

戦略攻撃兵器の法的規制

——SALT I 暫定協定とSALT II 条約の研究——

黒
沢

満

戦略攻撃兵器の法的規制（黒沢）

1

まえがき

一 SALT 交渉開始の背景

二 SALT I 暫定協定

1 SALT I 交渉の諸問題

2 SALT I 暫定協定の内容

3 SALT I 暫定協定の評価

三 SALT II 条約

- 1 S A L T II 交渉の諸問題
 - 2 S A L T II 条約の内容
 - 3 S A L T II 条約の評価
- 四 S A L T 諸条約の法的地位
- 1 失効後の S A L T I 暫定協定
 - 2 未発効の S A L T II 条約
 - 3 法的地位
- むすび

まえがき

現代の軍縮問題の中心は米ソによる戦略兵器に関するものであり、この S A L T 交渉は一九六九年に開始されて以来、若干の枠組みの変更や名称の S T A R T 交渉への変更などを行いながらも、今日まで継続されている。この交渉は戦略兵器に関し、その防衛兵器と攻撃兵器の双方に関わっている。防衛兵器については、一九七二年の A B M (対弾道ミサイル) 条約が無期限の条約として、防衛兵器を最小限に規制している。

他方、攻撃兵器については、一九七二年の戦略攻撃兵器制限暫定協定 (S A L T I 暫定協定) および一九七九年

の戦略攻撃兵器制限条約（SALT II条約）が締結されている。前者は五年間の有効期間しかない暫定的なものであり、一九七七年に失効している。後者は一九八五年末までの期限をもつものとされていたが、米国が批准しなかったため正式には効力を発生していない。それにもかかわらず、米ソ両国は戦略攻撃兵器の制限および削減に関する交渉を継続し、戦略攻撃兵器の半減に関して基本的な合意に達している。

このような状況において、本稿では、まずSALTが開始されるに至った要因を検討し、次にSALT Iにおける交渉の諸問題と暫定協定の内容を検討し、その意義を明らかにする。第三にSALT II交渉の諸問題とSALT II条約の内容を考察し、それが国際の平和と安全にどのような意味をもつかを明らかにする。そして最後に、失効した後のSALT I暫定協定の法的地位、および発効しなかったSALT II条約の法的地位を、米ソ両国の動きと国際法の観点から検討する。

現在のSALT交渉は、SALTとの断絶を強調するレーガン大統領により命名されたものであるが、実際には、SALTはSALTを前提とし、SALTとの連続性の下にあり、一九六九年以来の交渉およびその成果を「SALTプロセス」または「SALT/SALTプロセス」として、一連の継続したものとしてとらえることが必要である。したがって、現時点においてそのプロセスを最初から検討し、われわれの現在立っている位置を明確にすることが、今後の交渉の一層の発展のためにも重要であると考えられる。

一 SALT開始の背景

一九五〇年代の軍縮交渉は包括的な軍縮を目指したものであり、さまざまな提案が出され審議されたが、合意に至ることができず、六〇年代にかけて交渉の中心は次第に個別的な軍縮措置へと移行してきた。一九六〇年代には核実験禁止および核兵器不拡散という個別的措置に交渉の重点が置かれ、部分的核実験禁止条約が一九六三年に、核兵器不拡散条約が一九六八年に締結される。

個別的軍縮措置の一つとして戦略兵器の制限が主張されたのもこの時期であり、米国のジョンソン大統領は、一九六四年一月二二日のENDC（二八カ国軍縮委員会）へのメッセージにおいて、「攻撃および防御戦略兵器の検証された凍結」を提案し、四月にはENDCに正式の提案を行なっている。その内容は、戦略兵器体系を現在のレベルで凍結すること、および生産施設を現地査察により検証することであった。この提案に対し、ソ連はこの時期における凍結は米国の優位を固定することになるとして反対し、また現地査察の要求にも反対していた。

ジョンソン大統領はさらに、一九六七年一月に交渉の可能性を求めてコスイギン首相に書簡を送り、三月にコスイギン首相が交渉開始に肯定的な返答を行なったにもかかわらず、実際には交渉は開始されなかった。ソ連が、攻撃および防御戦略兵器の相互制限に関して意見の交換を行なう用意があることを明らかにしたのは、一九六八年六月二七日のグロムイコ外相の声明であった。そして一九六八年七月一日、核兵器不拡散条約が署名のためにすべての国に開放され、多くの国がそれに署名した日に、「攻撃および防御戦略兵器の制限および削減に関して、米ソ両

