結果となった。1970年代末期から続いた、援助を中心として中国を国際社会に関与させるという西側諸国の取り組みはここで一時的に断絶したのである。

(3) 海部政権の成立

冷戦が終結に向かい、日中関係が停滞する中で舵取りを任されたのは海部俊樹である。このとき、国際環境は激流であったが、国内政治も騒がしかった。長期政権が期待された竹下登がリクルート事件を理由に退陣し、続く宇野宗佑も女性問題と参院選の結果を受けて辞任するなど、政権を揺るがすスキャンダルが相次いでいたからである。それゆえ、日本国内では自民党に対する政治不信が高まりつつあった。

そうした中、清廉なイメージを有していた海部に白羽の矢が立つのは不思議なことではなかった。海部はかつて「クリーン」と評された三木武夫元総理を師と仰ぎ、三木が率いる派閥で頭角を表したことで知られる。三木派の流れを汲む河本派はリクルート事件に唯一関与していない派閥だが、領袖の河本敏夫が78歳と高齢であり、竹下登、安倍晋太郎、金丸信といった党内の実力者が「選挙に勝てない」と判断したことから海部に話が回ってきたというのがこの次第であった¹⁶。

宇野と同様に海部が少数派閥に属していたことは最大派閥である竹下派にとって好都合であった。経世会の圧倒的支援を受けた海部は、1989年8月の自民党総裁選で石原慎太郎、林義郎を大差で破り、宰相の座につくこととなった。このとき、竹下は海部に対し、「絶対

¹⁴ 田中明彦『アジアの中の日本』（NTT出版、2007年）47頁。

¹⁵ BBC. "Tiananmen Square Protest Death Toll 'Was 10,000,'" 23 December. 2017, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-42465516>. 最終確認日 2024年10月7日。

¹⁶ 海部俊樹『政治とカネ』（新潮社、2010年）18-19頁。

4. 海部政権期における日本の対中政策

負けやせんから、ええから安心してがんばれや」と伝え、票読みの結果まで教えるなど¹⁷、勝負は事前にほぼ決まっていたようなものであった。

したがって、海部政権発足後の実権が宇野政権と同様に経世会によって握られていたことは言うまでもない。また、演説上手で知られた海部であるが、外交政策という観点に限って言えば、自身の言葉で政策を語る能力に乏しく、外務省が用意した原稿に忠実に従うタイプであった¹⁸。そのため、意思決定の基礎的なイニシアティブは経世会や外務省に委ねられていたと見るのが自然であろう。

海部政権の船出は1989年8月10日のことであった。政権発足後の1ヶ月は外遊に追われたが、日米首脳会談や日英首脳会談を卒なくこなした。人柄の明るさもあってか、ジョージ・ブッシュ大統領やマーガレット・サッチャー（Margaret Thatcher）首相と良好な関係を築くことにも成功している¹⁹。10月2日の所信表明演説では、「国際平和と軍縮そして繁栄」に貢献することを目指すとともに、竹下政権で打ち出された「国際協力構想」に一層積極的に取り組むことを表明した²⁰。海部政権の外交は竹下・宇野政権の基本方針を継承していたのである。

対中政策に関しても同様に、改革開放路線を支持する従来の方針を踏襲した。政権成立の2日前にあたる8月7日にアジア局中国課が作成した「対中政策基本方針」という文書には、中国の「近代化に対する努力は不変」とした上で、「中国が改革・開放政策を維持し、安定することが当面の目標」との方針が示されている²¹。そうした方針に則り、8月11日には対中ODAにおける既存の援助案件の再開を発表し、8月17日には北京市以外への渡航自粛勧告を解除するなど、部分的に対中関係を正常化する動きが目立った。中国の改革開放を支援する立場は変わらず、着実に関係回復を進めていくことを目指したのである。

ただし、最も規模が大きい有償資金協力にあたる第三次対中円借款については、欧米諸国や国際世論への配慮からその凍結解除に踏み切ることはなかった。無論、1990年1月に中国政府が北京市の戒厳令を解除すると、日本政府も事務レベルで第三次円借款の準備作業を開始した²²、3月には中山外務大臣が国会演説において日中関係の早期回復の意思を示

¹⁷ 同上、26-27頁。

¹⁸ この点については、自らの言葉で外交政策を論じることができた宇野宗佑と対照的であったという。宮本雄二氏へのインタビュー、2024年8月5日。

¹⁹ 白鳥潤一郎「宇野宗佑・海部俊樹・宮澤喜一：経世会に翻弄された宰相たち」宮城大蔵（編）『平成の宰相たち：指導者16人の肖像』（ミネルヴァ書房、2021年）30-31頁。

²⁰ 内閣総理大臣官房『海部俊樹総理大臣演説集』（日本広報協会、1992年）5-6頁。

²¹ 中国課「今後の対中政策：中国情勢に関する特別検討会議用資料」1989年8月7日、戦後外交記録「天安門事件（現地情勢と日本の対応）」2020-0545、外務省外交史料館（以下、外史と表記）。

²² 橋本大使発外務大臣宛電信第212号「マツウラ経協局長とチン・カクジン経貿部副部長との会談（有償資金協力）」1990年1月16日発、情報公開請求に基づく外務省開示文書（2022-00168）。

す²³など、他の西側諸国に先駆けて対中関係回復を目指す動きを見せていなかったわけではない。だが、その政治的判断については同年7月のヒューストン・サミットを待たねばならなかったのである。

2. 中国の「孤立化脱却」

(1) ヒューストン・サミット：日本の基本的立場

天安門事件後の中国をめぐる国際関係に一つの転機が訪れた局面がヒューストンで開催されたG7サミット（先進国首脳会議）である。ヒューストン・サミットは本格的に東西関係の変化が前提として実施される初めてのサミットであった。そこではソ連の改革、東欧問題などと並んで中国問題が主要議題として注目された。

前年のアルシュ・サミットにおいては、政府高官同士の接触や兵器輸出の停止、世界銀行の対中融資の凍結といった制裁措置を明記する「中国に関する政治宣言」が採択されることとなった。ただし、宇野総理の意向により、「中国が自ら孤立化を回避する」というニュアンスの表現が挿入されるなど、比較的穏健で中国との関係回復の余地を残す共同声明となった²⁴。

それから1年が経ち、中国情勢は大きく変化した。1990年6月には米国政府が中国に対するMFN（最恵国待遇）を延長するとともに、中国政府も米国大使館に保護されていた方励之夫妻の出国を認めるなど、双方が歩み寄ることで米中間に横たわる一部の懸案が解決されたのである。米中関係の改善により、日本が対中制裁を解除するための環境は整いつつあった²⁵。

そのような状況下において、ヒューストン・サミットの準備は進められてゆくことになる。外務省は、サミットのテーマが「民主化の支援」になると位置付け、その延長線上にあるソ連問題が重要課題になりうると予測している²⁶。当時、対ソ支援に関しては、いずれの西側諸国もペレストロイカを支持し、知的支援や技術協力を実施するという方針については異論を唱える雰囲気はなかったが、西ドイツ・フランス・イタリアが共同で西側諸国による資金協力を提案するなど、さらにリスクをとって改革を加速させようとする動きを見せ始めていたのである²⁷。

²³ 第118回衆議院本会議第3号、1990年3月2日。

²⁴ 1989年のアルシュ・サミットで「中国に関する政治宣言」が採択されるまでの経緯については次の文献に詳しい。東郷雄太「天安門事件をめぐる日本外交：『中国の孤立化回避』方針の形成過程」『神戸法学』第73巻第3号（2023年12月）。

²⁵ アルシュ・サミット以降の日本の外交努力については次の文献に詳しい。東郷雄太「天安門事件と日米関係：中国との関係回復をめぐる協調の模索」『国際政治』第215号（掲載予定）。

²⁶ 外務省「ヒューストン・サミット（主要論点）」1990年6月22日、戦後外交記録「サミット第16回ヒューストン会議/中国問題発言・応答要領」2022-0719、外史。

²⁷ 渡邊、前掲論文、17頁；若月、前掲論文、122頁。

4. 海部政権期における日本の対中政策

しかし、日本は欧州諸国に比べてソ連への経済援助に消極的であった。その理由として、外務省は、(1) ソ連が依然として軍事大国であること、(2) 北方領土問題への取り組みが不十分であるように「新思考外交」がアジア方面に及んでいないこと、(3) 経済協力を実施したとしても市場経済への移行にはつながらないことを懸念した。つまり、ソ連を引き続き「潜在的脅威」と認識し、欧州諸国が求める対ソ経済協力を「時期尚早」と見做したのである²⁸。ちなみにソ連への経済支援については米国も同様に慎重な立場であった²⁹。

他方、日本は国際社会で孤立した中国への援助再開に最も積極的であった。特に外務省アジア局は、中国の民主化を促進するにあたり、引き続き改革開放路線を支援することが「最も効果的」であると考えていた。そのためにも、日米協調のもとで第三次対中円借款を早期に再開することを目標とした³⁰。

