

論
說

S
A
L
T
違
反
問
題

黒
沢
満

S A L T 違 反 問 題 (黒沢)

1

まえがき

一 常設協議委員会

- 1 常設協議委員会の成立
 - 2 常設協議委員会の任務
 - 3 常設協議委員会の活動
 - 4 常設協議委員会の性格
- 二 一九七〇年代の議論
- 1 米国における議論

- 2 常設協議委員会での議論
 - 3 違反問題処理方法の評価
- 三 一九八〇年代の議論
- 1 米政権のアプローチ
 - 2 ソ連の対応
 - 3 違反問題処理方法の評価
- 四 SALT違反問題と国際法
- 1 SALT諸条約の規定方法
 - 2 SALT諸条約の履行と検証
 - 3 SALT諸条約の紛争解決手段
- むすび

まえがき

一九六九年に開始されたSALTプロセスは、一九七二年にABM条約と戦略攻撃兵器制限暫定協定(SALT I暫定協定)を、一九七九年には戦略攻撃兵器制限条約(SALT II条約)を生み出している。一九八〇年代に入っ

て、交渉の枠組や名称を変更しながらもそのプロセスは継続されている。

しかし、この期間において、SALT諸条約の義務の遵守に関して米ソ間でさまざまな問題が提起されてきた。軍縮条約は締約国の安全保障に深く関わるものであるため、相手国の違反は自国の安全保障に重大な影響を与えるとともに、条約の遵守を基礎とする信頼関係も損なわれ、軍縮措置の一層の発展を阻害することになる。これらのことは、国際の平和および安全にもきわめてネガティブな影響を及ぼす。

SALT諸条約の遵守をめぐる問題は、条約締結後まもなく現れたが、一九七〇年代に提起された条約遵守に関するいくつかの問題は、常設協議委員会を通じてかなりうまく解決されてきた。しかし一九八〇年代には、米ソ関係全般の悪化とも重なり、米ソ両国は、非公開の常設協議委員会を利用せず、相手国の違反を公に非難するという状況が発生し、SALT/STARTプロセス自体も危機に直面した。

このような状況を背景とし、本稿では、まず第一に、SALT諸条約に関する条約義務の遵守をめぐる問題を討議する場である常設協議委員会について、その成立と任務、活動およびその性格を検討する。第二に、一九七〇年代、すなわちニクソン、フォードおよびカーターの諸政権におけるSALT違反問題を検討する。ここでは、主として米国におけるソ連の違反の主張とそれに対する米国政府の態度を考察し、実際に常設協議委員会において討議され、解決された諸問題を検討する。またそこでの紛争解決方法をどのように評価するかを検討する。

第三に、一九八〇年代の状況を検討するが、まずレーガン政権の対ソ政策とSALT諸条約に対する態度を明らかにし、レーガン政権がソ連の違反に関して議会に提出した報告書の内容を検討する。その後、ソ連が米国の違反をどのように取り上げたかを検討する。そして、その時期における違反問題の処理方法の是非について検討する。

第四に、これらの違反問題を国際法の側面から、特に軍縮国際法の側面から考察する。まずSALT諸条約の規定の方法に遵守問題の原因があるかどうかを検討し、さらにこれらの条約における履行と検証のための条約規定とその運用を考察し、最後にこれらの条約における紛争解決手段を全体的な紛争処理の側面から検討する。

一九八〇年代の終わりに至って、米ソ関係および東西関係一般の改善が見られ、戦略攻撃兵器の半減に関する条約も作成されようとしている。新しい条約も、当然ながらこれらの違反問題が生み出したさまざまな問題を考慮に入れて作成されるであろうし、他の条約においても考慮されるであろう。したがって、本稿で検討する問題はSALTプロセスの重大な問題であるとともに、軍縮条約一般に深く関わる問題である。

一 常設協議委員会

1 常設協議委員会の成立

SALT交渉の予備会談が一九六九年の末に開始されたが、その時点においてすでに常設協議委員会の設置に基本的な合意が見られた。すなわち米国は、締結されるであろう協定の履行の問題——そこには遵守に関して生じる問題も含まれる——を取り扱う特別の常設機関の設置を提案し、ソ連はそれに同意した。⁽¹⁾そのため、SALT Iの初期の草案から、常設協議委員会の任務と責任を定めた条項が含まれていた。

この常設協議委員会 (Standing Consultative Commission = S C C) は、一九七二年五月に署名され、一〇月に発効した A B M 条約 (対弾道ミサイルシステムの制限に関する条約) の第一三条一項が、「この条約の規定の目的およびその履行を促進するため、締約国は速やかに常設協議委員会を設置し、その委員会の枠組のなかで次のことを行なう」と規定することにより設置が定められた。条約の発効に引き続き、一九七二年二月二日に米ソ両国は、「常設協議委員会の設置に関する了解覚書」に合意し、その覚書により委員会が正式に設置された。

A B M 条約と同時に署名され、発効した S A L T I 暫定協定の第六条は、「この暫定協定の規定の目的およびその履行を促進するため、締約国は、A B M 条約第一三条の規定に基づいて設置された常設協議委員会を同条の規定に基づいて利用する」と規定し、S A L T I 暫定協定の履行にもこの常設協議委員会が関わることになった。⁽²⁾

さらに一九七九年に署名された S A L T II 条約の第一七条一項が、「この条約の規定の目的およびその履行を促進するため、……常設協議委員会を利用する」と規定し、S A L T II 条約の履行確保についても常設協議委員会が責任をもつことが定められた。

2 常設協議委員会の任務

常設協議委員会の任務は大きく三つに分けることができる。第一の任務は、条約の遵守に関するもので、委員会の最も重要な任務となっている。具体的な任務として、「(a) 引き受けた義務の遵守に関する問題、および不明確と考えられる関連状況を検討すること」、「(b) 引き受けた義務の遵守についての信頼を確実なものとするために、いずれか一方の締約国が必要と認める情報を自発的に提供すること」、「(c) 自国の検証技術手段への意図しない妨害を含

む諸問題を検討すること」が明記されている。米国のSALT交渉団の法律顧問であったラインランダー(Rheinlander)は、常設協議委員会の設置がSALTの意義深い成果であると高く評価し、特にこの履行確保の側面が委員会の主要な任務であると分析している。⁽³⁾

また、スコヴィル(H. Scoville, Jr.)は、常設協議委員会が特に情報交換の手段を提供していることを重視し、それによりABM条約と暫定協定の検証がきわめて容易になるであろうと述べている。⁽⁴⁾ さらにベイツ(E. A. Bates, Jr.)も、「常設協議委員会は、米ソ二国が対立ではなく交渉により紛争を解決しうるメカニズムを提供している」と、交渉の重要性を強調している。⁽⁵⁾

SALT II条約における規定も、(a)および(b)はまったく同様であり、(c)に関してもほぼ同様であり、若干詳細に規定されている。

第二の任務は、義務の実施に関する詳細を定めることであり、「(e)この条約の規定で定められたABMシステムまたはその構成要素の破壊または撤去の手續きと期日について合意すること」である。この任務は、当然、SALT I暫定協定の規定にも適用され、戦略攻撃兵器についても同様の任務が課されている。

SALT II条約の義務の内容はさらに複雑であるので、この義務の実施に関する規定も一層詳細になっており、戦略攻撃兵器の代替、改造および撤去または破壊の手續きに合意することの他に、実際にとつた行動について少なくとも年二回通告することが規定されている。また締約国は、戦略攻撃兵器の数について合意されたデータベースを部門毎に常設協議委員会において維持することになっている。

第三の任務は、(d)戦略的情勢の変化を検討し、(f)条約の実効性を一層増大する措置を検討し、(g)戦略兵器制限の

一層の措置のための提案を検討することである。SALT II 条約もほぼ同様の規定を含んでいる。

3 常設協議委員会の活動

常設協議委員会は、米国代表団とソ連代表団からなり、各代表団はコミッションと副コミッションおよび必要なスタッフから構成される。委員会は少なくとも年二回定期会合を原則としてジュネーブで開催する。それ以外にも一方の要請で委員会は開催される。会合の議長は両国のコミッションが交互に行なう。常設協議委員会における議事は非公開で行なわれ、両コミッションの明示の合意がある場合を除いてその議事録は公開されない。⁶⁾

常設協議委員会の第一の任務として最も重要な条約義務の履行確保について、委員会はきわめて積極的かつ有益な働きをしてきた。このことは特に一九七〇年代の活動において顕著である。一九八〇年代においても、条約の遵守をめぐる問題がさまざま生じたが、一般的に言えば、この時期には委員会はうまく利用されず、公の場における米ソ両国による非難という形をとった。これらの条約義務の遵守に関する履行確保の問題は、常設協議委員会の最も重要な任務であり、SALTプロセスの維持にとってきわめて重要な意味あいをもつものであり、本稿の中心課題であるので、第二章以下で詳細に検討する。

委員会は、第二の任務である義務の実施についての詳細な規定について、以下のように実際に活動している。一九七四年七月三日に、「ABMシステムの手続きに関する議定書」において、ABMシステムの解体または破壊の続きが定められ、「戦略攻撃兵器の続きに関する議定書」において、戦略攻撃兵器の代替、解体または破壊の続きが定められた。さらに一九七六年一月二十八日に、「ABM手続きの補完的議定書」により、上述のABM

に関する議定書の内容が拡大されるとともに、A B M 配備地域の変更が規定されている。

このように S A L T I の A B M 条約と暫定協定の実施については、詳細な手続きが常設協議委員会で合意され、条約の円滑な実施に大きく貢献した。S A L T II 条約は、これらの任務についてさらに詳細に規定し、データベースの維持なども予定していたが、S A L T II 条約は批准されなかつたため、これらの任務はままったく行なわれていない。

委員会の第三の任務は、戦略兵器制限の一層の措置に関する検討を中心とするものであるが、この任務は米ソの軍縮交渉の場で行なわれたため、委員会ではまったく検討されていない。

4 常設協議委員会の性格

常設協議委員会は、その名称が示すように米ソ両国間において、定期的に協議を行なうための委員会である。常設というのは米ソ両国が常に代表団を組織し、定期的な年二回会合し、それ以外にも必要に応じて会合することを意味している。次にこの委員会は協議のためのものであり、その任務も遵守問題を検討することが中心となっている。ここでは「検討」が行なわれるのであって、両国の話し合いによる問題の解決が目的とされている。委員会は米ソ両国の意見交換の場を提供するものである。さらにこれは委員会に過ぎないのであって、国際機構としての性格はもたない。委員会自体の意思というものは存在しないのであり、存在するのは米国とソ連の意思である。またこの委員会は米ソ二国間のものであって、第三者が介入することもない。