国が近い将来に交渉に入ることに合意した」ことが、ジョンソン大統領により発表された。

しかし一九六八年八月二〇日のソ連軍によるチェコスロバキア侵入のため、米国は交渉の開始をキャンセルし、さらに米国での政権交替の時期と重なったため、SALT I交渉の第一ラウンドがヘルシンキで開始されたのは、一九六九年一月七日であった。その後ジュネーブとヘルシンキにおいて第七ラウンドまで交渉が行なわれ、一九七二年五月二六日のモスクワ首脳会談において、ニクソン米国大統領とブレジネフ・ソ連書記長との間でABM条約と戦略攻撃兵器制限暫定協定(SALT I暫定協定)が締結された。

一九六〇年代の末期にSALT I交渉が開始されたが、この時期に米ソ間で戦略兵器に関する交渉が開始された理由あるいは要因として、さまざまなものが考えられる。その中で最も重要なのは戦略的軍事的要因であり、さらに政治的要因である。その外に技術的な要因さらに経済的な要因が考えられる。

(a) 戦略的状况

第二次世界大戦終了後、一九五〇年代および六〇年代を通じて、米ソ間の戦略的状况は「米国の優位」という状況で推移してきた。この状況が最も顕著に示されたのが、一九六二年のキューバ危機の処理方法であった。ここで屈辱的な経験を契機として、ソ連は、米国に追い付くため、その後戦略兵器の急激な増強を開始した。⁽¹⁾

他方、米国は一九六〇年代の前半までは戦略兵器の量的増強を行なったが、六〇年代半ばから量的な増強は停止し、質的な増強へと方向を転換した。これにより特にICBMの分野において、表1に示されているように、ソ連が一九六九年に数の上で米国に追い付き、翌年には追い越す状況となった。またSLBMの分野においても、ソ連は米国に追い付きつつあった。

表1 米ソ両国の ICBM の数の比較

年	1962	1964	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
米国	294	834	904	1054	1054	1054	1054	1054	1054
ソ連	75	200	300	460	800	1050	1300	1510	1528

戦略防衛兵器である A B M システムについては、ソ連が先行し、一九六四年／五年にはモスクワ周辺にガロツシユと呼ばれる A B M システムの展開を開始した。米国は、一九六七年にセシネル A B M システムの展開を決定したが、政権交替によりそれは一九六九年にセイフガード A B M システムに変更され、その後その建設を開始した。⁽²⁾

このように戦略的状況において、米ソ間に「おおよそのパリティ」が存在するようになった。それぞれの戦略兵器においては当然両国間に差があったし、質的な側面では米国が圧倒的な優位を維持していたにもかかわらず、I C B M の数に象徴される米ソ間のパリティは S A L T 開始の重要な要因となっている。

戦略的状況の側面から、米ソ両国が S A L T 交渉を始めるようになる積極的な要因としては、米ソ両国が「戦略的安定性」を求めていたことが指摘できる。すなわち米ソ両国とも莫大な量の核兵器を保有し、相互に相手を壊滅させる能力をもつに至ったので、「優位」を求めることは不可能になったのである。⁽³⁾ この点に関し、ウルフ (T. Wolfe) は、増強されてきた戦略核兵器の潜在的な破壊力のゆえに何らかの相互的調整が必要になったとし、「したがって、S A L T は本質的には、この恐ろしい状況に対する対応として生まれたものであり、戦略的軍事力のバランスを『安定させるための』手段をゆつくりと注意深く模索するものである⁽⁴⁾」と説明している。またスマート (I. Smart) も、「S A L T は軍備管理交渉のみならず、考え方についての交渉でもある。それは、実際、抑止の概念および抑止の将来の安定性についての交渉である。

抑止の維持、強化、さらに必要ならばその再構築がSALT交渉の第一の目的であろう⁽⁵⁾と述べ、抑止による安定性確保という点を強調している。

以上のような考え方が出てくるのは、米ソ両国が共に相手を破壊するのに十分な核兵器を保有しながら、さらに量的および質的な側面において戦略兵器を増強しつつあるという状況が背景にあるからである。米国は、MIRVの開発やミサイルの命中精度の向上など主として質的な側面での軍備増強を進めていたし、ソ連は、ICBM、SLBMの数的増強を推進していた。

米国の戦略的な考えも一九六〇年後半に大きな転換を迎えた。それ以前の「戦略的優位」という考えに代えて、ニクソン大統領は「戦略的十分性」という概念を採用した。これは実質的には、ソ連との「戦略的パリティ」を承認したことを意味している。他方、ソ連は、米国と戦略的に同位に立つことをねらいつつ、「平等な安全保障」および「一方的な軍事的優位の否定」という原則を唱えていた。

(b) 政治的状况

一九六〇年代の米ソ間の政治的状况は、一九六二年のキューバ危機で最悪の状態に陥るが、その後徐々に回復に向かい、六〇年代後半にはかなり改善される。一九六三年には、部分的核実験禁止条約とともに、米ソ間の直接通信線(ホットライン)設置にも合意が見られた。さらに一九六八年の核兵器不拡散条約は、新しい核兵器国の出現を防止することにより、米ソ両国による支配体制を確立しようとするものであった。さらにヨーロッパにおいても、ドイツ問題を中心に東西間の緊張緩和がみられるような状況になっていた⁽⁶⁾。このように、六〇年代後半に至って、米ソ間の全般的なデタントと呼ばれる国際的な政治状况が存在していたことが、SALT交渉の開始およびその進