したがって、外務省が懸念した一つのシナリオは、ソ連に対する外交姿勢と中国に対する外交姿勢のギャップをめぐり、欧米諸国から批判を浴びることにあつた。事実、「民主化を渡る中国を支援し、民主化を促進するソ連への支援を差し控える日本の立場が一見矛盾した様にとられかねず、その間の整合性に留意する必要がある」という認識が共有されている³¹。日本の立場が中国に甘く、ソ連に厳しいと映れば、欧州諸国から時代に逆行した存在だと非難されかねない。冷戦終結の気運は日本が対中政策を進める上で有利にはたらかなかつたのである。

このように、ヨーロッパとアジアでは、ソ連に対する危機意識が異なっていた。欧州諸国にとってみれば、ソ連はもはや脅威ではなく、むしろ人権を蔑ろにする中国のほうが問題であった。そのため、ユーラシア大陸の反対側から吹いてくる「向かい風」と日本は向き合えねばならなかつた。

(2) ヒューストン・サミット：シェルパ会合

G7サミットにおいては、準備会合であるシェルパ会合が舞台装置としての重要な役割を占める。「シェルパ」とはヒマラヤの山岳ガイドが由来の言葉であり、事前に主要議題や宣言案の作成を担う首脳個人代表を指すことで知られる³²。とりわけ、他のG7諸国に比べ

²⁸ 「ヒューストン・サミットにおける対ソ支援及び対中支援問題への対応」1990年6月20日、戦後外交記録「サミット第16回ヒューストン会議/中国問題発言・応答要領」2022-0719、外史。

²⁹ 村田大使発外務大臣宛電信第5928号「ヒューストン・サミット（本使意見具申）」1990年6月27日、戦後外交記録「サミット第16回ヒューストン会議/中国問題発言・応答要領」2022-0719、外史。

³⁰ 「ヒューストン・サミットにおける対ソ支援及び対中支援問題への対応」1990年6月20日、戦後外交記録「サミット第16回ヒューストン会議/中国問題発言・応答要領」2022-0719、外史。

³¹ 同上。

³² 白鳥潤一郎「苦悩する経済大国：東京サミット（1979年）と日本外交」『国際政治』第212号（2024年3月）82頁。

て会議外交の伝統を持たない日本にとって、会議の流れを作るシェルパの重要度は一段と高い³³。ヒューストン・サミットに向けた準備会合も既に1990年1月から始まっており、渡邊幸治経済担当外務審議官がシェルパとして西側諸国との調整を重ねていた。

中国問題に関しては順調に話が進んだ。5月17日から18日にかけてパリで開催された第3回政務局長会合では、世界銀行による対中融資の問題が議論され、天安門事件から1周年にあたる時期は避けるにしても、その時期が過ぎれば融資を再開させてゆく方針で各国の意見が一致した³⁴。5月28日には、帰国した渡邊が海部総理に対し、中国との関係改善が「相当現実化してきているとの感触」があると報告している³⁵。

6月15日から17日にロードアイランド州ニューポートで開催された第4回政務局長会合でも、日本は順調に対中政策をめぐる議論を進めた。渡邊が中国問題のみにフォーカスした宣言案が策定されることには否定的であると述べたところ、EC代表や英国は日本の方針に従うと応じた。ただし、サミットで意見交換を行うことは重要であり、それに対する共通の回答として非公式のプレス・ガイドラインを用意しておく必要があるということで話がまとまった³⁶。こうして、アルシュ・サミットで採択された「中国に関する政治宣言」のような共同声明の策定はなされない方向で合意が見られたのである。

しかし、サミットが近づいてくるにつれ、対中姿勢を硬化させる国が現れ始める。6月28日にニューヨークで開催された第5回政務局長会合では、「政治宣言」内における中国問題の部分の表現をどうするか、という点について議論が交わされることになった³⁷。

もともと、6月22日に各国に配布された「政治宣言」の米国案は次のような内容であった。すなわち、「最終的に我々は、中国が政治・経済改革の道に戻りつつある兆候を歓迎するが、こうした改革の努力の速度と範囲がまだ必要に見合っていないことを懸念している」という表現である³⁸。

この米国案は比較的穏健な声明案であるが、アジア局中国課は次の問題点を指摘してい

³³ C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト『宮崎弘道オーラル・ヒストリー：元外務審議官、元駐西ドイツ大使』（政策研究大学院大学、2016年）207頁。

³⁴ 木内大使発外務大臣宛電信第2461号「世銀の対中政策」1990年5月19日発、情報公開請求に基づく外務省開示文書（2022-00307）。

³⁵ 報告・供覧「サミット第3回PR会合 対総理報告」1990年5月28日、情報公開請求に基づく外務省開示文書（2022-00307）。

³⁶ 村田大使発外務大臣宛電信第5548号「サミット政治問題」1990年6月17日発、戦後外交記録「サミット第16回ヒューストン会議/中国問題発言・応答要領」2022-0719、外史；村田大使発外務大臣宛電信第5550号「サミット政治問題（中国）」1990年6月17日発、戦後外交記録「サミット第16回ヒューストン会議/中国問題発言・応答要領」2022-0719、外史。

³⁷ 英総領事発外務大臣宛電信第1306号「ヒューストン・サミット（政務局長会合：中国問題）」1990年7月1日発、戦後外交記録「サミット第16回ヒューストン会議/中国問題発言・応答要領」2022-0719、外史。

³⁸ 企画課「ヒューストン・サミット政治問題に関するディスカッション・テキスト案」1990年6月22日、戦後外交記録「サミット第16回ヒューストン会議/中国問題発言・応答要領」2022-0719、外史。

4. 海部政権期における日本の対中政策

る。第一に、改革の「速度と範囲」は各国の事情に根ざしたものであるため、それに言及することは中国側の反発を招き、改革の実行に支障が生じる恐れがあること。第二に、米国案には主観的な表現が多いため、「我々」という主語を削るなどして客観性を担保することで「中国との直接対決の形を若干なりとも薄める」必要が生じているということである³⁹。米国案に対し、中国課はさらに穏健な表現を求めたのであった。

そこで、日本側はあくまでも議長国の案を尊重するというかたちで、次の修正案を提示した。その表現は「最終的に、中国人民の生活水準の向上と経済発展は中長期的に政治改革の未来につながるものであることに留意しつつ、改革開放に向けた中国の新たな努力を歓迎した」というものである⁴⁰。元の米国案に比べると、中国を批判するニュアンスはほぼ消えているといつてよい。

しかし、この修正案に対してはカナダやフランスの代表が「中国が政治改革を前進させていない」ことから、「中国指導部が国民の要請に応えていない点を明確にすべし」と唱えるなど、依然として厳しい対中姿勢を求めた。それに対し、渡邊はそのような姿勢が「逆効果を生むのみである」と主張し、「政治宣言」の中で否定的な表現を含むことに強く反対した⁴¹。

これを受け、英国代表が「最近の動向を見ると、中国は改革開放の路線に戻る必要性を感じていると考えたい」という折衷案を提示したところ、カナダは「甘すぎる」として、中国のとった措置が不十分である旨を含めるよう主張している。米国代表も「我々は、最近のいくつかの動向が、中国が改革開放の路線に戻る必要性を理解していることの表れであることに期待を表明した」という表現を提案したが、同じくカナダがこれも評価することはできないと拒否した⁴²。

英米とは対照的にカナダが想定していたよりも強硬な姿勢をとったことは日本にとって予想外の事態であったが、ブライアン・マルルーニ（Martin Brian Mulrone）首相が不人気に陥っていた⁴³当時のカナダ政府は、厳しい対中姿勢を見せる国内世論を無視することができなかった。数日後、小和田外務審議官がジェームズ・テイラー（James Taylor）駐日カナダ大使に対し、政務局長会合でのカナダの立場に「若干の驚きと懸念」を感じたと伝えたとこ

³⁹ 中国課「サミット政治宣言（米側提案のディスカッション・ペーパーに対するコメント）」1990年6月25日、戦後外交記録「サミット第16回ヒューストン会議/中国問題発言・応答要領」2022-0719、外史。

⁴⁰ 同上。

⁴¹ 英総領事発外務大臣宛電信第1306号「ヒューストン・サミット（政務局長会合：中国問題）」1990年7月1日発、戦後外交記録「サミット第16回ヒューストン会議/中国問題発言・応答要領」2022-0719、外史。

⁴² 同上。

⁴³ 当時、カナダ政府の政権支持率は20パーセントを下回るまでに落ち込んでいた。北村大使発外務大臣宛電信第1274号「日加首脳会談（本使気付きの点）」1990年7月5日発、戦後外交記録「サミット第16回ヒューストン会議/中国問題発言・応答要領」2022-0719、外史。