この点について、カルボー・ゴラー (N. K. Kalvo-Goller) とカルボー (M. A. Calvo) は、「委員会の役割は、戦

略兵器の分野において締約国が約束した義務の履行を容易にすることである。委員会は、SALT諸協定の遵守に関するある紛争においてどちらの当事国が悪いかを決定し判断する責任はないし、その権限もない。また委員会は、違反行為を停止させせよと提案するための提案や、特定の場合に明るみに出されたあいまいさを解決するための提案を作成する責任ももたない⁽⁷⁾と委員会の性格を分析している。

またコールドウェル (D. Caldwell) は、「S C Cは起訴を求める訴追者が証拠を提出する大陪審でもないし、事件が審理される裁判所でもない。むしろそれは、不明確であいまいな出来事やデータが明確にされうる問題解決機関として考案されたものである⁽⁸⁾」と分析し、同様にグレイビール (S. N. Graybeal) らも、「他の交渉機関と同じく、S C Cは強制する力をもたないし、制裁を課すこともできない。それがうまく機能するのは、米ソの政治的指導者が相互に満足しうる解決を求める場合のみである⁽⁹⁾」と、常設協議委員会の本質を述べている。

- (1) Department of State Report: Compliance with SALT I Agreement, July 1979, *Documents on Disarmament 1979*, p. 313.
- (2) 常設協議委員会の設置に関する覚書では、さらに一九七一年九月三〇日の「核戦争の勃発の危険を減少させる措置に関する協定」の履行に関してこの委員会が権限をもつことが定められている。
- (3) John B. Rhinelanders, "The SALT Agreements", Mason Willrich and John B. Rhinelanders (eds.), *SALT: The Moscow Agreements and Beyond*, The Free Press, N.Y., 1974, pp. 153-154.
- (4) Herbert Scoville, Jr., "A Leap Forward in Verification", *Ibid.*, pp. 167-168.
- (5) E. Asa Bates, Jr., "The SALT Standing Consultative Commission: An American Analysis", *Millennium*, Vol. 4, No. 2,

1975, p. 144.

- (6) 米ソ両国は一九七三年五月三〇日の「常設協議委員会規則」に合意してゐる。
- (7) Noburaga K. Kalvo-Goller and Michel A. Calvo, *The SALT Agreements: Contents-Application-Verification*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p. 302.
- (8) Dan Coldwell, "The Standing Consultative Commission: Past Performance and Future Possibilities", William Potter(ed.), *Verification and Arms Control*, Lexington Books, Mass., 1985, p. 220.
- (9) Sidney Graybeal and Michael Krepon, "Improving the Utility and Effectiveness of Standing Consultative Commission", Michael Krepon and Mary Imberger(eds.), *Verification and Compliance*, MacMillan Press, 1988, p. 199. 同様「四機」の「Robert W. Buckheim and Philip J. Farley, "The U.S.-Soviet Standing Consultative Commission", A. L. George, P. J. Farley and A. Dalton(eds.), *U.S.-Soviet Cooperation: Achievements, Failures, Lessons*, Oxford University Press, 1988, p. 256. 参照。

二 一九七〇年代の議論

1 米国における議論

一九七二年一〇月三日に効力を発生したSALTIIの二つの条約、すなわちABM条約とSALTII暫定協定の

履行に関して、同年一二月に設置された常設協議委員会は、一九七三年五月の最初の会合において、常設協議委員会規則を採択し、活動を開始した。

米国は、一九七四年一月に、ソ連の一定の行動に関する懸念を話し合うために、初めて常設協議委員会の開催を要求しており、ソ連も、それに対抗して、米国の遵守に関するいくつかの問題を提起した。このように常設協議委員会において、条約の規定の遵守をめぐる諸問題が米ソ間において話し合われていたが、委員会の議事録は非公開となっていたため、協議の内容の詳細および協議の結末は公表されなかった。

このような時期において、特に米国において、S A L T I 諸条約がソ連によりどのように遵守されているかが大きな問題となった。この時期は、S A L T II 条約すなわち戦略攻撃兵器の制限に関する条約の交渉時期であり、将来の条約の遵守との関連においても、現在の諸条約がどのように遵守されているかが、重大な議論の対象であった。

ソ連がS A L T I 諸条約のいくつかの規定に違反しているのではないかと主張が、さまざまな方面から出されたが、最も強い影響力をもったのは、ニクソン政権の国防長官であったレアード (M. R. Laird) の見解である。彼は、「軍備管理——ロシア人は欺いている」というタイトルの下で、「ソ連は、われわれが遵守している諸条約に繰り返し、明白に、そしてまったく傲慢に違反しているという証拠は、疑いのないものである」と述べ、具体的には以下のような点を指摘していた。¹⁾

- ① ソ連は、条約の約束に違反して、移動式A B Mレーダーの実験を行なった。
- ② S A L T 諸条約は、対航空機ミサイルシステムをA B Mシステムに改善するための実験を明白に禁止しているにもかかわらず、ソ連は少なくとも五回そのような実験を行なった。

③ 新型 I C B M ・ S S 16 に関して、彼らはわれわれの「自国の検証技術手段」を故意に妨害しており、これは条約の明白な違反である。

④ ソ連はもう一つの新型ミサイル S S 20 の能力を隠そうとしており、われわれが理解できないように S S 20 の遠隔測定 (telemetry) を暗号化 (encryption) した。

⑤ 彼らは戦略地点のすでに広範なカムフラージュを拡張し続けている。

これらの指摘の後に、レアードは、「これらのすべての欺きからロシア人がどれだけの軍事的利益を得たかは明白ではない。しかしまったく明らかなことは、彼らが米国に対して決定的な軍事的優位を得ようと決意していること、およびこの目的の追求のため、彼らはわれわれとの最も基本的な協定を破ろうとしていることである」と結論づけている。

グレイ (C. S. Gray) も、①一五〇—二〇〇の新しい I C B M の違法な建造、②移動式 A B M レーダーの実験および S A M 5 システムの A B M 様式による実験、③潜水艦建造・修理施設をカバーする覆いの設置、④新型 S S X 16 I C B M に対する米国の偵察衛星からの写真撮影の妨害、⑤レーダー遠隔測定によりソ連のミサイル実験を観察することに對する妨害の五点を挙げ、S A L T II の進展に悪影響を与えていることを指摘している。⁽²⁾

これらの指摘の他に、しばしば取り挙げられたのは、ソ連の新型 I C B M ・ S S 19 が軽ミサイルから重ミサイルへの転換の禁止に違反するという問題である。

以上の主張に対しては、ソ連は必ずしも違反していないとする多くの見解が出されており、たとえばファーマイ (E. B. Firnag) とヘンリー (D. J. Henry) は、①非 A B M 要素の A B M 様式による実験、②自国の検証技術手

段への妨害、③ミサイルおよび潜水艦建造場所へのカバリの使用、④発射基の新たな展開、⑤重ミサイルと軽ミサイルの意味、という五点の違反問題を検討し、「違反の非難の主要な根源は、米国の七つの一方的声明にある」と述べ、ここから米国が学ぶべき教訓として、①一方的声明は、協定に対する米国内の評価をなだめるけれども危険であり、さらに重要なことはソ連の解釈に何の価値ももたない、②用語は厳格で詳細でなければならぬし、そうでなければ合意すべきでない、③重要な検証手段の完全性を保証する明確に定義された規定がなければならない、という点を引き出している。⁽³⁾

ロダル (J. M. Lodal) も、①いわゆるⅢXサイロの建設、②防空システムのレーダーの A B M 様式による実験、③重ミサイルの数の増加、④米国の検証技術手段からの秘匿活動、⑤弾道ミサイル潜水艦の発射基と代替される古い発射基の解体を実施しなかったこと、の五点を検討し、これらの非難のうち最後のものだけが法的根拠から取り上げることが可能であると述べ、さらに、「S A L T I における出来事は、ソ連が欺いているとか、ソ連は協定の限界を非合理にも押ししているとか、ソ連がその利益のために抜け穴を利用しようとしているとか、米国の検証能力が不十分であるというような見解を支持するものではない。むしろ、その記録は、米国の検証能力の強さ、遵守に関する問題を迅速に提起する米国の意思、および協定の基本的規定が遵守されている事実を示すものである」と結論している。⁽⁴⁾

このような議論に対する米国政府の対応として、まずフォード (G. Ford) 大統領は、違反の訴えを調査してきしたが、ソ連は S A L T 諸条約に違反していないこと、およびソ連は抜け穴を利用していないことが分かったと説明していた。⁽⁵⁾ シュレジンジャー (J. R. Schlesinger) 国防長官は、「ソ連は S A L T 諸条約の条項を遵守してきたし、

今日も遵守していると考えている。しかし、現在ソ連が行なっている一定の活動にあいまいさがあるので、明確にする必要がある」と述べ、さらに、「われわれの一方的声明の解釈によれば違反があると言えよう。しかしそれは、ソ連に対しどのような拘束力をもつのだろうか。行政府の期待が満足させられていないことは明らかである。しかし、それはソ連による違反とはならない」と結論している。⁽⁶⁾

またキッシンジャー (H. Kissinger) 國務長官は、ソ連の違反問題に関する質問に対し、「われわれは、このような申し立てを取り扱うために作られた米ソの常設委員会で、これらを取り挙げた。多くの点について、完全に満足できるものではないが、正しい方向に進みつつある返答を受け取っている。一、二の問題が未解決であるが、それらは S A L T 条約の中心問題ではない。それにもかかわらず追及は続ける」と答えている。⁽⁷⁾

A B M 条約が発効した五年後に予定されていた再検討会議は、一九七七年一月に開催されたが、そこにおいて、米ソ両国は、条約が効果的に運用されているという結論を下している。⁽⁸⁾

カーター政権においても、ソ連の違反問題に対する議論は引き続き行なわれた。特に S A L T II 条約の交渉の最終段階に入ってきたため、一九七八年二月二日にカーター政権は、S A L T I 諸協定の遵守に関する報告書⁽⁹⁾を提出した。この報告書を上院外交委員会に提出するにあたり、ヴァンス (C. R. Vance) 國務長官は、「この声明が、貴委員会のメンバーの懸念の多くを鎮め、委員会のメンバーが提起した質問の答えとして役立つことを希望している」と、報告書の目的を説明している。この報告書は、その後の事態の進展を追加し、翌年七月に改訂版⁽¹⁰⁾が提出されている。