展の大きな要因となっている。

この時期の政治的状況に関連して、SALT交渉開始の推進力となったのは、核兵器不拡散条約(NPT)の成立、およびその条約に規定された核軍縮交渉の義務である。米ソ両国が戦略兵器に関して交渉に入ることを明らかにしたのは、NPTが署名のため開放された日であり、これはSALTの開始をNPTの成立に結びつけるものである。NPTは、核兵器国の核開発の自由にとまったく制限を加えることなく、非核兵器国の核兵器にかかわる活動をほぼ全面的に禁止している。この義務の不均衡を是正するために挿入されたのが、条約第六条に規定された核軍縮交渉の義務である。

NPT体制により新しく核兵器を保有する国の出現を防止することは、米ソ両国にとって大きな利益であり、その体制を維持するためにSALTを開始することが必要になるとともに、逆にまた、核兵器国の凍結を前提として米ソ両国の戦略兵器の制限交渉も可能となったのである。このようにNPT体制の成立とSALT交渉の開始との間には強い相互関係がある。

ドハティー(J. Dougherty)は、この点について、「戦略兵器制限交渉のためのもう一つの重要な共通の動機は、SALTと核兵器不拡散条約の結びつきである。超大国にとって、核兵器国が一〇または一五カ国である世界よりも五カ国である世界のほうが望ましい。したがって両国は、SALTの成果がNPTに与える影響を考慮しなければならぬ」と述べ、またスピナッド(B. Spinrad)も、SALTに含まれる基本的な動機として、超大国は戦略兵器制限を交渉しなければならないという約束がNPTに含まれていること、米ソ両国はNPTに深くかかわっている、迅速にSALTを開始せざるをえないこと、両国はSALTがNPTの世界的な支持の条件であると

意識していること、そして両国は、SALTとNPTの結びつきが自国の利益になると感じていること、を挙げている。⁽⁸⁾

(c) 技術的および経済的状况

まず技術的側面を検討するならば、軍事技術の研究開発には多くの資源が費やされ、新しい優れた兵器体系が次々と生み出されている一方、偵察衛星などの発達により相手国の領域に入ることなく、相手国の軍事活動を観察できる技術も開発されてきた。フォスター (W. Foster) は、この点を、「今日の最も重要な事実は、……技術の発展により核軍備競争を規制することが必要になりまた可能になったことである⁽⁹⁾」と要約している。

一九五七年のスプートニクの打ち上げ以来、多くの人工衛星が他国の軍事活動を偵察してきたが、この側面での著しい技術の進歩により、戦略兵器の制限に関して現地査察を行なうことなく、その規則を検証することが可能になったのである。これらは「自国の検証技術手段 (national technical means of verification)」と呼ばれ、SALT諸条約の中心的な検証手段となる。

軍縮措置と検証措置は相互依存関係にあり、一定の軍縮措置が検証の側面から拒否されることがしばしばあった。しかしSALTの場合には、ミサイル発射基等の数を偵察衛星により確認するという検証手段が技術的に可能になったことが、SALT交渉推進の重要な要因となっている。

最後に経済的な側面を考察するならば、米ソ両国とも量的および質的な軍備増強を継続し、そのために多くの経済的資源を振り向けており、軍備競争による経済的負担をSALTにより軽減することを希望していた。⁽¹⁰⁾

軍縮により軍事予算を削減することは、考え方としてはきわめて説得力のあるものであるが、実際には必ずしも

一定の軍縮措置により軍事予算が削減されるわけではない。実際にはその軍縮措置で規制されない部門における軍備増強が行なわれるからである。特にSALTの場合には、軍備の削減に至らず、軍備に一定の上限を設定するものであり、軍備競争を一定の枠組みにはめようとするだけであつたので、経済的側面からは多くは期待できないのであつた。

- (1) Chalmers M. Roberts, "The Road to Moscow", Mason Willich and John B. Rhineland (eds.), *SALT: The Moscow Agreements and Beyond*, The Free Press, New York, 1974, p. 21; Thomas W. Wolfe, "Soviet Interest in SALT", William R. Kintner and Robert L. Phalzgraff, Jr. (eds.), *SALT: Implications for Arms Control in 1970s*, University of Pittsburgh Press, 1973, p. 39.
- (2) 米ソ両国によるABMシステムの展開およびABM条約については、黒沢満「ABM条約の法構造」、『法政理論』第一九卷第四号（一九八七年三月）一—六一頁参照。
- (3) J. I. Coffey, "Strategic Superiority, Deterrence and Arms Control", *Orbis*, Vol. 13, No. 4, Winter 1970, p. 1000.
- (4) Thomas W. Wolfe, *The SALT Experience*, Ballinger Publishing Company, Mass., 1979, p. 4.
- (5) Ian Smart, "The Strategic Arms Limitation Talks", *The World Today*, Vol. 26, July 1970, p. 298.
- (6) ウィルリッチは、このドイツ問題への進展を、核戦争防止の必要、戦略的平等、戦略兵器の検証、政治的指導性とともにSALT推進の一つの要因として列挙している (Mason Willich, "SALT I: An Appraisal", Mason Willich and John B. Rhineland (eds.), *op. cit.*, pp. 261—262.)。