ろ、テイラーは基本的には日本と同じ立場だと述べつつも、カナダ側のシェルパの主張に「世論対策上の考慮があったことは考えられる」と答えている⁴⁴。

結果として、6月29日の政務局長会合では、フランス代表が米国の原案よりも厳しい表現を打ち出すことを主張するも、日本側がそれに反論した結果、もとの原案の維持という方針で話がまとまった⁴⁵。それにともない、首脳会合では原案たる米国案をベースとして中国問題に関する議論がなされる運びとなった。

なお、シェルパ会合の議論を対外的に報告するガイドラインに関しては、唯一対中制裁解除に前向きであった日本案が採用されることとなった⁴⁶。この日本案では、中国が引き続き改革・開放路線を継続することを期待するとともに中長期的に見ればそれが民主化の進展につながるとの認識、そしてG7各国がそれぞれ対中政策を調整してゆくことになるであろうとの展望が明記された⁴⁷。それゆえ、アルシュ・サミットの時と同様に中国問題をめぐって日本がイニシアティブを確保するに至ったと見てよい。

ソ連問題に関しては、議長国アメリカの意向によりシェルパ会合で宣言案は準備しない方針が固まった。この問題についてはブッシュが自ら宣言案を作成したいと考えているとリチャード・マコーマック（Richard McCormack）国務次官が強く訴えたためである。それゆえ、ソ連に関する声明内容は首脳会合での議論に大きく左右される運びとなった。ちなみにこの局面においては、日本とカナダが対ソ支援の資金を拠出する準備はしていないとの姿勢を表明している⁴⁸。

このように日本はシェルパ会合において、中国問題単独の宣言案を作成しないことや、比較的穏健な米国案を原案とすることについて、各国からの合意を引き出した。無論、カナダが首脳会合の際に対ソ支援に関する立場を変えるなど、シェルパ会合と首脳会合で必ずしも立場が一貫しない国が現れることになるが、多国間交渉の場で英米が日本と近い立場を表明したことは日本の外交関係者による根回しの成果と見てよからう。

(3) ヒューストン・サミット：首脳会合

⁴⁴ 外務大臣発カナダ大使宛電信「ヒューストン・サミット政治問題（中国・ソ連）」1990年7月3日、戦後外交記録「サミット第16回ヒューストン会議/中国問題発言・応答要領」2022-0719、外史。

⁴⁵ 往電第1303号（別電4）「ヒューストン・サミット（政務局長会合：PRとの合同会合）」日付不明、情報公開請求に基づく外務省開示文書（2022-00307）。

⁴⁶ 英総領事発外務大臣宛電信第1306号「ヒューストン・サミット（政務局長会合：中国問題）」1990年7月1日発、戦後外交記録「サミット第16回ヒューストン会議/中国問題発言・応答要領」2022-0719、外史。

⁴⁷ 中国課「サミットにおける中国に関するプレスガイドライン（案）」1990年6月25日、戦後外交記録「サミット第16回ヒューストン会議/中国問題発言・応答要領」2022-0719、外史；Davies to Powell, 5 JUNE. 1990, FCO 21/4551, The National Archives of UK（以下TNAと表記）；“PRESS GUIDELINE ON CHINA” n.d., FCO 21/4551, TNA。

⁴⁸ Bayne to Bone, 2 July, 1990, FCO 21/4551, TNA。

4. 海部政権期における日本の対中政策

ヒューストン・サミットの首脳会合は1990年7月9日から11日にかけて開催された。7月6日にヒューストンに到着した海部総理は、サミット首脳会合を前に英米両国の首脳との会談に臨んでいる。第三次対中円借款の開始に関する支持を事前に取り付けておくためである。

対中援助の再開については、立場に近いといえど、ブッシュの支持が受けられるかは定かではなかった⁴⁹。NSC関係者が平林博駐米公使に対し、厳しい対中姿勢を求める議会との関係で米国政府がとりうる措置はごく限られているという見通しを示していたほどである⁵⁰。

しかしながら、海部が円借款の再開を伝えたところ、日本の立場を「理解する」として日本の意向を承諾した⁵¹。ブッシュは、海部が日米構造協議の最終報告書をサミットまでにまとめたことを高く評価しており⁵²、それが中国問題をめぐる日米協調を可能とする信頼関係の構築に一役買ったとも考えられる。

同様に、サッチャーも日本に対して協調的な立場を示した。7月8日の日英首脳会談では、英国も日本も「対中関係を改善させなくてはならない特別な理由を有している」と言及している。また、対ソ支援の問題についても、「ソ連に巨額の融資をすることはあまり意味がないと考えている」と述べ、海部もそれに賛同した⁵³。香港問題を抱える英国もまた中国を刺激することには消極的だったのである。

こうした入念な根回しにより、日本は中国問題とソ連問題の双方において、米国および英国と近い立場で首脳会合に臨むことが可能となった。

首脳会合では、前年のアルシュ・サミットで「中国に関する政治宣言」が採択されて以来、中国が一定の自主的な措置をとったことを踏まえ、G7として如何に対応するかという点が争点となった。大多数の西側諸国は中国の努力を評価するとしつつも、それでは依然として不十分であるとの姿勢を隠さなかった⁵⁴。だいぶ時間が経ったとはいえ、中国に対する先進国首脳への厳しい風当たりは変わっていなかったのである。

日本側は「そのような態度は今回の宣言の中でG7の示すべき態度ではない」と反論した上で、「中国の近代化路線追求、政治経済改革を進める姿勢」に協力すべきと主張し、アル

⁴⁹ 渡邊幸治「ヒューストン・サミットの成果と日本」『世界経済評論』第34巻第10号（1990年10月）13頁。

⁵⁰ 村田大使発外務大臣宛電信第5957号「ヒューストン・サミット（NSCとの意見交換）」1990年6月27日発、情報公開請求に基づく外務省開示文書（2022-00189）。

⁵¹ Memorandum of Conversation, “Working Lunch with Japanese Prime Minister Toshiki Kaifu”, 7 July 1990, George H. W. Bush Presidential Library（以下、GHWBPLと表記）, TX. 本稿におけるブッシュ大統領図書館の文書は、全て下記のウェブサイトで閲覧した。<https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1990->、最終確認日2024年10月7日。

⁵² 渡邊、前掲論文、13頁。

⁵³ Powell to Gass, 8 July 1990, FCO 21/4612, TNA.

⁵⁴ 橋本大使発外務大臣宛電信第2773号「ヒューストン・サミット（対中説明）（2の1）」1990年7月17日、情報公開請求に基づく外務省開示文書（2022-00189）。

シユ・サミットで採択された制裁措置の緩和ないし撤回を希望するとの立場を示した⁵⁵。

こうした日本側の主張に対し、やはり最も厳しい対中姿勢を示したのがフランスとカナダであった。シェルパ会合も同じ構図であったように、両国は中国の人権問題や政治改革に進歩が見られない状況で制裁措置を緩和することを拒んだのである。各国が様々な宣言案を提案したものの、表現はまとまらず、議論は難航することとなった⁵⁶。

7月10日の首脳会談では、海部総理が中国問題に関する既存の宣言案について「厳しすぎる」と主張し、修正を要求した。「我々は、中国における更なる前進に呼応できるよう、これらの措置を継続的なレビューの下で続ける」といったニュアンスの文言を提案したところ、フランソワ・ミッテラン (François Mitterrand) 大統領が「表現が弱すぎる」と苦言を呈する場面もあったが、各国首脳は軒並みそれを支持する立場で一致した⁵⁷。

最終的に、中国問題は「民主主義の確保に関する政治宣言」のパラグラフの一つとして声明が発出されることとなった。この共同声明において、アルシユ・サミットで決定した措置は維持されたものの、中国側の行動に評価を与える文言が追加されるなど中国への厳しい立場は緩和された。中国問題に関する宣言内容は次のようなものであった⁵⁸。

我々は、中国における最近の進展のいくつかを是認するものであるが、一層の政治経済改革、特に人権分野における改革により、協力関係の更なる緊密化への見通しが強まるものと信ずる。我々は、昨年のサミットでとられるに至った措置を、この一年の間に修正を受けた形で、維持することにつき意見の一致をみている。我々は、中国における更なる前進に呼応して、将来我々も調整を行い得るよう、これらの措置を継続的なレビューの下に置く。たとえば、基礎的な生活関連の既存融資分に加え、世界銀行の他の融資のうち、中国経済の改革に資するようなもの、特に環境分野での関心に応えるものがあるかを模索するものとする。

日本にとって最も重要な課題であった第三次対中円借款の開始に関しては、海部総理が徐々に進めるとの方針を示した。「中国を孤立させることは、アジアの平和と安定にはプラスにならんと私は思っているから、みなさんのご理解とご協力を求めておく⁵⁹」。そのように表明したところ、「サミットの連帯を破るものであり、これに反する」という反発も見られたという。しかし、最終的に各国ともこれを黙認するというかたちで日本の円借款開始を

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ 渡邊、前掲論文、16頁；FCO to Washington, 11, July. 1990, FCO 21/4551, TNA.