2 常設協議委員会での議論

常設協議委員会での審議およびその結果は非公開となっているため、そこでの議論の内容は通常は外部に明確な形では現れない。しかし、一九七〇年代後半の米国内での議論との関連で、特にSALT I諸協定のソ連による違反を取り挙げSALT IIの進展に反対する人々を説得するために、SALT I諸協定のソ連による遵守問題は常設協議委員会において効果的に解決されていることを示す必要があると政府が考えたため、常設協議委員会の審議の内容が外部にも明らかになった。

以下においては、その報告書における諸問題を検討する。それは米国による問題提起とソ連による問題提起とから構成されている。

(a) 米国による問題提起

① 発射管理施設(特定目的のサイロ)

暫定協定第一条は新たなICBM発射基の建設開始を禁止しているが、一九七三年に米国は新たなサイロが建設中であることを発見し、その問題を提起した。ソ連は、それらのサイロは発射管理の目的のため建設されたものであると答えた。ソ連との協議およびその後の偵察により、米国はこれが発射管理の任務をもつと結論し、この問題の議論を終了した。

② 秘匿手段

暫定協定第五条およびABM条約第一二条は、自国の検証技術手段を妨害する故意の秘匿手段の使用を禁止して

いる。一九七四年にソ連は、戦略兵器プログラムに関する秘匿活動を大幅に増加したため、米国はその問題を提起し、議論が行なわれた。一九七五年初めにソ連の大規模な秘匿活動はなくなった。

③ 新型大型弾道ミサイル（S S 19問題）

暫定協定第二条は、軽ミサイルを重ミサイルに転換することを禁止しているが、それらの詳細な定義を含んでいない。そこで米国は、当時の最大の軽ICBMより大幅に大きな容積をもつものは重ICBMとみなす、という一方的声明を発表していた。S S 19の配備が始まり、米国は一九七五年初期にこの問題を提起した。S A L T II交渉での審議のため、この問題の検討は延期され、S A L T II条約で明白な区別が規定された。

④ 防空システム（S A 5）レーダーのA B M様式での実験の可能性

A B M条約第六条は、A B Mレーダー以外のレーダーに戦略弾道ミサイルを迎撃する能力を与えないこと、それらをA B M様式で実験しないことを規定している。米国は、A B M様式による実験について、一方的声明を出していた。米国は一九七三年、七四年に、S A 5地对空ミサイルシステムが飛行中の弾道ミサイルを追跡するのに利用されているのではないかと考え、あいまいであるので、この問題を提起した。ソ連は、いかなる防空用レーダーもA B M様式で実験されていないと返答した。その後、ソ連の弾道ミサイル実験中における問題となっていたレーダー活動は停止された。

⑤ 制限を超えたA B M実験発射基の解体に関するソ連の報告

A B M条約第四条は、A B M実験場における発射基を一五に制限しており、ソ連はそれを超える発射基を解体したが、常設協議委員会で合意された手続きに厳格に従っていなかった。米国は、不正確な報告の問題としてこの問

題を提起した。

⑥ カムチャッカ半島におけるソ連の A B M レーダー

A B M 条約第四条は、現行のまたは追加として合意される実験場での活動を例外として認めているが、一九七五年にソ連はカムチャッカに新しいレーダーを設置した。S A L T 交渉において、米国は現行の実験場としてカムチャッカを含まないリストをソ連に示したが、ソ連は肯定も否定もしなかった。また旧式の A B M レーダーが当時存在していた。米国は事実を明確にするため、この問題を提起し、協議の後、ソ連の実験場はサリーシャガンとカムチャッカであることをソ連は認めた。

⑦ ソ連の代替された I C B M 発射基の解体または破壊

暫定協定第三条および議定書は、ソ連の S L B M 発射基を九五〇に制限し、七四〇を超えるものについては、古い I C B M または S L B M 発射基の代替とすることを規定し、詳細な手続きが常設協議委員会で定められた。一九七六年初めにソ連がその手続きに違反していることが分かった。米国がその問題を提起する前に、ソ連は四一の古い I C B M の解体が終了していないことを認め、同年六月一日までに終了することを約束し、代替された S L B M を搭載する潜水艦をそれまで進水させないという米国の要求を受け入れた。

⑧ 実験場における秘匿

暫定協定第五条三項は検証を妨げる故意の秘匿手段の使用を禁止し、合意声明において、近代化や代替の際に I C B M サイロ発射基の大きさを大幅に増大しないこと、および実験・訓練用の I C B M および S L B M 発射基の数を大幅に増加しないこと、実験場における I C B M 発射基の建設または転換は実験・訓練用のみ実施できること

が定められている。一九七七年に、米国は、ソ連の転換中のICBM実験用発射基の上に大きなネットがかけられているのを観察した。米国はこの自国の検証技術手段を妨害するカバ―は信頼を損なうものであるとして提起した。ソ連は、暫定協定の規定はこの活動に適用されないと主張したが、その後ネットを取り除いた。

(b) ソ連による問題提起

① ミニットマン・サイロを覆うシェルター

米国はミニットマンICBMサイロの上に大きなシェルターを使用していたため、ソ連は、それが暫定協定第五条で禁止された故意の秘匿手段であるとして、この問題を提起した。米国はこれは環境からの保護の目的をもち、違反ではないと主張したが、一九七七年にシェルターの大きさを半分にし、一九七九年にシェルターの使用を停止することを決定した。

② アトラスおよびタイタンI発射基

米国は、アトラスおよびタイタンIICBMシステムのための一七七の発射基を、一九六六年に実戦配備からはずしたが、それらはまだ存在していた。常設協議委員会で合意された戦略攻撃兵器の解体・破壊に関する議定書との関連で、ソ連はこの問題を提起した。米国は、これらは暫定協定とは関係がないと主張したが、それらはすぐに簡単に実戦配備されることはないことを示す情報をソ連に提供した。

③ シェーミヤ島におけるレーダー

ABM条約第三条は、首都とICBM基地の各一カ所以外にABMシステムを配備することを禁止している。米国は、一九七三年にアリューシャン列島の西端のシェーミヤ島に新しい位相段列レーダーの建設を開始した。一九

七五年にソ連は、このレーダーはABMレーダーであり条約の違反であるとして、この問題を提起した。米国は、これは検証、宇宙物体追跡および早期警戒用のものであると主張し、ソ連の懸念は取り除かれた。

④ 常設協議委員会の議事の非公開

常設協議委員会規則は、委員会の議事および議事録の非公開を定めている。ソ連は一九七五年に、米国の報道が政府の認可を得て行なわれているのではないかという懸念を提起し、また一九七八年には米国政府の報告書に関して規則の違反であるとして、問題を提起した。米国は、それらについて国内の事情を説明した。

⑤ マルムストロム空軍基地で建設中のABMレーダーの解体または破壊

ABM条約第三条は、ICBM基地防衛用のABMシステムを一カ所しか認めていないため、米国は第二のマルムストロム基地のシステムを一九七四年五月までに解体した。その後ソ連は、その解体が米ソ間で合意された手続きに厳格に従っていないとして、この問題を提起した。米国は解体前と解体後の写真を示しつつソ連に説明し、その協議により問題は解決された。

⑥ 米国のレーダーの配備

ABM条約第一条二項は、領域の防衛のためのABMシステムの展開およびその基地の準備を禁止し、第六条は早期警戒用レーダーも領域の周辺に沿って外側に向けて配備されるものを例外を禁止している。ABM条約締結後、米国はフロリダとアラスカに大型レーダーを配備し、上述のシェーミヤ島の他にマサチューセッツとカリフォルニアに大型位相段列レーダーの建設を開始した。一九七八年にソ連は、それらは米国の領土防衛のためのレーダー基地になりうるとして、この問題を提起した。米国は、これらは早期警戒用レーダーであり、条約の条件に合致してい

ると説明し、ソ連はその明確化に留意した。

3 違反問題処理方法の評価

上述のような一九七〇年代の常設協議委員会の活動につき、米国軍備管理軍縮庁は、「米国とソ連はともに、SALT I 諸協定に対する両国の遵守に関する多くの問題を委員会に提起した。米国が提起したそれぞれのケースにおいて、問題となったソ連の活動は停止されたか、または追加的情報により米国の懸念が鎮められたかどちらかである⁽¹²⁾」と述べ、常設委員会による処理方法が有益であったことを認めている。

またウルフ (T. W. Wolfe) も、「その報告書は、不注意であれ故意であれいかなる違反も生じなかったという明白な保証を注意深く避けているが、報告書の一般的な主張は、米国の懸念となっていたソ連のさまざま活動に対する満足すべき解決が、常設協議委員会を通じて達成されたということである⁽¹³⁾」と述べ、違反問題が米国にとって満足いく形で解決された点を報告書から読み取っている。

さらにクレポン (M. Krepon) は、「ニクソン、フォードおよびカーター政権は、遵守問題に対し共通のアプローチをとった。彼らはすべて、協定のあいまいさを明確にし、問題が生じた時はそれを閉じ込め、協定が損なわれるのを防ぐため履行の了解を作成するために、S C C 内部において平静に忍耐強く作業をすすめることに合意していた。……彼らは S C C の作業にかなり満足していた⁽¹⁴⁾」と分析しているし、同様にコールドウェル (D. Caldwell) も、「常設協議委員会はニクソン、フォードおよびカーター政権の時には平静にかつ効果的に活動した。明らかに、それが効果的であったのは、審議が実務的で非公開の性質であったことおよび審議がなされた政治的雰囲気がそれほ

ど不安定でなかったことに関係している。それにより S C C が効果的でありうる環境が作られ、一九七二年から一九八一年の一〇年間に S C C は静かであるが重大な成果を達成した。一〇年にわたる活動により、S C C は、技術的問題がそれに精通した専門家による非論争的で実務的な検討のため提出されるフォーラムとしての価値を証明した⁽¹⁵⁾と述べ、この時期における常設協議委員会での解決方式を高く評価している。

このように、一九七〇年代には、S A L T 違反問題は常設協議委員会の内部での審議により、かなりうまく処理されてきたと言えるであろう。もちろん、条約の規定自体があいまいであったり、詳細が規定されていないことから、さまざまな問題が生じることは当然のことであり、また米ソ両国の政治的な意思の違いからも問題が生じてきたが、完全とは言えないとしても、一応の解決が得られたことは高く評価すべきことであった。