- (7) James E. Dougherty, "Arms Control in the 1970's", *Orbis*, Vol. 15, No. 1, Spring 1971, p. 209; James E. Dougherty, "SALT and the Future of International Politics", William R. Kintner and Robert L. Pfaltzgraf, Jr. (eds.), *op. cit.*, p. 352.
- (8) Bernard I. Spinrad, "Implications of SALT", *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 27, January 1971, p. 22. 同誌のSALTの開始やZARトイ結ぶことなどについて Joseph Kruzel, "The Search for a Follow-on Agreement", *Orbis*, Vol. 17, No. 2, Summer 1973, p. 358; W. W. Rostow, "The Politics of Arms Control or How to Make Nuclear Weapons Withier Away", William R. Kintner and Robert L. Pfaltzgraf, Jr. (eds.), *op. cit.*, p. xvi; Ryukichi Inai, "Japan and the World of SALT", *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 27, December 1971, pp. 13-16. 参考。
- (9) William C. Foster, "Strategic Weapons: Prospects for Arms Control", *Foreign Affairs*, Vol. 47, No. 3, April 1969, p. 413.
- (10) J. I. Coffey, "The Limitation of Strategic Armaments", *Yearbook of World Affairs*, Vol. 26, 1972, p. 129.

二 SALTII暫定協定

1 SALTII交渉の諸問題

(a) 攻撃兵器と防御兵器

SALT交渉における第一の問題は、戦略兵器の制限に際して、攻撃兵器と防御兵器の両者の取り扱いの方法に

関するものである。一九六九年の第一ラウンドおよび一九七〇年の第二・第三ラウンドにおいて、ソ連はA B M条約のみを交渉の対象とし、攻撃兵器については後の交渉で行なうことを主張した。他方、米国は攻撃兵器と防御兵器は同時に交渉し、協定を作成すべきであると主張した。第三ラウンドにおいて、ソ連は「A B Mシステムの展開制限に関する協定の基本条項」と呼ばれる文書を提出し、A B Mシステムの制限のみに関する個別の協定の締結を主張した。

米ソ間でS A L Tの開始に関して合意が形成されつつあった一九六八年頃には、米国はA B Mシステムの制限に大きな関心を示し、攻撃兵器にはあまり注意を払っていなかったのに対し、ソ連は攻撃ミサイルにおける米国の圧倒的なリードに懸念を表明し、A B Mの選択肢を固守することを決意していた。しかし交渉が開始されると、その立場は逆転し、米国は攻撃兵器を、ソ連は防御兵器をまず規制することを主張した。

これは一九六〇年代末から七〇年代にかけて、米国はA B Mシステムの配備を開始し、ソ連は大型I C B M・S S 9の配備を開始したからである。また米国には攻撃兵器について新たな建造の計画がなかったので、ソ連は攻撃兵器について交渉する動機をもたなかった。またソ連は、技術的に優れた米国のA B Mシステムとの競争は避けたいと考えていた。他方、米国は、主としてソ連のS S 9による脅威を減少させることに関心をもち、防御兵器のみに合意が達成されると、ソ連が攻撃兵器について合意する動機を失うことを恐れていた。一九七一年三月から五月の第四ラウンドにおいても、同様の対立が継続し、ソ連はA B M条約案を提出した。

この頃、いわゆるバック・チャンネルにおいて、キッシンジャーとドブレインとの間で攻撃兵器と防御兵器の取り扱いについての話し合いが行なわれ、米ソ間の合意が五月二〇日に以下のように発表された。

米國とソ連の政府は、戦略兵器の制限に関する交渉の過程を検討した後、今年是对弾道ミサイルシステムの展開の制限のための協定を作成することに全力を注ぐことに合意した。両國政府はまた、A B Mを制限する協定を締結することと共に、攻撃戦略兵器の制限に関する一定の措置に合意することにも合意した。この合意について、キッシンジャーは後に以下のように述べている。