⁵⁷ Memorandum of Conversation, "First Main Plenary Session of the 16th Economic Summit of Industrialized Nations," 10 July. 1990, GHWBPL, TX.

⁵⁸ 『日中関係基本資料集 1949年1997年』財団法人霞山会、1998年759-760頁。

⁵⁹ C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト『海部俊樹（元内閣総理大臣）オーラル・ヒストリー』（政策研究大学院大学、2005年）273頁。

4. 海部政権期における日本の対中政策

承諾した⁶⁰。

円借款再開は日本による事実上の制裁解除にあたる。これをもって、日本は中国の「孤立化脱却」を実現することとなったのであった。

また、ソ連問題では、「日・米・英」と「西独・仏・伊・加」という構図で立場が分かれた。7月10日の首脳会合では、ブッシュが巨額の資金援助を求めるゴルバチョフの手紙を紹介しつつ、「現時点で米国がソ連に資金を融資することは不可能である」との立場を示した。海部もこれに同調し、資金援助が効果をもたらす保証はなく、むしろソ連の軍事力維持を助長するのではないかと懸念を表明している。サッチャーも同様に、「ソ連が市場経済を作り出すために何をすべきか全くわかっていない」と述べ、現状下での資金協力は「ソ連の債務を増やす以外に何の成果ももたらさない」と指摘している⁶¹。

一方、フランスのミッテランと西ドイツのコール（Helmut Kohl）は中国とソ連に「共通の物差し」を適用すべきとして、対ソ資金援助の必要性を頑なに訴えた。イタリアのガイド・カルリ（Guido Carli）財務大臣とカナダのマルルーニ首相もこれに賛同した。しかし、ブッシュとサッチャーがそれぞれ中国とソ連では事情が異なると反論したことで、ゴルバチョフの要求を呑むべきとの議論が趨勢になることはなかった⁶²。日本が恐れた「ダブル・スタンダード」批判による孤立は、英米との共同戦線によって回避されたのである。

結果として、ソ連に対する経済協力については、ソ連の改革が進むこと、軍需の民需への転換、紛争助長国への支援の停止という3つの条件が経済宣言の中で提示されることとなった。さらに日本は重要な成果として、北方領土問題の重要性に関する一文を盛り込むことに成功している⁶³。これにより、中国問題のみならずソ連問題に関しても、日本は当初の目標をおおかた達成したのであった。

ヒューストン・サミットの閉幕後、7月17日に小和田恆外務審議官が北京を訪問し、銭其琛外交部長との会談をおこなった。この場で小和田がサミットの成果を通知するとともに第三次対中円借款の再開決定を伝えたと、銭其琛は「今回のサミットで海部総理、中山外相ほか、日本のとった立場を評価している」と述べている⁶⁴。

その後、日本政府は同年11月2日に第三次対中円借款の凍結解除を正式に閣議決定する。第三次対中円借款は一括ではなく三回に分割して供与するという形式で開始するとされた。

⁶⁰ 橋本大使発外務大臣宛電信第2773号「ヒューストン・サミット（対中説明）（2の1）」1990年7月17日、情報公開請求に基づく外務省開示文書（2022-00189）。

⁶¹ Memorandum of Conversation, “First Main Plenary Session of the 16th Economic Summit of Industrialized Nations,” 10 July. 1990, GHWBPL, TX.

⁶² Ibid.

⁶³ 渡邊、前掲論文、19頁；若月、前掲論文、123頁。

⁶⁴ 橋本大使発外務大臣宛電信第2745号「ヒューストン・サミット（対中説明：セン・キン外交部長との会見）」1990年7月18日発、情報公開請求に基づく外務省開示文書（2022-00189）。

3. 中国の「再関与」

(1) 対中接触の活発化

ヒューストン・サミット後、政界関係者による日中間の交流は活発化してゆく。1990年7月には三塚博元外務大臣、宮澤喜一元副総理、9月には竹下登元総理が訪中し、第三次対中円借款の供与方針、実施上の手順、再開の正式決定を通知している⁶⁵。また、財界でも9月に日中経済協会代表団が、10月にはODAの実務交渉にあたり西垣昭海外経済協力基金総裁が中国を訪中するなど、豊富なパイプを武器に関係改善を進展させるに至った⁶⁶。

海部総理の中国訪問に関する話が持ち上がったのは、11月11日に即位の礼の時のことである。その折、中国から呉学謙副首相が訪日し、李鵬からの伝言として訪中の招請を海部総理に伝えていた。海部は「いずれ機会があれば実現したい」と答え、検討する旨を返事した⁶⁷。

それから半年近くが経つと、1991年4月には中山外務大臣が訪中し、年内に海部訪中を実現する意向を表明した⁶⁸。中国側も5月に李鉄映國務委員が「海部訪中が実現すれば、中日関係は完全に天安門事件以前の状態に戻ったと言える」と発言する⁶⁹など、日中双方で海部総理の中国訪問に対する期待が高まりつつあった。

ところで、同時期には海部内閣が「ODA4指針」を発表したことも触れておく必要があるだろう。「ODA4指針」では、「ODAの実施にあたって、途上国の(1)軍事支出、(2)大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、(3)武器輸出入等の動向、(4)民主化の促進、市場志向型経済導入の努力並びに基本的人権の保障状況に十分注意を払うこと」が規定された⁷⁰。この方針の導入の背景に、非民主主義国へのODAに対して批判的な世論が存在したことは想像に難くない。

「ODA4指針」は、同年7月のロンドン・サミットにおいて西側諸国による対外援助の共通理念となり、「通常兵器の移転並びに核兵器、生物兵器及び化学兵器の不拡散に関する宣言」にも反映されることとなった⁷¹。さらに首脳会合では海部総理が通常兵器移転の国連報告制度の設立を提唱する⁷²など、軍備管理の分野で積極的に存在感を示そうとする姿勢を見せたのである。

ロンドン・サミットでは中国問題に関する議論も取り上げられたが、過去2年のサミット

⁶⁵ 三宅、前掲書、250頁。

⁶⁶ 国分良成・添谷芳秀・高原明生・川島真『日中関係史』(有斐閣、2013年)174頁

⁶⁷ 外務大臣発在中国大使宛電信案「日中関係(呉学謙副総理と海部総理との会見)」1990年11月13日、戦後外交記録「即位の礼(日・諸外国要人会談)」2020-0543、外史。

⁶⁸ 三宅、前掲書、251頁。

⁶⁹ 『朝日新聞』朝刊、1990年5月12日。

⁷⁰ 外務省『平成3年版 外交青書』1990年12月、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1991/h03-3-2.htm#a7>、最終確認日2024年10月9日。

⁷¹ 高嶺司『日本の対中国関与外交政策』(明石書店、2016年)109頁。

⁷² 『讀賣新聞』東京夕刊、1990年7月16日。

4. 海部政権期における日本の対中政策

に比べると、中国に対する評価はだいぶ変化していた。中国が湾岸戦争をめぐって協力する姿勢を示したことで、西側諸国と中国の関係改善が進んだのである⁷³。「政治宣言」の中国に関する部分でも、人権問題に関する言及は残っているものの、湾岸戦争に対する協力を評価し、米国による MFN の無条件延長を発表するなど、対中制裁のニュアンスはほぼ消えたとと言える⁷⁴。それは米中関係の影響を受ける日本にとって、対中接触に伴う心理的制約が緩和されることを意味した。

こうした背景のもと、海部訪中の現実味は増してゆくわけだが、国内に慎重論がなかったわけではない。自民党では渡辺美智雄が中国は「もうちょっと干しておかねばなればいかん」として訪中に反対する立場を見せたほか、外務省内でも欧米派を中心として人権問題が解決していないことを懸念する声が上がったという⁷⁵。

しかし、海部自身は「日本だけは独自のパイプを太くしておいたほうがいい」という考えから中国訪問に前向きであった。加えて、外務省のチャイナ・スクールからのはたらきかけもあった。そこで谷野作太郎アジア局長に下準備を任せつつ、訪中のタイミングを待つことにした。そして、ロンドン・サミットの際、海部はブッシュに訪中の意思と告げ、事前に米国との調整を済ませたのである⁷⁶。

ロンドン・サミットが閉幕すると、本省では海部訪中に向けた本格的な準備が着々と進められていった。このとき、アジア局中国課は「総理の中国訪問の意義と目的」という文書を作成し、次の2点を海部訪中の意義として定義した⁷⁷。

第一に、「日中関係の修復と安定的発展」である。海部訪中は天安門事件後の日中関係の「完全正常化」の機会と位置付けられた。ここでは、翌年には日中国交正常化から20周年の節目を迎えることを踏まえ、首脳間で基本方針を固めてゆくとの認識も示されている⁷⁸。