- (1) Malvin R. Laird, "Arms Control: The Russians are Cheating!" *Reader's Digest*, December 1977, pp. 65-68.
- (2) Colin S. Gray, "SALT II and the Strategic Balance", *British Journal of International Studies*, Vol. 1, October 1975, pp. 192-194; Colin S. Gray, "A Problem Guide to SALT II", *Survival*, Vol. 17, No. 5, September/October 1975, pp. 233-234.
- (3) Edwin Brown Firmage and David J. Henry, "Vladivostok and Beyond: SALT I and the Prospects for SALT II", *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 14, No. 2, 1975, pp. 241-243.
- (4) Jan M. Lodal, "Verifying SALT", *Foreign Policy*, No. 24, Fall 1976, pp. 43 and 49.
- (5) Thomas W. Wolfe, *The SALT Experience*, Ballinger Publishing Company, Mass., 1979, p. 210.
- (6) Testimony of Secretary of Defense James R. Schlesinger, U.S. Congress, Senate, Committee on Arms Services, Subcommittee

- tee on Arms Control, Soviet Compliance with Certain Provisions of the SALT I Agreements, 94th Cong., 1st Sess., 1975, Roger P. Labriedel), *SALT Handbook*, American Enterprise Institute, 1979, pp. 315 and 320.
- (7) Press Interview with Secretary of State Kissinger, June 23, 1975, *Documents on Disarmament 1975*, p. 193.
- (8) Communiqué of the United States-Soviet Standing Consultative Commission: Review of the Treaty on the Limitation of Anti-ballistic Missile Systems, November 21, 1977, *Documents on Disarmament 1977*, p. 791.
- (9) Administration Report on Compliance with the SALT I Agreements, February 21, 1978, *Documents on Disarmament 1978*, pp. 79-90.
- (10) Letter from Secretary of State Vance to the Chairman of the Senate Committee on Foreign Relations: Compliance with SALT I Agreements, February 21, 1978, *Documents on Disarmament 1978*, p. 79.
- (11) Department of State Report: Compliance with SALT I Agreement, July 1979, *Documents on Disarmament 1979*, pp. 313-325.
- (12) United States Arms Control and Disarmament Agency, *Arms Control and Disarmament Agreements*, 1982 edition, Washington, D.C., p. 138.
- (13) Thomas W. Wolfe, *op. cit.*, p. 211.
- (14) Michael Krepon, "The Political Dynamics of Verification and Compliance Debates", William Potter(ed.), *Verification and Arms Control*, Lexington Books, Mass., 1985, p. 143.
- (15) Dan Caldwell, "The Standing Consultative Commission: Past Performance and Future Possibilities", William Potter(ed.), *Ibid.*, p. 223.

三 一九八〇年代の議論

1 米政権のアプローチ

大統領選挙中から S A L T II 条約は致命的な欠陥を有していると主張し、S A L T に対する反対を表明していたレーガン大統領は、政権に就いて以来、S A L T 政策全般に対する再検討を開始し、S A L T II を批准する意図はないとしながらも、それを損なうような行動をとらないという態度を示していた。また一九七〇年代におけるソ連の軍備増強により米国の抑止力は脆弱になっていたので、米国の軍備を増強し軍事的優位の立場から軍備管理交渉を始めるべきであると主張していた。

中距離核戦力 (I N F) に関する交渉が一九八一年一月に開始され、戦略兵器に関する交渉は一九八二年五月に開始された。この戦略兵器に関する交渉は、以前の交渉、すなわち S A L T とは異なる枠組みで行なうという意思を示すため、交渉を S T A R T (戦略兵器削減交渉) と名付け、核兵器の大幅な削減を提案していた。

この時期の交渉は、米ソ関係の全般的な悪化を反映し、交渉は継続され両国は提案を示していたが、交渉において妥協を見いだし条約を作成するという意図は見られなかった。一九八三年一月に、米国が中距離ミサイルのヨーロッパ配備を開始したため、それを契機にソ連は交渉の場から退場し、戦略兵器に関する交渉も中断された。

このような米ソ関係のきわめて険悪な時期において、特に米国政府は、ソ連の S A L T 諸条約の違反を大規模に

公表し始めた。

一九八四年一月二三日にレーガン政権は、「軍備管理協定へのソ連の違反」と題する最初の報告書を議会に提出したが、その際に、レーガン大統領は以下のように述べている。⁽¹⁾

軍備管理という概念が、世界的なまたは地域的な安定性に貢献するものとして意味をもち信頼できるものであるためには、協定のすべての当事国がそれらを遵守することが不可欠である。……

ソ連の違反は重大な問題である。その違反により、軍備管理からの重要な安全保障上の利益が疑問視されているし、安全保障に対する新たな危険が作り出されるだろう。その違反は、将来の軍備管理プロセスに不可欠な信頼を損なっている。それにより、交渉の相手としてのソ連の信頼性に疑いが増してきており、もつと建設的な米ソ関係を構築する機会を傷つけている。

レーガン大統領による「軍備管理協定へのソ連の違反」と題する報告書は、その後、第二回（一九八五年二月）、第三回（一九八五年二月）、第四回（一九八七年三月）、第五回（一九八七年二月）、第六回（一九八八年二月）と定期的に提出されており、その内容は、ここで検討の対象としているSALT諸条約、すなわちABM条約、SALT I暫定協定およびSALT II条約のみならず、ジュネーヴ議定書、生物兵器禁止条約、ヘルシンキ最終議定書、核兵器実験制限条約および部分的核実験禁止条約、さらに第六回報告書ではINF条約をも含む、きわめて包括的なものである。⁽²⁾

表1において、ソ連によるSALT諸協定違反に対する米国大統領報告書を一覧表に示してあるが、以下において、個々の違反問題を簡単に検討する。

表1 ソ連による SALT 諸協定違反に関する米国大統領報告書

		第1回 84.1	第2回 85.2	第3回 85.12	第4回 87.3	第5回 87.12	第6回 88.12
A B M 条 約	①クラスノヤルスクのレーダー	ほとんど確かに違反	違反	違反	違反	違反	重大な違反
	②ABM 構成要素の移動性		あいまい 潜在的違反	あいまい 潜在的違反	あいまい 潜在的違反	あいまい 潜在的違反	あいまい 潜在的違反
	③ABMと防空構成要素の同時の実験		証拠不十分 多分違反	証拠不十分 多分違反	証拠不十分 多分違反	証拠不十分 多分違反	証拠不十分 多分違反
	④新型 SAM システムの ABM能力			証拠不十分 違反の準備	証拠不十分 違反の準備	証拠不十分 違反の準備	証拠不十分 違反の準備
	⑤ABM 発射基の迅速な再装填			あいまい 違反の準備	あいまい 違反の準備	あいまい 違反の準備	あいまい 違反の準備
	⑥ゴメルにある ABM 構成要素					条約義務に 矛盾する	条約義務に 矛盾する
	⑦領域防衛の ABM			違反の準備	違反の準備	違反の準備	違反の準備
S A L T I 協 定	⑧以前の基地の残存施設の利用		遵守に対する懸念	違反			
	⑨ヤンキー級弾道ミサイル潜水艦の再配備		違反ではない脅威となる				
S A L T II 条 約	⑩弾道ミサイル遠隔測定 の暗号化	違反	違反	違反			
	⑪ SS-25 ICBM	あいまい 多分違反	政治的約束の 違反	政治的約束の 違反			
	⑫ SS-16の配備	あいまい 多分違反	あいまい 多分違反	不明			
	⑬戦略核運搬手段の上限			政治的約束の 違反			
	⑭バックファイア-爆撃 機の能力			政治的約束と 矛盾する行動			
	⑮バックファイア-爆撃 機の生産数			あいまい 違反			
	⑯ミサイル・発射基結合 部分の秘匿			政治的約束の 違反			

① クラスノヤルスクのレーダー

A B M条約は領土全体のA B Mシステムの禁止を確保するため、レーダーに対する厳格な規制を規定している。米国は、ソ連によるクラスノヤルスクのレーダーは、その場所、方向、能力からして法的義務の違反をほとんど確かに構成すると第一報告書では述べていたが、第二から第五報告書では、A B M条約の法的義務の違反を構成すると述べ、第六報告書では、A B M条約の中心要素の重大な違反を構成すると述べている。

② A B M構成要素の移動性

A B M条約は移動式地上基地のA B Mシステムまたは構成要素の開発、実験、展開を禁止している。米国は、A B M構成要素の移動性に関するソ連の行動はあいまいであるが、条約の法的義務の潜在的な違反を示している、と第二から第六報告書で述べている。

③ A B Mと防空構成要素の同時の実験

A B M条約は、A B M構成要素以外のものにA B M能力を与えることを禁止し、A B MとS A Mを同時に実験することを禁止している。米国は、同時の実験に関するソ連の活動の証拠は条約義務の完全な遵守を評価するのに不十分であるが、多分ソ連はこの禁止に違反しているであろう、と第二から第六報告書で述べている。

④ 新型S A MシステムのA B M能力

A B M条約は、A B M構成要素以外のものをA B M様式で実験し、A B M能力を与えることを禁止している。米国は、S A Mの改善に関するソ連の行動の証拠は条約義務の遵守を評価するのに不十分であるが、これらは、ソ連が国家領域のA B M防衛を準備していることを示唆するものである、と第三から第六報告書で述べている。

⑤ A B M 発射基の迅速な再装填

A B M 条約は、A B M 発射基に迅速に再装填するための自動または半自動のシステムの開発、実験、展開を禁止している。米国は、A B M 発射基の迅速な再装填に関するソ連の行動は法的義務に関してあいまいな状況を構成しているが、国家領域の A B M 防衛の準備を示唆するものである、と第三から第六報告書で述べている。

⑥ ゴメルにある A B M 構成要素

A B M 条約は、一カ所の A B M 配備地域と実験場以外に A B M 構成要素を配備することを禁止している。米国は、ソ連がサリーシャガン実験場から配備地域外のゴメルにリーダーなどの A B M 構成要素を移動させたのは、条約義務に矛盾し、違反するものであると、第五および第六報告書で述べている。

⑦ 領域防衛の A B M

A B M 条約は、締約国の領域防衛の A B M システムの展開およびそのための基地の準備を禁止している。米国は、上述の①から⑥の活動のような A B M に関連する活動の集積は、ソ連が国家領域の A B M 防衛を準備していることを示唆する、と第二から第六報告書で述べている。

⑧ 以前の S S 7 基地における残存施設の利用

S A L T I 暫定協定は、以前の I C B M 基地を I C B M の貯蔵、支援、発射のために利用することを禁止している。米国は、ソ連が S S 25 移動式 I C B M の開発と配備を支援するために以前の S S 7 I C B M 施設を利用したことににつき、第二報告書では将来の遵守の懸念を表明していたが、第三報告書では S A L T I 暫定協定の違反であると述べている。