五月二〇日の決定的進展は、表面上は手続き的なものである。それは攻撃兵器と防衛兵器に対する制限が同時に締結されることを決定している。しかし、その合意には、そこで声明された文言以上のものが含まれていた。一つには、S A L Tの我々の基本的な立場をソ連共産党政治局に提示した。一九七一年五月の了解の内容は、一九七二年のS A L T協定で確認されている。すなわちソ連は事実上、戦略ミサイルの新たな配備に対する凍結を受け入れ、重ミサイルに対する内訳制限を認め、海外基地にある米國の航空機を含めるべきという主張を事実上取り下げ、他方、米國は潜水艦発射ミサイルも制限されるか計算に含めるべきことを通告した。⁽¹⁾

キッシンジャーの説明はきわめて楽観的であるが、ガートフ (R. Garthoff) は、五月二〇日の合意において、「米國はA B M条約を個別に結ぶことを認め、他方ソ連は、攻撃兵器に対するいくらかの制限をそれに付随させる必要性を認めたのである。その攻撃兵器の制限がどのようなものかは、これから決定されるべきことである」と分析している。⁽²⁾

さらにニューハウス (J. Newhouse) は、「ワシントンには、攻撃兵器の数の平等という提案を取り下げるという大きな譲歩を行なった。言い換えれば、ニクソン政府はI C B Mでソ連が三対二の優位に立つことを認めたのである。この取り引きにおいて、ソ連の巨大なミサイルがミニットマンに対して与えている潜在的脅威を防ぐためにほとん

「ど何もできなかつたことを、行政府は黙示的であるが認めている」⁽³⁾とかなり悲観的な分析を行なっている。

攻撃兵器と防衛兵器をいかに取り扱うかという問題については、五月二〇日の合意により一応の決着がみられるが、詳細な内容は必ずしも明確ではなかつた。第五ラウンドにいたり、米国は一九七一年七月二七日に、「ICBMおよびSLBMの発射基は、一九七一年七月末現在で、実戦配備されたものまたは実際に建造中のものに制限される。新型大型弾道ミサイル(MLBM)、ソ連のSS9は一九七一年二月三一日までに外部が完成したものに制限される」という攻撃兵器に関する暫定協定案を提出するが、ソ連は攻撃兵器に関する交渉にはまだ積極的ではなかつた。

(b) 戦略兵器の定義

SALT交渉の初期における第二の問題は、戦略兵器の定義に関するものであり、具体的には、米国の「前進基地システム(FBS)」を交渉の対象に含めるべきか否かという問題である。ソ連の定義によれば、戦略兵器とは、相手当事国の領域に到達しうる米ソ両国のあらゆる兵器である。この定義に従うと、ヨーロッパおよびアジアにある米国の前進基地の核運搬航空機とミサイル、ならびに米国の空母に搭載されソ連を射程距離に含む核運搬航空機も、戦略兵器となる。SALT交渉において、実際に問題となつたのは、ヨーロッパ配備の航空機である。

他方、米国にとってこの定義を受け入れると、政治的にも軍事的にもきわめて大きな不利益を被ることになるので、米国はこれに鋭く反対を唱えた。前進基地システムが米ソの戦略関係に与える効果は異なるものであり、FBSは同盟国との調整をも必要とするとして、米国はそれを含めることに反対した。

米国の考えでは、これらの前進基地システムは、ソ連の領土を目標とする戦略兵器ではなく、西ヨーロッパを目

標としてソ連の西部に配備されているソ連の中距離ミサイルに反撃するためのものである。戦略的とはヨーロッパに配備されているような戦術的な兵器と対立するものであり、それは米ソ両国の本土から相手国に到達するICBMと重爆撃機、およびそれらに準ずるSLBMを意味している。

これに対し、シエストフ (V. Shestov) は、ソ連および他の社会主義国の国境にそって配備されている米国の核兵器に、交渉は影響を与えるべきではないとする立場は、一方的利益の達成を得ようとするものである、と批判している。⁽⁴⁾

この見解の対立は、SALTIでは米国の主張が受け入れられた形で解決される。戦略攻撃兵器についてSALTIでは、ICBMとSLBMのみを対象とし、前進基地システムは排除された。しかし、ICBMとSLBMでソ連に数的な優位を規定したのは、このFBSを対象から排除したことへの考慮が働いていると考えられている。

(c) MIRVの規制問題

交渉の初期において、MIRV (個別誘導複数目標再突入体) をどう取り扱うかが大きな問題であった。一九六〇年代の半ばから質的な核開発に重点を移行していた米国は、特にMIRVの開発を推進し、まだ量的な核開発に従事していたソ連に対し、この点ではソ連を大きくリードしていた。

米国が最初のMIRV実験を行なったのは一九六八年八月であるが、その直後にソ連がチェコスロバキアに侵入したため、交渉の開始は一年以上も遅れることになった。MIRVはミサイルの先端部に装備され、内部を開示しない限りMIRVの存在を識別できないため、MIRVを規制するためには現地査察を導入するか、またはそれを必要としない実験段階で禁止することが不可欠であった。