第二に、「国際社会にとって意義ある日中関係の構築」である。海部訪中は人権問題や軍備問題など、国際社会の関心が集まる問題に関する日本の意見を明確に伝える機会と位置付けられた。その上で、「世界の平和な問題に積極的な姿勢を示す中国」と「中国をその方向に誘導する日本」を演出することが、国際社会に理解される日中関係を構築するにあたって望ましいとの展望が描かれている⁷⁹。

こうした海部訪中の構想から読み取れるのは、日中関係を単なる二国間関係の視点だけ

⁷³ 益尾知佐子・青山瑠妙・三船恵美・趙宏偉『中国外交史』（東京大学出版会、2017年）143頁。

⁷⁴ 『日中関係基本資料集 1949年 1997年』（財団法人霞山会、1998年）765-766頁。

⁷⁵ 『海部俊樹（元内閣総理大臣）オーラル・ヒストリー』、366頁。

⁷⁶ 同上。

⁷⁷ 中国課「総理の中国訪問の意義と目的（総理勉強会用資料）」1990年7月（日付不明）、戦後外交記録「海部総理中国、モンゴル訪問（1991年）」2022-0618、外史。その原案となった文書については下記を参照。「総理の中国訪問戦略ペーパー（部内検討用）」1990年7月（日付不明）、戦後外交記録「海部総理中国、モンゴル訪問（1991年）」2022-0618、外史。

⁷⁸ 同上。

⁷⁹ 同上。

でなく、グローバルな視点で捉え直そうとする試みである。つまり、日中関係を梃子として、孤立化した中国を国際社会に復帰させるだけでなく、より深く関与させることを狙っていたのである。

(2) 核不拡散秩序と中国

7月16日には、宮本雄二アジア局中国課長と中国外交部の武大偉日本処長との間で首脳会談の議題設定に関する協議の場もたれた⁸⁰。そこで話し合われた内容をベースとして打ち合わせが進められてゆき、海部訪中までに計14項目からなる議題案が固まることとなった⁸¹。

ところが、このように当局同士で準備作業を進める中で、宮本中国課長は中国側に対する一つの不満を持っていた。つまり、政治的なリスクを負って制裁解除に取り組み、首脳の訪中のためにここまで努力しているというのに、日本に対する見返りが全くないではないか。円借款は日本国民の税金から出ているのだし、納得できる説明材料をくれ。「あんたら、本当にそれで済むと思っているのか」というのである⁸²。

そこで宮本が思いついたのが、「核不拡散の国際秩序に中国を取り込む」という方策であった⁸³。1980年代後半に本省で軍縮課長を務めた宮本は、軍備管理問題について詳しい知識を有しており、中国が核保有国になった後も「不平等条約」であることを理由にNPTへの加盟を拒否していたことを把握していた。それを踏まえ、援助問題と軍備管理問題をリンケージさせるかたちでディールを持ちかけることにしたのである。

このアイデアは、7月16日の中国外交部の武大偉日本処長との会談の中で咄嗟に生まれたものであったという。これは中国側にとって悪い話ではなかった。国際社会への協調姿勢をアピールできる上、他の核保有国と同等の「特権」を享受することができるからである⁸⁴。

「円借款再開を決めた海部総理を助けることになる」。宮本がこの話を提案したところ、NPTが話題になるとは知らなかった武大偉はただ驚いた表情を見せ、「持ち帰って検討する」と返事するのみであった⁸⁵。この段階におけるNPT問題に関する中国側の本気度は未知数であった。

しかし、まもなく宮本の要求が受け入れられたことがわかった。7月30日に橋本大使が

⁸⁰ 橋本大使発外務大臣宛電信第2597号「総理訪中（ロジ、首脳会談議題）」1990年7月16日発、戦後外交記録「海部総理中国、モンゴル訪問（1991年）」2022-0618、外史。

⁸¹ 「日中首脳会談議題（案）」1991年8月8日、戦後外交記録「海部総理中国、モンゴル訪問（1991年）」2022-0618、外史。

⁸² 宮本雄二氏へのインタビュー、2024年8月5日。

⁸³ 太田昌克『核の大分岐：既存秩序の溶解か新規秩序の形成か』（かもがわ出版、2021年）152頁。

⁸⁴ ちなみに、宮本と武大偉の間でNPTの話題が出たことは外交文書に記録として残されていない。宮本雄二氏へのインタビュー、2024年8月5日；宮本アジア研究所から筆者へのメール、2024年10月9日。

⁸⁵ 同上。

4. 海部政権期における日本の対中政策

中国の銭其琛外交部長と会談した際、「特にNPT加盟について、積極的かつ前向きな態度を首脳会談の席で示してもらおうと有難い」と発言したところ、銭其琛は「日本が唯一の被爆国として核の問題に大きな関心があることを充分理解する」とし、「中国側は日本側の意見を真剣に検討している」と答えたのである⁸⁶。

中国のNPT加盟に関しては、日本のみならず欧米諸国も同様の希望を抱えていた。たとえば、8月上旬に中山外務大臣のもとを往訪した米国国務省のレジナルド・バーソロミュー（Reginald Barthromew）国務次官は、MTCR、ミサイル移転、中東の軍備管理とともにNPT問題について日本が働きかけをしてくれたら「有用（useful）である」と述べている⁸⁷。既にフランスが同年6月にNPT加盟の意思を表明する⁸⁸など、核軍縮への国際社会の期待は高まりつつあり、中国もその例外ではなかった。それゆえ、中国のNPT加盟を首脳会談の場を示すことは、日中関係の重要性を国際社会に示す意味合いを含んでいた。

（3）海部訪中

海部総理が北京の地に降り立ったのは1991年の夏のことである。天安門事件後、中国大陸を踏み締めた西側諸国最初の首脳であった。日本の首脳としては1988年の竹下訪中以来の公式訪問であり、竹下が約束した第三次対中円借款の本格的に始動するための第一歩であった。

海部総理の北京滞在は8月10日から13日までの4日間であった。この数日とおして、海部は李鵬首相、楊尚棍中央軍事委員会副主席、江沢民総書記との会談を実施したほか、中日青年交流センターで演説をおこなっている。指導部との一連の会談では、次の議論が重要な意味を有していたと思われる。

第一に、軍備管理の問題である。首脳会談の場において、海部が中国のNPTへの参加を要請すると、李鵬は「中国は原則的にNPTに参加することを決定した」と表明し、会談後にはこれを公表することを認めた。その上で、中国の核保有は「自己防衛目的」であり、「日本が一部の核兵器国に対して、核を先に使わないように意思表示をするよう働きかけてほしい」と付け加えた。一方で、海部はロンドン・サミットで提唱した通常兵器移転の国連報告制度の共同提案国になることを求めたが、李鵬は「日本の動機は非常によいが、実行可能性についてはどうかと思っている」と消極的な姿勢を見せるにとどまった⁸⁹。ともあれ、中国側からNPT加盟の決定を引き出したことは海部訪中時における最も大きな収穫であった。

第二に、援助問題である。海部総理は李鵬に対し、第三次対中円借款として1991年度分

⁸⁶ 橋本大使発外務大臣宛電信第2773号「総理訪中（首脳会談議題）」1990年7月30日発、戦後外交記録「海部総理中国、モンゴル訪問（1991年）」2022-0618、外史。

⁸⁷ バーソロミュー国務次官の中山大臣表敬を報告する文書、日付不明、戦後外交記録「海部総理中国、モンゴル訪問（1991年）」2022-0618、外史。

⁸⁸ 『日本経済新聞』朝刊、1991年6月4日。

⁸⁹ 中国課「日中首脳会談（軍備管理・軍縮部分）」1991年8月10日、戦後外交記録「海部総理中国・モンゴル訪問（1991）/中国（二分割の1）」2022-0619、外史。

の案件 22 項目の一括供与を通知した。しばらく途絶えていた対中援助再開の瞬間である。その際に「ODA 4 指針」について説明したところ、李鵬は中国の防衛費が日本の「5 分の 1」であるとしつつ、武器輸出の領域では地域のバランスを損なわぬよう「非常に慎重に対応している」と応じ、問題がないことを訴えた⁹⁰。なお、海部が楊尚棍に対し、「中国の人権問題に対する国際社会の関心は依然として強い」として、状況の改善に積極的に取り組むよう要求する場面⁹¹もあったが、人権領域に関して特定の措置がとられることはなかった。

第三に、新たな国際秩序の問題である。海部訪中は、国際連合が果たす役割の重要性について双方が認識を共有する場にもなった。首脳会談では、李鵬が世界が多極化するとの見通しのもと、国際的な新秩序のもと「国際連合がより多くの役割を果たすべき」と主張したのに対し、海部も多極化の議論に同意した上で、「国連中心主義の下、平和のための貢献を積極的に行っていきたい」と述べている。その際、「軍事大国化への懸念は一切考えることのないよう行動していく所存」と付け加えることも忘れなかった⁹²。