⑨ ヤンキー級弾道ミサイル潜水艦の再配備

SALT I 暫定協定によれば、協定で制限された潜水艦は解体されるか、弾道ミサイル能力をもたない潜水艦に変更されなければならない。米国は、ソ連が解体されたSSBNを新型長距離巡航ミサイルを搭載した潜水艦に変更したことは、SALT I 暫定協定の下での政治的約束に違反しないが、米国および同盟の安全にとって元のヤンキー級潜水艦と同様の脅威を構成する、と第二報告書で述べている。

⑩ 弾道ミサイル遠隔計測の暗号化

SALT II 条約は、自国の技術手段による検証を妨げる故意の秘匿措置を禁止し、暗号化により遠隔計測を故意に否認することも禁止している。米国は、ソ連の暗号化の実行は一九八一年以前はSALT II 条約の法的義務の違反を構成し、一九八一年以降は政治的約束の違反を構成すると、第一から第三報告書で述べている。

⑪ SS 25 ICBM

SALT II 条約は、新型の軽ICBMを一種類に限り飛行実験し、展開することを認めている。米国は、ソ連がすでにSS 24を新型ICBMとして通告しているので、この第二の新型ICBM・SS 25は、その証拠はいくらかあいまいであるが、SALT II の規定を遵守するというソ連の政治的約束の多分違反であると第一報告書で述べ、第二報告書では政治的約束の違反であると述べ、第三報告書では確実な証拠に基づき政治的約束の違反であると述べている。

⑫ SS 16 の配備

ソ連はSALT II において、SS 16タイプのICBMを生産、実験または展開しないことに合意した。米国は、

ソ連の S S 16 の展開に関して、証拠はいくらかあまいであるが、ソ連は一九八一年以前は法的義務に、それ以降は政治的約束に多分違反していると第一および第二報告書で述べ、第三報告書では、多分 S S 16 の装置を移動し、異なる I C B M に関連する装置を導入したと述べている。

⑬ 戦略核運搬手段の上限

S A L T II 条約の署名時に、ソ連は二五〇四の核運搬手段を保有していた。米国は、ソ連が S A L T II を遵守するとした政治的約束の中に、それを増強しない義務も含まれると解釈し、二五〇四を超えているのは S A L T II の政治的約束の違反である、と第三報告書で述べている。

⑭ バックファイアー爆撃機の能力

S A L T II の署名時に、ソ連はバックファイアー爆撃機に大陸間距離の活動能力を与えないという保証を米国に与えた。米国は、ソ連がバックファイアーを北極の基地に配備したことは、米国領土の目標攻撃能力を与えないという政治的約束に矛盾する行動である、と第三報告書で述べている。

⑮ バックファイアー爆撃機の生産数

S A L T II の署名時に、ソ連はバックファイアー爆撃機の年間生産数を増加しないという保証を米国に与え、それは年間三〇機であるとされた。米国は、データはあまいであるが、ソ連のバックファイアーの生産数が一九八四年まで三〇を若干超えていた証拠がある、と第三報告書で述べている。

⑯ ミサイル・発射基結合部分の秘匿

S A L T II 条約は、自国の検証技術手段を妨げる故意の秘匿手段を禁止し、了解覚書は実験の際 I C B M と発射

基の結合部分を秘匿することを禁止している。米国は、SS 25に関するソ連の行動は、その秘匿を禁じたSALT IIの政治的約束の違反である、と第三報告書で述べている。

さらに米国においては、これらの報告書が出される以前の一九八三年二月二日に「軍備管理コミットメントの下におけるソ連の遵守の実行の四半世紀・一九五八年—一九八三年」と題する機密報告書が、大統領の諮問機関である軍備管理軍縮に関する一般諮問委員会から提出されており、その要約が一九八四年一月一〇日に公表されている。⁽³⁾

この報告書の判断はさらに厳しいもので、SALTに関しては以下の七点を指摘している。①SS 11をSS 19およびSS 17に変換したことは違反である。②検証を妨げる活動は、故意の秘匿手段を用いないという規定の違反である。③カムチャッカ半島でのレーダーの開発・配備は、違反である。④古いICBMまたはSLBM発射基を解体しないで、七四〇を超える発射基を新型弾道ミサイル潜水艦に配備したのは、違反である。⑤SS 16の継続的配備は、多分違反であろう。⑥SS X 25の実験は、多分違反であろう。⑦クラスノヤルスクのレーダーは違反である。米国は、SALT II条約の批准を拒否したが、一九八一年に、ソ連が同様の抑制を行なうことを条件として、現存の協定を損なういかなる行動をもとらなないと表明していた。しかし、一九八六年五月二七日に、レーガン大統領はそれまでのSALT諸協定の遵守の政策を放棄することを明らかにし、以下のように述べた。⁽⁴⁾

昨年六月に私は再び正当な懸念を表明したが、さらに進んでポセイドン潜水艦を解体することを決定した。それは欠陥をもち批准されていない条約に従ったりそれを遵守するためではなく、真に相互的な抑制の暫定的枠組みの設置にソ連が参加するのに必要な措置をとる機会と時間をソ連に与えるためであった。

このような状況であるので、私は、将来において、米国がその戦略戦力構造に関する決定をなす場合、ソ連の戦略戦力が与える脅威の性質と大きさに基づくべきであって、S A L T 構造および特に欠陥のある S A L T II 条約に含まれる基準に基づくべきでないことを決意した。S A L T 構造はソ連の違反により損なわれており、S A L T II 条約は批准されず、批准されてもすでに失効しており、ソ連により違反されているものである。

ここにおいては、米国が S A L T の枠組みをもちや遵守しない理由として、ソ連が S A L T 諸条約に違反していることが前面に押し出されている。一九八六年一月二十八日に米国は、他のシステムを解体することなく一三一機目の巡航ミサイル搭載重爆撃機を配備し、S A L T II 条約第五条に規定された上限を突破することになった。

このように、米国は一九八六年の段階で、S A L T I 暫定協定および S A L T II 条約を遵守し続けるという政策を放棄した。その結果、一九八七年の第四報告書以降においては、これら二つの条約に対するソ連の違反問題は取り挙げられなくなり、A B M 条約のみが S A L T 関係では言及されることになった。

2 ソ連の対応

米国が第一報告書を提出した四日後の一九八四年一月二七日に、その対抗措置として、ソ連は米国の軍備管理協定への違反に関する覚書⁵を国務省に提出した。ソ連が主張する米国の違反に関する議論は以下の通りである。

① 米国は S A L T II 条約の批准を拒否し、S L C M と G L C M に関する議定書の問題を解決するために交渉するという規定を履行していない。

② 米国はヨーロッパにパーシングIIおよび G L C M の配備を開始したが、これにより米国は、他の手段により

SALT II 条約を出し抜かないという規定に違反している。

③ ミニットマン II とタイタン II ICBM にシエルトを使用することは、SALT I 暫定協定および SALT II 条約の規定に違反する。

④ MX とミゼットマンの二種類の新型 ICBM を作ろうという米国の意図は、戦略兵器の制限という任務と一致しない。

⑤ ABM 条約の下での約束と明らかに矛盾するものとして、(1) シェーミヤ島への ABM レーダー基地の設置、(2) ABM 迎撃ミサイルサイロの上に使用されているシエルト、(3) 移動式 ABM レーダーおよび宇宙基地 ABM システムの開発、(4) ミニットマン ICBM に ABM 能力を与えるための実験、(5) ABM 迎撃ミサイルのための複数弾頭の実験、がある。

⑥ 太平洋および大西洋岸に大型のレーダーが配備されているのは、領域防衛の ABM システムを配備せず、その基地を準備しないという義務に違反する。

⑦ 米国の戦略防衛構想は、配備されれば ABM 条約の規制をはるかに超えるものであり、本質的に条約を損なう働きをするものである。

⑧ 米国は、常設協議委員会における議論は公開されてはならないのに、秘密の遵守に組織的に違反している。

一九八五年二月一日の米国の第二報告書に対しても、ソ連はすぐにそれらは根拠のないものであると反論しており、また二月二十七日には米国による違反問題を再び取り挙げている。その声明において、ソ連は、「このワシントンによる新たな宣伝の動きは、米国が追及している前例のない軍備増強計画、および軍備制限システムを崩壊させ

るその政策から、世論の注意をそらすために、米国政府がソ連の政策に対する非難を利用していることを示すものである⁽⁶⁾と、反論している。

一九八六年に米国がSALT遵守政策を放棄することを発表した時も、ソ連は、「米国の戦略兵器システムを増強し、SALT II条約に違反するという決定は、米ソ間の軍事バランスを覆し、自らの軍事的優位を確保しようとするワシントンの要求から必然的に出てきたものである。この行動は国際的安全保障に重大な影響を与えるだろう⁽⁷⁾」と述べ、米国の軍事力の増強および軍事的優位の確保という側面から、この措置を批判していた。

3 違反問題処理方法の評価

上述のように、レーガン政権は以前の政権とは異なるアプローチを採択し、SALT違反問題に関して、ソ連の違反を公に発表し、さらにSALT II条約に対する遵守政策を放棄するという方向に進んで行った。このようなレーガン政権の政策を支持する見解として、グレイ (C. Gray) は、「実際、集められた完全な技術的証拠を見れば、その違反は重大なものであつて、超大国が交渉を継続するほど軍備管理に十分な共通の利益をもっているかどうかはまったく疑わしいことである。……米国は、最低限のこととして、もしソ連の行動が変化しないなら、米国はもはやSALT II条約およびABM条約の規制に拘束されないと宣言する用意がなければならぬ。……軍備管理協定から脱退する危険は明白であるが、米国の決意がその過程の途中で終わるなら危険はさらに大きいものになるだろう⁽⁸⁾」と述べている。