したがって、チェコ事件がなく、米国の実験が開始された時期に交渉が開始されていたならば、MIRV実験の禁止の可能性がまったくなかったわけではない。⁽⁵⁾ また米国内においては、議会および世論がMIRVの実験停止あるいはソ連との合意によるMIRVの禁止を強く求めている。⁽⁶⁾

SALT交渉の第一ラウンドにおいては、米ソ両国ともMIRVの審議に積極的ではなかった。このころ米国では、国防長官や統合参謀本部がMIRVの積極的な開発を主張し、MIRV実戦配備の準備が着々と進められていた。第二ラウンドの一九七〇年四月に、米国はMIRV規制に関し、MIRVの実験と配備を禁止し、それを検証するために現地査察を必要とするという提案を行なった。この提案は、まだ実験を開始してはいないソ連に対し実験を禁止する一方、すでに実験を実施している米国にはMIRVの生産と貯蔵を許すものであった。さらにこの提案は、ソ連の拒否が明白な現地査察を規定していた。当然のこととして、ソ連はこの提案を即時に拒否した。

他方、ソ連の提案は、MIRVの生産と配備を禁止し、検証は自国の検証手段によるものであった。この提案はソ連の実験を許容するものであるとともに、生産禁止を現地査察なしで検証しようとするものであった。米国は、現地査察なしに生産禁止を検証することは不可能であると考え、このソ連提案を拒否した。これによりMIRVに関する交渉は終了し、SALT IにおいてはMIRVに対する規制を取り扱わないこととなり、米国はそのすぐ後の一九七〇年六月にMIRVを装備したミニットマンⅢの配備を開始した。

SALT IでMIRVが規制されなかったことに関して、ガートフは、キッシンジャーが一九六九年の春にすでにMIRVを交渉に含めないことを決定していたと述べ、「国防省および行政政府は、ソ連のMIRV配備を制限するよりも米国のMIRVの大規模配備計画の推進の方が好ましいと考えた。このことは、振り返って見れば（また

当時の多くの人々にとつては）目先のことしか考えない判断であった」と批判している。

またSALTI交渉団の長であったスミス（G. Smith）も、MIRV規制の重要性について何度も大統領に進言したが聞き入れられなかったし、米国の提案は真面目なものではなかったと述べ、MIRVを規制しなかったのは最大の失敗であり、結局は米国の安全を脅かすものになっていると批判的に述べている。⁽⁸⁾

このようにMIRVの規制に失敗したのは、主として、米ソ間の量的なパリティの状況において、米国が軍備競争における質的ナリードをソ連に対して維持し続けたいと望んだからであると考えられるが、それについてはガートフとスミスの批判が当てはまる。他方、「米国は交渉の開始以来、地上基地ミサイルと潜水艦発射ミサイルのMIRV化を開始していたが、ソ連のMIRV計画は開発の初期の段階であった。この段階でのMIRVの凍結は、ソ連を技術的に劣勢な地位に固定することになっただろう」と分析されているように、ソ連の側においても、MIRVを規制しないことに利益を見出し出していたとも考えられる。

MIRVはそもそも、大規模なABM網が設置された場合にそれをいかに突破するかという側面から考案されたものであり、さらに相手国のMIRVに対応してABMの強化が図られるという風に、MIRVとABMの間には相互関係が存在する。⁽¹⁰⁾

したがって、SALTIにおいてABMシステムに厳しい規制が課せられたにもかかわらず、MIRVが規制されなかったことにつき、ラスジェンス（G. Rathjens）は、「ABM配備は軍事的に意味のないレベルに制限され、それによりMIRV配備の主要な理由は取り除かれたので、我々はミニットマンⅢ計画をすぐに停止し、ポセイドンに関する今後の作業を制限すべきである」と主張し、クルツェル（J. Krugel）は、「敵のABMに侵入するため

に配備されるMIRVは正当化されるだろうが、この理由がなければ、MIRVは先制攻撃の準備であると彼らに解釈されるであろう」と述べている。⁽¹²⁾

ABMへの対応の外に、米国がMIRVを推進した理由は、MIRVを装備することによりミサイル発射基を増加することなく弾頭数を増加できたことである。これは弾頭数を増加するのにきわめて経済的な方法であったし、さらにSALT交渉においてはミサイル発射基が規制の基準とされていたので、技術的リードをそのまま弾頭数のリードに具体化することができたからである。⁽¹³⁾

2 SALT I 暫定協定の内容

(a) ICBM

① 数的凍結

戦略攻撃兵器の制限の中心はICBMの凍結であり、第一条は、「締約国は、一九七二年七月一日以後に、追加的な固定式地上基地の大陸間弾道ミサイル(ICBM)発射基の建造を開始しないことを約束する」と規定している。