第四に、天皇訪中の問題である。李鵬からは首脳会談ではなく歓迎式典の場において、中国政府として日中国交正常化 20 周年の節目として「天皇陛下の訪中が実現することを心から希望する」との発言があった。それに対し、海部は「引き続き検討を進めることとしたい」と答え、その場での明言は避けた⁹³。

一連の会談内容を纏めると、海部訪中には成果と限界の双方が存在したことがわかる。まず成果として、関係回復の文脈では第三次対中円借款の一括供与を決定したことで日中関係の「完全正常化」はその本懐を遂げた。さらに、軍備管理問題をめぐっては中国の NPT 加盟を実現することで中国を国際社会により深く「再関与」させることにも成功したのである。他方で限界として、西側諸国が謳う人権状況の改善に関する措置を中国側から引き出すことは叶わなかった。

おわりに

以上、本稿では海部政権期における日本の対中政策に焦点を当て、日本が天安門事件によって孤立した中国を再び国際社会に関与させるまでの経緯を検討した。ここで分析の比重を置いたのは、ヒューストン・サミットと海部訪中における外務省内の準備過程である。前

⁹⁰ 中国課「日中首脳会談（概要）」1991年8月11日、戦後外交記録「海部総理中国・モンゴル訪問（1991）/中国（二分割の1）」2022-0619、外史。

⁹¹ 橋本大使発外務大臣宛電信第3006号「ヨウ主席との会見」1991年8月13日発、戦後外交記録「海部総理中国・モンゴル訪問（1991）/中国（二分割の1）（2の2）」2022-0619、外史。

⁹² 橋本大使発外務大臣宛電信第2990号「日中首脳会談（国際情勢）」1991年8月11日発、戦後外交記録「海部総理中国・モンゴル訪問（1991）/中国（二分割の1）（2の2）」2022-0619、外史。

⁹³ 中国課「日中首脳会談（概要）」1991年8月11日、戦後外交記録「海部総理中国・モンゴル訪問（1991）/中国（二分割の1）」2022-0619、外史。

4. 海部政権期における日本の対中政策

者は中国の「孤立化脱却」の局面、後者は中国の国際社会に対する「再関与」の局面として位置付けられる。

中国の「孤立化脱却」までの過程においては西側諸国との多国間交渉が鍵となったが、東西陣営間の緊張緩和は日本が中国の改革開放路線を支援するにあたって不利な環境を作り出した。すなわち、冷戦構造の変容は日中の二国間関係に利することはなかった。日本では他の西側諸国に比べてソ連への脅威認識が根強く共有されていたからである。特にそのような状況が目立ったのが、ヒューストン・サミットのシェルバ会合であった。対ソ支援に消極的で、対中支援に積極的な日本の立場は、他の西側諸国の立場と異なり、異質だと見做されれば日本が孤立する可能性すら免れない。それゆえ、中国問題は論ずる際には対ソ支援をめぐる主張との関係で矛盾がないか考慮する必要があり、日本にとっては一種の息苦しさを覚える状況であった。

しかし、海部は首脳会合の前にプッシュやサッチャーと意見調整を実施し、中国問題とソ連問題で共同戦線を組むことに成功する。フランスやドイツによって、中国問題をめぐる日本の姿勢が「ダブル・スタンダード」であるという批判が提起されるも、米英両国の反論によって抑え込まれることとなったのである。結果として、日本は対中制裁の解除で理解を得たのに加え、ソ連問題でも日本の意向に反しない共同声明が作成されることとなった。数では劣りつつも、巧みに多国間会議の力学を利用した局面だったといえる。

また、中国の国際社会に対する「再関与」までの過程においては、対外援助のアドバンテージを軍備管理分野に結びつけようとする日本外交像が浮かび上がる。中国に対する NPT 加盟の要請はその最たる例であり、対中関係の完全正常化と結びつけるかたちで中国を核不拡散秩序に組み込んだことは、日中関係の重要性を国際社会にアピールするという点で意味を持った。外務省は天安門事件によって生じた中国の孤立状態を梃子として、むしろ天安門事件前よりも中国を深く国際社会に関与させることを実現したのである。

そうした取り組みは、軍事的手段が限られた日本なりの国際貢献の在り方であった。何しろ当時の日本は世界一の援助大国である。人権外交の評価を別にすれば、外務省アジア局を中心とした取り組みは海部政権が残した資産として見做されてよいであろう。それは海部が所信表明演説で言及した、「国際平和と軍縮そして繁栄」への貢献とも合致するものであった。

このように、日本は巧みに中国問題で主体性を発揮した一方で、当時の指導者や外交関係者が冷戦後の国際秩序に対してやや楽観的な見通しを有していた印象も否定できない。特に中国の民主化、パワー・バランスの多極化、国連の役割増大といった期待はいずれも現実になったとは言い難いからである。それほどまでに冷戦終結期の情勢は激流であり、先行きを見ずること難しくしていた。

最終的に海部政権の成果は宮澤政権で継承・発展を遂げることとなった。1992年6月になると、「ODA4原則」を踏襲するかたちで「ODA大綱」が閣議決定され、日本は人権問題により重きを置く援助外交へと修正を図った。1992年10月には、海部訪中時に話題にのぼ

った天皇訪中が実現し、天安門事件によって冷え込んだ日中関係は一転、関係回復を経て、安定期を迎える。既にこのとき、中国は西側諸国との関係回復をほぼ完了していた⁹⁴。

その後、1990年後半から2000年代にかけて「日中友好」の雰囲気が薄れてゆき、両国は不安定の時代を迎えることとなる⁹⁵。1990年代初期における日本の対中政策の遺産が今日の国際情勢にどのような影響を残しているのか、という点については今後の研究課題としたい。

【本研究は「JST 科学技術イノベーション創出に向けた大学フェローシップ創設事業 JPMJFS2126」および「六甲台後援会大学院学生海外派遣支援金」による成果の一部である。】

⁹⁴ 国分、前掲書、181頁。

⁹⁵ 杉浦康之『『日中友好』時代の再検証：「72年体制」下の日中関係』波多野澄雄・中村元哉（編）『日中の「戦後」とは何であったか：戦後処理、友好と離反、歴史の記憶』（中央公論社、2020年）299頁。

書評 浅野良成『賛同・許容・傍観された自民党政治』（有斐閣、2024年）

中川 倫梨子

慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程

2010年代以降、自民党政権は積極的な外交・安全保障政策を展開している。2012年に発足した第二次安倍晋三政権では、日本で初めて国家安全保障戦略が策定され、集団的自衛権の限定的行使も法制化された。続く岸田文雄政権でも、敵基地攻撃能力の保有を認め、防衛費の総額を5年間で43兆円にまで拡大することが決定された。1960年の安保闘争後、自民党政権は憲法改正や防衛力強化の問題を長らく棚上げにしておき、ここまで前のめりの外交・安全保障政策を実行したのは歴史的な大転換だといえる。

一方で、有権者はこのような自民党の「右傾化」＝積極的な外交・安全保障政策を支持していないと著者は指摘する。東京大学谷口研究室と朝日新聞による共同調査（東大・朝日調査）のデータを用いて自民党議員と有権者の選好を比較すると、2010年代に入って、日本の防衛力強化に賛成する自民党議員の割合は増加しているが有権者のそれに変化はなかった。つまり、2010年代以降、外交・安全保障政策において自民党と有権者の選好は離れたのである。

政党政治の考え方からすると、有権者は自らの政策選好と一致する政党を支持するはずである。政党側も有権者からの支持を得るために民意に沿った政策を取るはずだ。しかし2010年代の自民党は民意とは逆の政策を実行し、それでも多くの有権者は自民党に票を入れ続けた。

なぜ、民意から離れるように「右傾化」し続ける自民党は有権者から政権を委ねられているのか？本書は計量分析の手法を用いて、一枚岩ではない有権者の自民党への態度を明らかにしている。そして、中道的な有権者が政治に参加せず自民党政治を「傍観」しているため、「右傾化」した自民党に「賛同」したり自民党の外交・安全保障政策を「許容」したりする有権者が影響力を持ち、自民党の「右傾化」を促進していると著者は論じている。

2010年代に自民党が「右傾化」したメカニズムを解き明かした研究はいくつか存在する。政党内部の変化に着目した研究では、自民党が「右傾化」した原因として、最大野党たる民主党との差別化を図るために政策を右寄りに転換したことや、党内に創生「日本」のような右派的な理念グループが台頭したことを挙げている¹。自民党の支持団体に注目した研究で

¹ 中北浩爾『自民党政治の変容』（NHKBOOKS、2014年）；同「自民党の右傾化——その原

は、利益供与やイデオロギー的な共感から右派的な理念を持つ支持団体の要望に自民党が応じているために「右傾化」しているとの議論もある²。しかしながら、これらの研究はある時点での「右傾化」の事実を指摘しているものの、10年以上に渡る長期的な自民党の「右傾化」については説明していない。