またグリックスマン (A. Glicksman) も、ソ連は義務に対し法形式的であり、抜け穴を利用してきたが、一九八

○年代に入ってから条約の用語さえその重要性を失うような状況になってきていると、ソ連の遵守状況を非難している。⁽⁹⁾

しかし、このレーガン政権の政策は、さまざまな側面から批判されている。

最も基本的な批判は、レーガン政権が違反問題を非公開で議論するのではなく、公の場所でソ連の違反をかなり明確な形で示したことに對してである。まずクレボン (M. Krepon) は、「ソ連の違反および『多分』違反についての政府の報告書は、あらゆるケースについて時期早尚であり思慮のないものであった。S A L T の遵守問題は S C C における非公開の協議に適したものであり、レーガン政権は、このプロセスをとばして、ソ連の違反に関する公の報告書を出したのである」⁽¹⁰⁾と述べており、またサートリ (J. Sartori) も、S A L T II に関していかなる裁判所もないが、その報告書において、レーガン政権は必然的に訴追者、裁判官、陪審員として行動し、また抗弁も聞かれなかったことを非難しつつ、「さらに悪いことには、ほとんどすべての関連データは機密のまま、証拠の多くを示すことなく判決が宣言された」⁽¹¹⁾と、証拠の不十分さをも指摘している。

次に、一九七〇年代には常設協議委員会で非公開の席で協議されたのであるが、一九八〇年代には公に発表されたことに関し、遵守の状況は同じであるのに対応が異なっていることに對する批判がある。ヴォアス (J. Voas) は、「ニクソン、フォードおよびカーター政権の非公開で問題解決的アプローチに代えて、レーガン大統領は、遵守問題に對し公開の非難というアプローチをとった」⁽¹²⁾と分析しているし、クレボン (M. Krepon) も、以前の政権は S C C における問題解決的アプローチをとったのに對し、レーガン政権は告発するというアプローチをとっていると述べている。⁽¹³⁾

また、アール (R. Earle III) は、「記録を詳細に検討すると、レーガン政権の高官および大統領自身が、交渉の歴史を無視し、分裂した行政府の最低の公分母を受け入れ、または意図的に、存在する必然性のない遵守の怪物を作り出したのであることが分かる。ソ連が違反しているかどうかさえ疑問であることが、記録から分かる」と述べ、米国政府は自らを欺いているという鋭い批判を展開している。

さらに米国の反応は、あまりにも均衡を失したものであるという批判が続き、たとえばヴォアス (J. Voas) は、「……米国は遵守の懸念の重要性を誇張しすぎる危険を犯している。政府はその非難に含まれるあいまいさと不確実さに留意すべきであるし、選ばれた反応が十分均衡のとれたものであるようその懸念の重要性を正確に測るべきである」と述べ、クラス (A. Krass) とギリエール (G. Grier) も、「ソ連は軍備管理条約の限界を実際に押ししており、一つのケースではそれを超えている。しかし、これらの軍事的重要性は最小限のものである。レーガン政権の反応は均衡を失しており、逆効果をもつものである」と分析している。

米国がソ連の違反を公にしたことにつき、その真の意図は米国の軍備増強を進めるための口実として利用するためであったという側面からの非難が、さらに存在する。クラスとギリエールは、「軍備管理条約にソ連が違反しているという主張は、レーガン政権の軍備管理政策の中心要素であった。未批准の SALT II 条約のソ連による違反は、米国が巡航ミサイル搭載の一三一機目の B52 爆撃機を配備することにより SALT II の上限を超えた一九八六年に、レーガン大統領がその条約を廃棄するための第一の正当化理由であった。同様に、ソ連が ABM 条約に違反しているという非難は、その条約と矛盾するコースにあるレーガン政権の SDI を合法化するために利用されてきた」と述べている。ダフィー (G. Duffy) も同じような見解を示しており、さらに SS25 とミゼットマンとの関

係にも言及している⁽¹⁸⁾。

次の批判は、米国はこのような方法をとることにより、軍備管理のシステム全体を破壊する危険を含んでいるという側面であり、まずロングストレス (T. K. Longstrech) は、「遵守問題の解決に以前の政権は成功したが、この政権が失敗したその理由は、以前の大統領は現存の協定を維持し軍備管理プロセスを促進しようと欲したからである。レーガン政権は、軍備管理を支持する意思があるのかどうか不明確である⁽¹⁹⁾」と述べているし、サートリ (F. Sartori) は、「米国のこのような反応は、将来においてソ連の遵守の改善を鼓舞するよりも、軍備管理プロセス全体の崩壊という結果となるであろう⁽²⁰⁾」と述べている。

最後の批判は、ソ連の違反について、報告書はいくつかの問題を選択的に取り挙げているが、全体的に見るべきであって、ソ連の遵守状況は全体では悪くないという側面からのものである。アール (R. Earle, II) は、「主張されている S A L T II の違反は、ソ連の遵守の全体的な記録との関連で検討されなければならない。その記録は一般的には良いものである。条約が批准されていたら要求される削減をソ連は実施していないが、S A L T I の弾道ミサイル発射基の制限および S A L T II の全体の上限を遵守するために、ソ連は二八一の I C B M 発射基、二四五の S L B M 発射基および一四の核ミサイル搭載潜水艦を解体または破壊している。さらに、ソ連は、サイロ基地 I C B M 発射基の建造に対する禁止を含め、その他の多くの禁止を遵守している⁽²¹⁾」と説明している。さらにクラスらは、違反の非難にのみ焦点を合わせることは、木を見て森を見ずという危険を犯すことになる⁽²²⁾と警告している。

このようにレーガン政権のとった措置は多くの側面から厳しく批判されており、一九七〇年代にとられた措置との比較において、この時期の対応はきわめて拙いものであったと一般に評価されている。

ただし注意が必要であるのは、米国の措置はソ連の実際の行動を前提としてとられたものであり、常設協議委員会がうまく活動しなかったことの責任の一端はソ連にあるということである。米国政府の政策を支持しているグレイ (G. Gray) が、「米国政府は一九八四年一月二三日にソ連の違反の非難を公に表明したが、それは S C C のメカニズムやその他の外交チャネルを通じては、主要問題に対する満足すべき解決が得られないことが明白になった後である。S C C は原則的にはきわめてすばらしい機関である。しかし実際には大きな欠陥をもったものである⁽²³⁾」と述べるのは当然であるとしても、米国の政策を非難している学者も、この点に言及している。

クレポン (M. Krepon) は、「この機関の衰退の責任は、もともと、きわめて非妥協的で、クラスノヤルスクのレーダーにおいて誠実に交渉された S A L T の規定に明白に違反しているソ連にある。レーガン政権もまた S C C の衰退に大きな責任がある⁽²⁴⁾」と述べ、ダフィー (G. Duffy) も、「米国は、条約遵守に関して生じた不一致を解決するプロセスを利用するのではなく、それを損なう形で行動した。このことは、ソ連が協定の用語を拡張し、多くの遵守問題を頑固として交渉しようとしないうことと重なり合って、軍備管理プロセスでの妥協を不可能にした⁽²⁵⁾」と述べ、ソ連の行動にも責任があったことが示されている。

- (1) Message from President Reagan to the Congress: Soviet Noncompliance with Arms Control Agreements, January 23, 1984, *Documents on Disarmament* 1984, p. 33.
- (2) White House Fact Sheet on Soviet Noncompliance with Arms Control Agreements, January 23, 1984, *Documents on Disarmament* 1984, pp. 34-39; Report from President Reagan to the Congress: Soviet Noncompliance with Arms Control

- Agreements, February 1, 1985, *Documents on Disarmament 1985*, pp. 40–50; Report by President Reagan to the Congress on Soviet Noncompliance with Arms Control Agreements, December 23, 1985, *Documents on Disarmament 1985*, pp. 935–954; The President's Unclassified Report on Soviet Noncompliance with Arms Control Agreements, March 10, 1987, *Soviet Compliance with Arms Control Agreements: Hearing before the Subcommittee on Arms Control, International Security and Science of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives*, 100th Cong., 1st Sess., March 12, 1987, pp. 273–285; *Soviet Noncompliance with Arms Control Agreements*, United States Department of State, Special Report No. 175, December 2, 1987, 6p; *Soviet Noncompliance with Arms Control Agreements*, December 1988, 19p.
- (㉓) Summary Report by the General Advisory Committee on Arms Control and Disarmament: Soviet Compliance with Arms Control Agreements, October 10, 1984, *Documents on Disarmament 1984*, pp. 713–725.
- (㉔) *Department of State Bulletin*, August 1986, p. 37.
- (㉕) Aide-Memoire Submitted by the Soviet Union to the Department of State: U.S. Noncompliance with Arms Control Agreements, January 27, 1984, *Documents on Disarmament 1984*, pp. 48–53. 武器米國に 対するの非難は、核兵器の区域外に使用を禁止する条約 (Administration Report on Soviet Charges of U.S. Arms Control Agreements, April 19, 1984, *Documents on Disarmament 1984*, pp. 311–321.)°
- (㉖) Statement by the Soviet Union: Allegations of Noncompliance with Arms Control Agreements, February 27, 1985, *Documents on Disarmament 1985*, p. 134.
- (㉗) *International Legal Materials*, January 1987, p. 235.
- (㉘) Colin Gray, "Moscow is Cheating", *Foreign Policy*, No. 56, Fall 1984, pp. 141, 142 and 147.

- (9) Alex Glicksman, "The Soviet Arms Control Compliance Record: Part II", *National Defense*, Vol. 70, March 1986, p. 50.
- (10) Michael Krepon, "Decontrolling the Arms Race: The United States and the Soviet Union Fumble the Compliance Issues", Robert T. Scottled, *The Race for Security*, Lexington Books, Mass., 1987, p. 26.
- (11) Leo Sartori, "Will SALT II Survive?" *International Security*, Vol. 10, No. 3, Winter 1985/86, p. 158.
- (12) Jeanette Voas, "The Arms Control Compliance Debate", *Survival*, Vol. 28, No. 1, January/February 1986, p. 27.
- (13) Michael Krepon, "Both Sides are Hedging", *Foreign Policy*, No. 56, Fall 1984, p. 158.
- (14) Ralph Earle II, "America is Cheating Itself", *Foreign Policy*, No. 64, Fall 1986, p. 4.
- (15) Jeanette Voas, op. cit., p. 28.
- (16) Allan Krass and Catherine Gurrer, *Disproportionate Response: American Policy and Alleged Soviet Treaty Violations*, Union of Concerned Scientists, 1987, p. vii.
- (17) Allan Krass and Catherine Gurrer, *Ibid.*, p. 3.
- (18) Gloria Duffy, "Administration Redefines Soviet 'Violations'", *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 42, No. 2, February 1986, p. 17.
- (19) Thomas K. Longstreth, "Report Aims to Sabotage Arms Control", *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 41, No. 1, January 1985, p. 29.
- (20) Leo Sartori, op. cit., p. 166.
- (21) Ralph Earle II, op. cit., p. 15; Ralph Earle II, "SALT II Compliance Controversies", Michael Krepon and Mary Umberger(eds.), *Verification and Compliance*, MacMillan Press, 1988, p. 180.