まず、ICBM発射基の定義として、米ソ両国は、その合意声明Aにおいて、米国本土の北東国境とソ連本土の北西国境との間の最短距離を超える射程をもつ戦略弾道ミサイルのための発射基とすることに合意した。これは実際に、射程五五〇〇キロメートルを超えるミサイルをICBMとし、その発射基をこの条約の対象とすることを意味している。⁽¹⁴⁾

次に、本条は I C B M 発射基の追加的な建造を禁止することにより、数的凍結を目指すものであるが、合意声明 B にあるように、暫定協定の署名の日に現実に建造中の発射基は完成させることができるので、建造が協定の成立により停止されるわけではなく、新たな建造の開始が禁止されるのである。協定交渉時に、米国はもはやミサイル発射基を建造していなかったが、ソ連はまだいくつかのミサイル発射基を建造中であった。

協定は、新たな建造の開始を一九七二年七月一日以後に禁止しているが、ソ連はすでに一九七一年夏以降新たな建造の開始を停止していたため、その日付は実際にはあまり重要性をもたない。さらに両国は、共通了解 C において、協定の義務を協定署名の日から遵守することに合意している。

第三に、この協定は I C B M 発射基の数に関してはいかなる数字をも規定していない。それは、ソ連がその数を明らかにすることを拒否したからであり、米国は自国の偵察手段でソ連の数を確認できると考えたからである。ロジャーズ國務長官は、上院外交委員会において、「この協定は、協定署名時における実戦配備中または建造中の I C B M の数を明記していない。しかし、われわれは、ソ連の数は一六一八であると判断していることをソ連に何度も明らかにした。ただし、強調しておきたいのは、協定の中に数を明記することは重要ではないことである。なぜなら、協定で禁止された I C B M の新たな建造が開始されたなら、それは自国の検証技術手段で探知できるからである⁽¹⁵⁾」と説明している。

同様に、レアード国防長官も、数が明記されていないことに対するジャクソン上院議員の質問に対し、この協定は新たな建造の開始を禁止しており、現在の米国の検証技術手段により十分違反を探知できると答えている⁽¹⁶⁾。

米国の発表によれば、米国の I C B M の数は一〇五四であり、ソ連の I C B M の数は一六一八である。ソ連の一

六一八のうち、協定署名時において実戦配備されているのは一五五〇であり、六八が建造中である。

② 新型重ICBM

米国のICBMは質的な増強に重点が移り、ミサイル自体は小型化の方向に進むが、他方ソ連のミサイルは米國に比較して大型であった。SALT交渉の開始時において、米國が最も懸念を表明していたのは、ソ連の新型重ICBMであるSS9であった。米國のSALT交渉の目的の第一はSS9の増強停止であり、たとえばニューハウスは、「実際、SS9計画の停止を交渉することは、米國の立場の基本的なものであったばかりでなく、SALTを強力に推進させるすぐれた理由でもあった」と述べている。⁽¹⁷⁾

その理由は、「『新型重』ミサイルのためのソ連の三一三の発射基は、そのSS9の命中精度が高められMIRV弾頭が装備されると、米國のミニットマン戦力に対する脅威となりうるので、ソ連の戦略兵力の中の主要な不安定要素であると米國が考えた」⁽¹⁸⁾からである。

交渉の初期から米國は、戦略攻撃兵器、特にSS9の制限を強調し、SS9を二五〇に制限することを提案に含めていた。ソ連は当初は、戦略攻撃兵器に関する交渉にはきわめて消極的であった。ソ連が重ICBM発射基に対する特別の制限を受け入れるようになるのは、第六ラウンドの一九七一年末から七二年初めにかけてである。米國はさらに詳細な規定を提案し、ソ連の新型重ICBMを厳重に規制しようと試みたが、ソ連は厳格な定義などには反対したため、条約の規定はかなりあいまいなものになっている。

第二条は、「締約国は、軽ICBMまたは一九六四年より前に展開された旧型ICBMのための地上基地発射基を、同年以後に展開された型の重ICBMのための地上基地発射基に転換しないことを約束する」と規定している。こ

ここで米ソ両国はミサイルを「軽い」か「重い」か、および「古い」か「新しい」かという観点から区別し、協定は「軽い」ものまたは「古い」ものを「新しくして重いもの」に転換することを禁止している。⁽¹⁹⁾

この協定は戦略攻撃兵器の数的な凍結または制限を目的としており、質的な側面はほとんど規制せず、協定自体も第四条で一般に「近代化」の自由を認めている。第二条の規定は、この近代化の自由に対する質的な制限となっており、基本的には、ソ連の大型で新型のICBMの展開を阻止しようとする米国の努力の結果である。