そもそも、政党は有権者からの支持がなければ政権を維持することはできない。

本書は、この素朴な事実に立ち返り、有権者との関係という視点から自民党の「右傾化」の要因を分析している点で斬新であるといえる。加えて、自民党の「右傾化」を論じた研究の中でも外交・安全保障政策に焦点を当てているものは本書が初めてである。その意味でも、本研究は新しいといえよう。

また本書は、著者の浅野良成氏が2021年11月に東京大学大学院法学政治学研究科に提出した博士論文を加筆・修正したものである³。浅野氏は谷口将紀研究室で本研究を行っている。そこで培われたであろうデータの取り扱い方や分析手法の確かさは、本書でも遺憾なく発揮されている。

本書は三部七章で構成されている。

第一章では、1986年の衆院選から2017年の衆院選までの約三十年間で自民党の外交・安全保障政策がどのように変化したのかを同一尺度上で数値化して示すことで、自民党が「右傾化」していることを改めて明らかにしている。政党の政策位置の変化を分析した研究は多数あるが、これらの研究は政策位置を計るのに重要な対立軸や政策分野の意味自体が年によって異なっているという問題がある。自民党が「右傾化」していると主張するには同一軸上で同一の政策の位置の変化を追わなければならない。

そこで著者は、自民党の政策位置がどのように変化したのかを同一尺度上で数値化する手法を新たに編み出した。具体的には最も正確なデータである2003年の東大・朝日調査の結果を参照点とし、1986年衆院選から2009年衆院選までの選挙公報データから候補者の政策分野ごとの態度を測定することで、自民党の政策位置を同一尺度上で通時的に数値化した。こうして得られた1986年衆院選から2017年衆院選までの外交・安全保障政策における候補者の態度から、著者は2009年以降の自民党は外交・安全保障の面で明らかに右寄りに動いていることを示した。

第二章では、有権者が自民党の外交・安全保障政策の「右傾化」を認識していたかどうかを分析している。第一章で著者は、2010年代の自民党の外交・安全保障政策が右に寄ったことを明らかにした。しかしこれはあくまで客観的な事実である。この「右傾化」を有権者

因を分析する』塚田徳高編『徹底検証 日本の右傾化』（筑摩書房、2017年）88-107頁など。

² 塚田徳高『宗教と政治の転軸点——保守合同と政教一致の宗教社会学』（花伝社、2015年）；具裕珍『保守市民社会と日本政治 日本会議の動員とアドボカシー：1990-2012』（青弓社、2022年）など。

³ 浅野氏は現在、関西大学法学部准教授である。

が認識していることも示さなければ、「民意から離れるように自民党が「右傾化」している」という著者の問いの前提が崩れてしまう。

そこで著者は、まず、2012年衆院選直後から2016年参院選直後までに有権者に対して実施された郵送調査のデータを分析して、外交・安全保障政策において有権者が各政党をどのように位置づけているのかを明らかにした。その結果、有権者は最右端に自民党、最左端に共産党を置いていたことがわかった。この認識は年代別に見ても、通時的に見ても変わりはなかった。2010年代の有権者は外交・安全保障政策における政党間の違いを理解しており、自民党が「右傾化」したことを認識していたのである。

こうして著者は、2010年代の自民党の外交・安全保障政策が「右傾化」しており、有権者もそれを認識していたことを明らかにした。しかし有権者の多くは自民党の積極的な外交・安全保障政策に否定的なはずである。では、どのような有権者がいかなる理由で自民党を支持しているのだろうか。続く三つの章は、有権者を三つのタイプに分類し、それぞれの動機を明らかにしている。

まず第三章では、選挙において外交・安全保障政策を重視する有権者を分析している。これまでの研究では外交は票にならないと言われてきた。しかしそれは55年体制下での話であり、昨今は政権の外交政策への評価も有権者が投票態度を決める要因になっていると指摘されている。このことを踏まえると、外交・安全保障政策を重視する有権者は自民党を積極的に支持しているのかもしれない。もしそうだとすれば、そのような有権者は自民党の「右傾化」に「賛同」しているのではないだろうか。

この仮説を証明するために、著者は、選挙での争点重視度、回答者個人にとっての争点重視度、日本全体にとっての争点重視度のいずれか一つを無作為に尋ね、争点態度と業績評価の関係を比較するサーベイ実験を行った。その結果、外交・安全保障政策を重視する有権者は選挙において右派的な意見を持つ傾向にあることが明らかとなった。さらに、そのような有権者の投票行動を分析すると、自民党を支持する人が多かった。つまり、外交・安全保障政策において右派的な意見を持つ有権者は、同じく右派的な立場を取る自民党を積極的に支持していたのである。

次に第四章では、自民党の外交・安全保障政策に関する右派的な主張に賛同はしないものの、その政権担当能力に信頼を置く有権者を分析している。一般的に有権者は自身の考え方に近い政党に投票をする。2010年代は尖閣諸島問題や竹島問題、北方領土問題など近隣諸国との領土問題が過熱した時期であり、多くの有権者が安全保障上の危機感を抱いていた。このことを踏まえると、自民党を支持する有権者は防衛力を強化したり憲法改正を目指したりする右派的な自民党の政策に賛同していても不思議ではない。

ところが、外交に関する世論調査を分析したり理想的な対外関係について尋ねるコンジョイント実験を行ったりしたところ、対外的危機を解決する手段は有権者によって多種多様であり、近隣諸国との対話や交流の強化といった穏便な手法を求めている人が多いこと

が明らかとなった。つまり対外的な脅威を抱いている有権者は自民党の右派的な政策に賛同していなかった。

しかしながら、そのような有権者は自民党と政策選好において距離がありながらも、自民党に好感を持っていた。特に選挙において外交・安全保障政策を重視した有権者ほどその傾向は顕著であった。その背景として、たとえ政策選好が乖離していても、多くの有権者が政権を担う与党として自民党を評価していることが考えられる。つまるところ、信頼できる政権運営能力を持つ政党が自民党しかないがゆえに、自民党の右派的な外交・安全保障政策を「許容」する有権者も自民党の「右傾化」を支えていたのである。

そして第五章では、2012年衆院選以降、外交・安全保障に関して中道的な立場にある有権者が選挙に参加しなくなったことを実証している。まず著者は2009年衆院選のJES IVと2013年参院選のJES Vを分析し、穏健な立場の有権者ほど政治に対する不信が高まっていることを明らかにした。加えて、中道層の有権者ほど自分の一票に価値を見出さないなど政治に対する影響力を実感できなくなっていることも示した。

さらに著者は東大・朝日調査とJES IIIからJES Vのデータをそれぞれ分析し、2012年以降の衆院選では極端な政策位置にいる有権者ほど投票率が高くなり、中道層ほど投票率が低下していることを明らかにした。2010年代以降、外交・安全保障政策について中道的な有権者ほど棄権するようになっていた。

このような中道層の政治不信や政治不参加の背景として、著者は2010年代以降政党間での分極化が進んだことを指摘している。政党間での分極化は、穏健な立場の有権者にとって自らを代表してくれる政治家がいなくなったことを意味し、政治不信を招きやすい。中道層の有権者は政治の「傍観者」となったのである。さらに、中道層の有権者が政治を「傍観」するようになったため、自民党に党を中道化するインセンティブが働かなくなったとも著者は論じている。言い換えるならば、中道層の棄権も自民党の「右傾化」を促進したのである。

最後に、第六章と第七章では、自民党内部に焦点を当てて、外交・安全保障政策において自民党が「右傾化」したメカニズムを明らかにしている。2010年代に起きた政治上の変化として、これまで見てきた有権者の投票行動の変化の他に、自民党の議員が外交・安全保障政策において右寄りに凝集したことも挙げられる。このような党の一体化を図る手段として、著者は自民党の人事システムに着目する。具体的には『政管要覧』と東大・朝日調査のデータから2000年代以降の自民党の人事パターンを分析し、議員の政策位置と部会ポストの割り当てに相関関係があるかどうかを分析した。その結果、第二次安倍晋三政権以降、外交部会と国防部会の役職に就く議員や外務/安全保障委員会で活動する議員は右寄りの立場にあることが判明した。一方で外務省と防衛省の政務三役は、全体的に右寄りになり過ぎないようにポストが配分されていた。

これらの人事パターンの使い分けから著者は、部会や委員会の人事で党内を右寄りに一体化させる一方で、重要度の高い政務三役で右派色を出さないことで、第二次安倍政権はあ

まり右寄りの政策が実現しないようにバランスを取った可能性がある」と論じている。そしてこのように過度に「右傾化」しないことが、自民党の外交・安全保障政策に賛成しない有権者（本書で言うところの「許容」する有権者）が自民党を支持する要因になったかもしれないとも推察している。