- (22) Allan Krass and Catherine Gierrier, *op. cit.*, p. 66.
- (23) Colin Gray, *op. cit.*, p. 151.
- (24) Michael Krepon, "U. S. Government Organization for Arms Control Verification and Compliance", Michael Krepon and Mary Umlinger(eds.), *Verification and Compliance*, MacMillan Press, 1988, p. 298.
- (25) Gloria Duffy, "Compliance and the Future of Arms Control", Gloria Duffy(ed.), *Compliance and the Future of Arms Control*, Ballinger Publishing Company, 1988, p. 194.

四 S A L T 違反問題と国際法

1 S A L T 諸条約の規定方法

S A L T 諸条約の違反が重大な問題として広範に議論されたことにつき、国際法の側面から第一に検討すべきであるのは、S A L T 諸条約がどのように規定されていたかという点である。そのためには、米国の一方的声明、条約規定のあいまいさ、軍事技術の発展の三点にわたり検討することが必要である。

第一に、米国が S A L T I 交渉において発表したいくつかの「一方的声明」が問題となる。S A L T I 諸条約には、条約や協定、さらに議定書といった通常の法的拘束力ある国際文書の他に、「合意声明」および「共通了解」

が附属しており、さらに「一方的声明」がつけられていた。米国での批准手続きには、これらの文書すべてが議会に送付されている。

「合意声明」および「共通了解」は、条約または協定の内容に関し、規定の詳細な解釈として米ソ間で合意がみられたものであるのに対し、「一方的声明」の内容は、米国が主張したにもかかわらずソ連が同意しなかった解釈である。しかし米国政府は、議会においても、ソ連がその解釈に妥当な考慮を払うであろうこと、その声明が一定の影響をソ連に与えることを期待しつつ発言していた。そのことにより、米国の一方的声明に反する行動をソ連がとった時に、それがソ連の条約違反であると誤解されることがあった。

ファーマイジ (E. B. Firmage) とヘンリー (D. J. Henry) も、「違反の非難の主要な源は、七つの米国の一方的声明にある⁽¹⁾」と述べ、一方的声明が違反問題の発生に大きな責任を有していることを指摘している。

たとえば、暫定協定第二条は軽ICBMのための発射基を重ICBMのための発射基に転換することを禁止しているが、重ICBMの定義については米ソ間で合意がなかった。そこで米国は、現存の最大の軽ICBMすなわちソ連のSS11よりも大幅に大きいものは重ICBMとみなすという一方的声明を発表し、ソ連を牽制しようとした。他方ソ連は、そのような声明に合意せず、その後SS11よりも大幅に大きいSS19の展開を開始した。これは重ICBMとして米ソ間に合意のあったSS9 (後にSS18) よりも軽いため、条約の規定には違反しないが、米国の一方的解釈には反するという状況が生じた。

SALT I交渉の米国代表団の長であったスミス (G. Smith) は、この点につき以下のように述べている。⁽²⁾

違反についての最も顕著な主張は、ソ連は「軽い」SS11・ICBMを、われわれの定義によれば協定で規定

されたよりも大幅に大きな「重い」新型のMIRV化されたSS19・ICBMに代替することにより、暫定的凍結の文言または精神に違反しているというものである。重ICBMについての米国の一方的定義にソ連の行動が一致していないことは真実である。しかしソ連は協定に違反しているわけではない。この幻滅の責任は、米国の根拠のない期待にある。ソ連の代表はわれわれが提案した定義の受け入れを繰り返し拒否したのである。

一九七〇年代における違反問題の一つの大きな原因は、米国の一方的声明にあることが広く認識されたため、SALT II条約の交渉においては、米国はまったく一方的声明を出さなかった。これはSALT Iの教訓の一つであり、したがって、SALT IIにおいてはこの点に関する問題は生じなかった。

第二に、違反問題との関連でしばしば言及されているのは、規定のあいまいさである。ABM条約は全文一六条であり、それに一二の合意声明および共通了解が附属しているだけである。また暫定協定は全文八条であり、第三条に関する議定書と八の合意声明および共通了解が附属しているだけである。米ソの安全保障の根幹である戦略兵器の規制に関する規定が、このようにきわめて簡潔であることは、個々の詳細については複数の解釈が可能になるようなあいまいさを必然的に包含していると言えよう。

たとえば、ABM条約第六条が禁止する「ABM様式」における実験についても、その詳細な内容が米ソ間で合意されておらず、この用語をめぐって紛争が生じていた。またABM条約および暫定協定がともに規定する自国の検証技術手段について、相手国の検証を妨げる故意の秘匿手段を用いないことが規定されているが、「故意の秘匿手段」についても米ソ間で見解の相違がみられた。

この点について、アインホーン (R. J. Einhorn) は、「この問題に対しては、条約義務をできるだけ詳細にし、

数量化し、明確にするよう助言が与えられるであろう。……しかし、あいまいさの除去は、しばしば不利益であり不可能であろう。時に米国の代表は米国の柔軟性を保持するため、不明確な規定を強く主張することがある⁽³⁾と述べ、条約規定の明確化を主張しながらも、現実には多くの障害があることを認めている。

ABM条約および暫定協定の規定があいまいであり、ソ連はそのあいまいさを利用してという点からの違反問題の提起があったため、SALT II条約は、その点でもSALT Iの教訓を生かしている。すなわちSALT II条約は全文一九条であるが、そこには一〇〇近くの合意声明と共通了解が付け加えられており、さらにデータベースの設定に関する了解書も作成され、条約義務の内容がきわめて詳細に定義され、明確化されている。

このような進展について、レヴィット (G. Levitt) は、「とにかく、戦略核兵器を制限する条約の用語は、SALT Iのようにさまざまな解釈を可能にするものであつてはならない。……したがって、実質的制限を課す規定の用語がより明確であることは、将来のSALT協定の強力で信頼しうる強制のための不可欠な条件である。……ソ連が自国の利益のために利用できたSALT I協定のあいまいな用語のようなものは、SALT II条約の基本的で実質的な規定には見られない。SALT II条約の下においては、何が違反であり何が違反でないかがきわめて明白であるように思われる⁽⁴⁾」と述べ、この進展を高く評価している。

第三に、SALT諸条約が対象とする兵器システムについては、米ソ両国の最も優秀な科学者が常に研究・開発を進めており、科学技術が絶え間なく進歩しているという点が、条約の解釈にも大きな影響を与えている。たとえばインホーン (R. J. Einhorn) が、「複雑でダイナミックな軍事的開発に関するルールが、解釈の相違を生じさせないほど明確で包括的であるということを期待するのは、幻想に過ぎないであろう⁽⁵⁾」と述べているように、いか

に詳細にかつ明確に規定されたとしても、条約締結当時に予想されなかつた科学技術の発展をすべてカバーすることは不可能である。

米国の戦略防衛構想（SDI）については、条約交渉過程で将来の新しい物理原理に基づくABMシステムの可能性が予見され、それらをも禁止することが意図され、条約で明確に禁止されていると解釈されるが、米国は異なる解釈を打ち出し、SDIの推進を図ろうとしていた。またSALTの場合には、一定の兵器を全廃するのではなく制限するだけであり、さらに維持することを認めており、また一定の条件下で近代化や代替を認めているために、科学技術の発展とともに新しい解釈問題が生まれることになる。また、条約が質的側面をも規制するようになると、解釈問題はさらに複雑になる。

以上のように、条約の解釈をめぐる紛争を防止するためにさまざまな措置が検討され、SALTの教訓をSALTⅡに生かす方法で改善が図られ、一定の成果を挙げていると評価できるが、諸条約が規制する事項の性質からして、条約の規定の方法によりすべての紛争を事前に防止することは不可能であることが分かる。

2 SALT諸条約の履行と検証

SALT諸条約の履行と検証については、基本的には米ソそれぞれが自国の義務に則して履行し、米ソそれぞれが相手国の行動を観察し検証することになっている。さらに米ソ二国間の常設協議委員会において、条約義務の履行に関して条約規定の内容を詳細に定める作業も実施され、兵器の廃棄や代替に関する手続きがそこで合意されている。

検証は、基本的には「自国の検証技術手段」を用いて実施され、その中心は偵察衛星による観察である。これは主として自国への現地査察を好まないソ連の主張を受け入れたものであるが、この検証技術手段がSALT諸条約の大きな特徴となっている。またこの観察などから得られた情報を分析し、遵守に関する判断を下すわけであるが、それはもっぱら米ソそれぞれに排他的にまかされた形になっている。

ヴォアス (J. Voss) は、「検証は、遵守を評価するプロセスであるが、それは技術的データを政治的に解釈することを含んでおり、ソ連の条約遵守について異なる見解を生みだしている。……動かしがたい事実だけでは違反を証明するのに十分ではない。判断は、検証プロセスに避けられないものである。ソ連の遵守について異なる評価が生じるのは、(1)証拠が決定的でない、(2)条約規定があいまいである、(3)遵守と違反の区別をする際に主観的要素が入るからである」と述べ、違反の判断が米ソそれぞれにまかされているので、それらが必ずしも確実なものでないことを指摘している。

また技術的側面についても、相手国の領域外からの観察活動を妨げると考えられる行為が行なわれ、「故意の秘匿手段」として相互に非難し合う状況が続いていた。この状況が条約の遵守に関する状況をさらに悪化させる要因となり、条約の実質的規定に対する違反のみならず、検証への妨害という点から条約違反の主張がなされたのである。軍縮条約において、軍縮措置と検証措置は相互依存関係にあり、検証可能性から軍縮措置が定められることもしばしばある。このように予定された検証手段がうまく適用されない状況においては、軍縮措置に対する信頼も当然に損なわれることになる。

この点について、フラナガン (S. J. Flanagan) は、「故意の秘匿の慣行や観察努力への妨害を禁止するような検

証保護手段は、あらゆる軍備管理の進展の不可欠の要素になつてきた」と述べつつ、将来の軍備管理協定ではもつと進んだ協力措置が必要になると主張している。このように自国の検証技術手段によつては、条約違反の存在を必ずしも明らかにできないゆえに、米ソ間でその問題を協議するためのメカニズムが備えられているのである。そしてこの任務が、常設協議委員会の最も重要なものとなつている。