以上のように、著者は、中道的な有権者が政治に参加せず自民党政治を「傍観」しているため、「右傾化」した自民党に「賛同」したり自民党の外交・安全保障政策を「許容」したりする有権者が影響力を持ち、自民党の「右傾化」を促進していることを明らかにした。また自民党側も巧妙な人事によって有権者に受け入れられやすい限定的な「右傾化」を行っている可能性も示唆した。自民党の「右傾化」は有権者と自民党のある種の「共犯」関係で成り立っているといえるだろう。

本書の新しさは、著者独自の手法と着眼点にある。特に、第一章で示した分析手法と結果は、歴史的観点から自民党の「右傾化」を研究している評者から見ても素晴らしい研究成果である。というのも、2010年代に自民党が「右傾化」した事実を指摘する研究は数多あるものの、1980年代から自民党が「右傾化」し続けているとデータで明らかにした研究は本書が初めてだからである。1980年代後半は、現在の日本会議の前身となる団体（日本を守る国民会議）などいくつかの保守団体が大衆化し、組織的に様々な政治家を積極的に支持・支援するようになった時期と重なる。1990年代になると市民社会の側から右派的な主張をする団体が出現し、様々な政治運動を行った。これらの運動に関与した自民党政治家は多い。自民党は「右傾化」し続けているとの本研究の指摘は、このような保守団体の自民党への影響力を歴史的に考えるうえで重要な事実を示してくれている。

またこのことは、自民党の人事パターンについて分析した第六章、第七章の結論をさらに発展させることにも繋がるだろう。政治家も人間であり、その思想や主張は常に揺れ動いている。右派の政治家の代表である安倍晋三も、議員当選当初はそのような主張をしていなかった。なぜ自民党の政治家は右寄りの主張をするようになっていったのか？本書では分析の射程外であった政治家の思想的変遷を追うことは、歴史研究者が受け継ぐべきことだろう。そしてそれは、著者自身も指摘している人事パターンの分析の質的な裏付けの不足を補うことにもなる。

さらに、自民党の「右傾化」に関するこれまでの研究では、党内部の路線対立や保守団体との関係に焦点を当てるものが多く、政権を支えているはずの有権者の存在が捨象されてきた。本研究はこの研究上の穴を埋め、先行研究に新たな視座を与えている点で新しい。有権者から見た政党の位置づけに関する研究も多く存在するが、特に政策と政党の位置づけについて分析した第二章は、イデオロギーラベルと政党の関係の分析に留まっている先行研究に対して新しい視点を提示したといえる。さらに、政策選好は異なるものの自民党に投票する「許容」する有権者像は、合理的な人間を前提とする政治学においては矛盾した存在であり、この有権者の存在を明らかにしたことは価値のあることである。

しかしながら本書にはいくつかの問題も存在する。

第一に、本研究においてデータ上で示された結果は、果たしてどの程度現実の政治を説明しているだろうか。例えば著者は第一章で自民党が「右傾化」していると述べている。ここで著者が外交・安全保障政策に関連するものとして使用しているデータラベルは、防衛力の強化、先制攻撃の容認、北朝鮮への圧力強化、集団的自衛権の行使容認である。有権者が自民党をどのように位置づけているかを測定する際も、「日米安保体制を強化するためには、集団的自衛権の行使を認めるべきであるか否か」「憲法9条を改正して、自衛軍や国防軍を持つことを明記するか否か」など集団的自衛権の行使容認、憲法9条改正の肯定を右であることの指標として用いている。確かに第二次安倍政権は集団的自衛権の行使を法制化し、憲法9条の改正も政策目標として掲げていたため、データ上で自民党が「右傾化」していると結論づけるのは正しいだろう。

けれども外交・安全保障政策は集団的自衛権の行使や憲法改正にのみ収斂される問題ではない。実際のところ第二次安倍政権は、集団的自衛権の行使の法制化で日米同盟を拡充することによって防衛力を強化したが、防衛費の増大には抑制的だった。本書における外交政策に関する指標が何であるのかは判然としないが、第二次安倍政権は外交政策においても穏健であり、中国やロシアとも良好な関係を築いていた。憲法改正も実際にはなされておらず、あくまで主張に留まっている。集団的自衛権の行使や憲法改正などある特定の出来事における「右傾化」を取り上げ、それを自民党の「右傾化」＝積極的な外交・安全保障政策を展開していると主張するのはやや過剰な解釈ではなかろうか。

加えて、用語の曖昧さも指摘したい。著者は本書で一貫して「外交・安全保障政策」という用語を使用しているが、外交政策と安全保障政策は重なる部分はあるものの本来は別の政策である。おそらく著者は使用したデータが「外交・安全保障政策」とラベリングされているためにそのままこの用語を使用したのであろう。しかしそれゆえに外交政策に関する分析がなされておらず、「右傾化」の定義も「積極的な外交・安全保障政策の実施」という漠然としたものになっている。データのラベルから離れ、著者自身で重要なキーワードを再定義することでより焦点の明確な議論が展開できるだろう。

第二に、東大・朝日調査などの世論調査の結果は政治家が認識している民意と同等なのだろうか。政党は有権者からの支持を得るために民意に沿った政策を取ると考えられている。この「民意」は、政党側からすれば有権者の投票行動からしか認識することができない。中道層が棄権し、右派的な政策に「賛同」したり「許容」したりする有権者が投票を行っているのならば、自民党は「民意」を反映して「右傾化」するのは至極当然である。

著者の問いである「民意から離れるように「右傾化」し続ける自民党は有権者から政権を委ねられているのか？」における「民意」とはあくまで世論調査に表れた有権者の政策選好のことをいう。政治家が実際に民意として参考にしているのは選挙結果である。本書の分析結果のみで「民意から離れるように自民党が「右傾化」している」との問題設定が可能なの

か疑問である。

第三に、本書の序章で著者は、民意に逆行して自民党が「右傾化」していることは、民意が正しく政治に反映されていないという意味での民主政治の機能不全であると述べている。この自民党の「右傾化」と代表制民主主義の機能不全の関係性が評者には判然としなかった。代表制民主主義が機能していない状況とは、選挙結果通りに政権が成立していない状況だろう。2010年代の日本では選挙で自民党が勝利し、その結果通りに自民党政権が継続した。そもそも、外交・安全保障政策という一政策において政府と市民の間に認識の乖離があることを代表制民主主義の機能不全と捉えられるのだろうか？この二つの問題意識のつながりについてより詳しい説明が求められる。

とはいえ、「中道層を排除する形で政治が進められる状況は、政治家が国民全体の代表者であるべき代表制民主政治の理想から程遠い」という著者が終章で述べている問題意識に評者は賛同する。本書を通じて評者が感じたのは、どうすれば中道層が選挙に参加するようになるだろうかということである。評者としては、「傍観」する有権者像の更なる分析を著者に求めたい。

なぜ自民党は「右傾化」したのか？これは現代の日本政治が直面している喫緊の課題である。この課題に真正面から取り組み、問題が生じるメカニズムの一側面を鮮やかに描いた本書は、自民党に関心のある人すべてが参照すべき多くの手がかりが含まれている。

ROLES REVIEW

Vol.6

特集：Vol.6 対外政策における「個人の役割」——その意義と限界——

表紙写真：1979年6月、オーストリア・ウィーンにて、第2次戦略兵器制限条約（SALT II）の調印式に臨むにあたり握手を交わすカーター大統領とブレジネフ書記長（写真提供：Aflo）

2024年12月31日発行

■編著 石本凌也

■発行 東京大学先端科学技術研究センター創発戦略研究オープンラボ

〒153-8904 東京都目黒区駒場 4-6-1

電話：03-5452-5427 Fax：03-5452-5361

Email: office@me.rcast.u-tokyo.ac.jp

Website: <https://roles.rcast.u-tokyo.ac.jp/>

■印刷・デザイン 株式会社丸井工文社

ISBN978-4-910833-08-8

※本誌に掲載された記事・論文は著者の個人的な見解であり、所属組織の立場を代表・反映するものではありません。

ISBN978-4-910833-08-8
C3031 ¥2000E



定価（本体 2000 円＋税）



Founded in 2020, the Research Center for Advanced Science and Technology Open Laboratory for Emergence Strategies (ROLES) of the University of Tokyo aims to serve as a university-based thinktank that brings together experts from the academia, government, media, and corporate sectors, encompassing various issues concerning religion, geopolitics, ideology, security, and technology.

As stated in our name, we are an “open laboratory” where experts and scholars can freely interact, exchange, and collaborate on a variety of pressing international issues to stimulate better understanding and ideas through analyses and discussions.

Analyses and insights by ROLES scholars and members are frequently featured in various domestic and international academic and policy-oriented publications, as well as the mass media and online outlets.

In addition, a number of our scholars and members have consulted government and industrial stakeholders. The projects conducted by ROLES are funded by grants and subsidies from government, foundations, and corporations, but are objective and nonpartisan.



東大先端研

Research Center for
Advanced Science and Technology
The University of Tokyo