条約の履行および検証において常設協議委員会は不可欠の存在である。すなわち、条約の履行に際して詳細な規定を定めるための機関として不可欠であるし、それ以上に検証との関連で不可欠となる。なぜなら検証は「自国の検証技術手段」に限られているため、外部からの観察がその中心となり、それにより疑わしい行動を発見することができるとしても、違反が確実であると断定することはできないからである。常設協議委員会の役割は、そのような事態において協議および検討の場を提供することである。そこにおいて米ソ両国は話し合いにより問題を解決するのである。この点についてクレポン (M. Krepon) は、「遵守に関する外交は交渉過程の当然の延長である。なぜならいかなる条約もすべての可能性をカバーできないからである」と説明している。

このようにSALT諸条約の履行および検証、ならびにそれらを通じた履行確保にとって常設協議委員会での検討は不可欠の要素であり、常設協議委員会での米ソの協議が諸条約の義務の履行を確保するための最も重要なプロセスである。したがって、常設協議委員会での検討がまったく行なわれない状況が一九八〇年代に生じたが、そのこと自体が条約義務の履行がスムーズに進んでいないことを示しているのである。

3 S A L T 諸条約の紛争解決手段

S A L T 諸条約の履行をめぐって、一九七〇年代および一九八〇年代にさまざまな問題が提起され、八〇年代には S A L T プロセス全体の存在価値までもが論争点となるような、厳しい状況が存在した。一九七〇年代の紛争解決の様式は常設協議委員会における米ソ間の話し合いが中心であり、違反の有無を明確にするような形ではないが、対立点は一応解決されてきた。それは違反の存在を確認することなく、一定の行為を停止するとか、今後の行動様式について合意するとか、相手国の説明を受けるとか、という様式で実施されてきた。

しかし一九八〇年代には、常設協議委員会がうまく機能せず、違反問題は公の場で相手国を非難するという形がとられた。このような不幸な事態に陥った原因は米ソ両国にあると考えられるが、なぜ一九七〇年代にはうまく機能した委員会が一九八〇年代には機能しなかったのか。

この点についてシェアー (J. A. Schear) は、「これらの八〇年代の問題のいずれも新しい種類の問題ではまったくないことを、強調することが重要である。唯一の『新しい』問題と言えるのは、発生した問題を解決する能力を両国がもたなかったことである。一九七〇年代には両国は解決する能力をもっていたのである」と述べ、一九七〇年代と一九八〇年代の違いは、発生した問題の違いではなく、米ソ両国の解決能力の違いであると分析している。⁹⁾

基本的には、一九七〇年代末から始まる米ソ関係の全般的な悪化に原因がある。これはソ連の対外政策、特にアフリカにおけるソ連の行動、およびソ連の軍備拡大政策などに不満を抱いていた米国が、一九七九年のソ連のアフガニスタン侵攻を契機に、S A L T II 条約の審議延期を決定したことに象徴されている。この時期に S A L T II 条

約への反対を強く主張していたレーガンが次期大統領となり、彼は、ソ連は悪の帝国であると非難し、ソ連に対抗するため、米国の大幅な軍備増強政策を打ち出した。

このような状況をダフィー (G. Duffy) は、以下のように説明している。

米ソ関係の緊張、ソ連の非妥協的な態度、ソ連の違反に対する米国の非難および軍備管理交渉の事実上の行き詰まりの雰囲気の中で、一九八〇年代初めからSCCはうまく機能できなくなった。米国の政策が、SCCを通じての問題解決的なものから公の場での対立へと移行したことにより、SCCの有用性は大きく減退した。⁽¹⁰⁾

一九八〇年代前半の米ソ関係の全般的な悪化がその基本的な要因であるとしても、その中でSALTプロセスとの関連で最も重要なのは、すでに存在しているSALT諸条約に対する態度である。一九七〇年代にSALT諸条約の遵守をめぐる諸問題が話し合いにより一応の解決を見たのは、米ソ両国とも既存のSALT諸条約を維持していく意思を明確にもっていたからである。

しかし、レーガン政権は、SALT II条約は致命的な欠陥をもつものであると主張し、さらにSTART交渉ではSALTとは異なる基準を導入しようとしていた。またレーガンの提唱するSDIはABM条約の理念と真つ向から対立するものであり、SDIを進めてゆけば当然ABM条約と衝突し、それを廃棄する必要がでてくるものであった。またソ連も、クラスノヤルスクのレーダー建設については、ABM条約の違反の疑いがきわめて濃いかかわらず、米国との話し合いに応じようとしなかった。

すなわち、「現在の状況をきわめて不安定にしているのは、ワシントンもモスクワも、以前の諸協定に対する相手国の根本的な意図に深い疑問をもっているからである」⁽¹¹⁾とクレポン (M. Krepon) が要約しているように、米ソ

両国の S A L T プロセスそれ自体に対する態度が不明確になり、それが相手国に大きな懸念を与えるという悪循環が繰り返されてきたのである。

最後に S A L T 諸条約の紛争解決手段を国際法の側面から検討するならば、ここでの紛争解決方法はきわめて初歩的な外交的解決方法であり、常設協議委員会という一定の枠組みが存在するとしても、基本的には外交交渉であり、第三者の介入をまったく認めないものである。S A L T 諸条約に関して生じた問題の多くは、条約の解釈、国際法上の問題、認定されれば国際義務の違反となるような事実の存在に関する法律的紛争であったので、論理的には国際裁判により解決されるものであった。しかし実際には、第一に米ソ両国とも国際裁判に付託することを一般的に好まないし、第二に自国の安全保障に深く関わる問題を国際裁判に付託する意思をもっていないので、S A L T 諸条約の遵守問題を国際裁判で解決することは不可能であろう。

また米ソ両国は、S A L T などの安全保障に関わる問題については第三者の介入を極度に嫌っており、国連の決議が交渉の方向を指示することにも反対してきた。しかし、米ソ二国間の交渉が紛争を解決する能力がない場合には、第三者の介入が必要となろう。第三者の大幅な介入は現状では困難であろうが、遵守問題の事実関係を調査するような国際機関の介入は、今後検討されるべき問題であろう。

(1) Edwin Brown Firmage and David J. Henry, "Vladivostok and Beyond: SALT I and the Prospects for SALT II," *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 14, No. 2, 1975, p. 241.

(2) Gerard Smith, *Doubletalk: The Story of SALT I*, Doubleday & Company, N. Y., 1980, p. 460.

- (3) Robert J. Einhorn, "Treaty Compliance", *Foreign Policy*, No. 45, Winter 1981-82, p. 38.
- (4) Geoffrey Levitt, "Problems in the Verification and Enforcement of SALT Agreements in Light of the Records of Soviet Compliance with SALT I", *Harvard International Law Journal*, Vol. 22, No. 2, Spring 1982, pp. 396-402.
- (5) Robert J. Einhorn, op. cit., p. 39.
- (6) Jeanette Voas, "The Arms-Control Compliance Debate", *Survival*, Vol. 28, No. 1, January/February 1986, p. 9.
- (7) Stephen J. Flanagan, "Safeguarding Arms Control", Michael Krepon and Mary Umberger(eds.), *Verification and Compliance*, MacMillan Press, 1988, p. 233.
- (8) Michael Krepon, "Both Sides are Hedging", *Foreign Policy*, No. 56, Fall 1984, p. 154.
- (9) James A. Schear, "Arms Control Treaty Compliance: Buildup to a Breakdown?" *International Security*, Vol. 10, No. 2, Fall 1985, p. 171.
- (10) Gloria Duffy, "Compliance and the Future of Arms Control", Gloria Duffy(ed.), *Compliance and the Future of Arms Control*, Ballinger Publishing Company, 1988, p. 194.
- (11) Michael Krepon, "The Political Dynamics of Verification and Compliance Debates", William Potter(ed.), *Verification and Arms Control*, Lexington Books, Mass., 1985, p. 145.

むすび

一九八〇年代の後半になり、ソ連ではゴルバチョフ書記長がペレストロイカとグラスノスチを唱えつつ以前のソ連とは異なる外交政策を展開し始め、二期目を迎えたレーガン大統領も米国内の核凍結運動やヨーロッパの反核運動を背景とし、ソ連との対話を開始する方向へ進んで行った。米ソ首脳の外交所勢の転換と度重なる会談により、東西関係の改善が徐々に見られ、一九八七年一二月には中距離核戦力（INF）全廃に関する条約が締結された。

この条約において、ソ連は初めて大規模な現地査察を受諾した。これは軍縮交渉の歴史の中で画期的なことであり、本稿の主題である条約の遵守にとっても大きな影響を与えるものである。INF条約の締結およびそこでの現地査察の受諾という状況が、米ソ関係の一層の改善をもたらし、一九八〇年代末にはSALT遵守問題もかなり改善されることになった。

ABM条約については、ソ連はクラスノヤルスクのレーダーが違反であることを認め、その解体を約束し、ゴメリのABMレーダーを解体した。またミサイルの迅速な再装填は一九八三年以降実施していない。このような状況で、一九九〇年二月二三日にブッシュ大統領が初めて提出した「軍備管理協定へのソ連の違反」に関する報告書^{〔1〕}は、以前の政権の報告書とは大きく異なり、「しかし今年には、違反についての重大な懸念が残っているが、軍備管理協定の厳格な遵守への断固としたわれわれの要求が成果を生み出しつつあることを報告できて喜んでいる。今やソ連はいくらかの米国の懸念を解決するための意義深い行動を喜んでとりつつあるように思われる」と述べ、領域全体

の A B M 防衛の可能性についても、レーガン政権の最後の報告書の結論はソ連の行動により変わりつつあることを指摘している。

また戦略攻撃兵器に関する違反問題のいくつかも、S T A R T 交渉の中で解決がはかられ、新しい条約により新たに規制されることになるであろう。

このように八〇年代の末に至り、米ソ関係の改善とともに S A L T 違反問題もそれほど大きな問題ではなくなりつつあるが、S A L T / S T A R T プロセスを維持し、発展させていくためには遵守問題は不可避であり、特に一九八〇年代のきわめて拙い対応手段から多くの教訓を学ぶことが必要であろう。現地査察の導入や検証における新たな協力措置の導入など、検証の技術的側面での大幅な進展が見られ、条約義務の遵守を確保するのに好ましい方向に進んでいる。しかし、条約遵守問題の基本は締約国の遵守の意思に依存するのであるから、米ソがその政治的関係を改善・維持し、S A L T / S T A R T プロセスを維持する意思が最も重要な要素になってくると思われる。

(1) *Text of A Letter from the President to the Speaker of the House of Representatives and the President of the Senate: Soviet Non-compliance with Arms Control Agreements, February 23, 1990, 17p.*

(一九九〇・六・三〇)