米国は、交渉において、新型重ICBMを現在のSS9に制限し、他のミサイルを軽ICBMの中で最大のSS11の容積よりも大きなミサイルへ転換することを禁止することを希望し、SS11の容積である七〇立方メートルという具体的数字を示しつつ、厳格な規制を行なおうとしていた。これに対し、ソ連は軽ICBMと重ICBMとの厳格な定義の必要性を否定し、複雑な定義は協定の達成を困難にするだけであると主張していた。

一九七二年五月二二日にいたって、米ソ両国は、「締約国は、近代化および代替の過程において、地上基地ICBMサイロ発射基の大きさ (dimensions) を大幅に (significantly) 増大しないことを了解する」という合意声明Dに合意している。さらに米ソ首脳会談開催中の五月二六日に、米国は「大幅に増大する」とは、現在の大きさの一〇—一五パーセントより大きくないことを意味するという声明を行ない、ソ連がそれに同意し、共通了解Bとなっている。

しかし、この文言の解釈についてもあいまいさがつきまとい、発射基の大きさの全体で一五パーセントなのか、内径または深さのどちらかで一五パーセントなのか、あるいはそれぞれで一五パーセントなのか明確ではない。二番目および三番目の解釈ではそれぞれ三二パーセントおよび五二パーセントの増大となりうる。米国上院における

審議では、最悪の場合には五二パーセントの増大になる可能性を認めながらも、米国としては二番目の解釈をとっていると説明されている。⁽²⁰⁾

ソ連がこのように明確な定義を嫌ったのは、将来の可能性を前もって閉ざすことを好まなかったからであり、ソ連のミサイルやサイロの設計者に問題解決の柔軟性を維持させようとしたからである。⁽²¹⁾ すなわち、米国のMIRV開発および展開に五年遅れている自国のMIRV化ICBMの開発を推進しようとしていたからである。⁽²²⁾ さらに、この第二条の規制は、実際には、ソ連にのみ適用されるものであったからである。なぜならソ連はまだ大型のICBMを展開する計画をもっていたが、米国はMIRV化を進めつつ小型化へと移行していたからである。

米国は、ソ連との交渉において重ICBMの厳格な定義に合意できなかつたため、五月二六日に、「米国は、いずれかの側に現在実戦配備されている最大の軽ICBMの容積 (volume) より大幅に (significantly) 大きな容積をもつかかなるICBMをも重ICBMであるとみなす」という一方的声明Dを発表した。これは当時の最大の軽ICBMであるSS11が、近代化または代替により大幅に大きなICBMとなることを阻止しようとするものである。

第二条およびその合意声明、共通了解が発射基の大きさ (dimensions) を取り扱っているのに対し、この一方的声明はミサイルに関連し、その容積 (volume) を問題としている。発射基とミサイルとの間にはある程度の相関関係はあるが、厳密に対応するわけではないので、米国はミサイルを直接的に規制しようとしたのである。

この一方的声明の性格に関して、上院の公聴会では、それがソ連の協定違反を牽制するものであり、またソ連がそれに当然の考慮を払って行動すべきものであるとして説明されている。しかし実際には、米国が交渉において長

い期間にわたり執拗にソ連の同意を求めたにもかかわらず、ソ連が同意しなかった事柄であり、米ソ間で合意が見られなかった内容である。

このSS11の近代化の問題は、その後実際にSS19がその代替として配備された時に生じ、米国内では特にこの一方的声明を基礎にソ連の行為が協定違反であると主張されることがあった。しかしスミスは、これは米国の一方的声明からすると違反になるが、協定の違反にはならないと述べ、米国の根拠のない期待が幻滅をもたらすことになったと一方的声明を批判しているし、ガートフも、同様の解釈から、この問題によりソ連の遵守に対してまたSALT自体に対してアメリカ人の信頼が失われることになったと述べ、一方的声明というやり方自体を批判している。⁽²⁴⁾

③ 移動式ICBM

協定交渉の時期において、米ソ両国とも移動式地上基地のICBMを配備していなかったが、米国はその展開の禁止を協定に含めるよう強く要求した。それに対し、ソ連は、協定は五年間の暫定的なものであり、凍結は現在展開されているシステムに適用されるだけで十分であり、米ソのどちらもまだ展開していない移動式ICBMをこの段階で取り扱うのは望ましくなく、この協定の締結後の交渉で検討されるべきであると主張していた。

米国は、ソ連の合意を得られないため協定中に移動式ICBM発射基の展開禁止を含めることをあきらめ、この問題を今後の交渉に委ねることに合意しながらも、一九七二年五月二〇日に、「米国は、暫定協定の期間中に実戦配備の地上移動式ICBM発射基を展開することは、この協定の目的と両立しないものとみなす」という一方的声明Bを発表している。また米ソ首脳会談において、ニクソン大統領はブレジネフ書記長に対し、ソ連による移動式

ICBMの展開は、ABM条約および暫定協定を破棄する根拠になるとみなされると通告している。⁽²⁵⁾

まず、ソ連が移動式ICBMを協定に含めることに反対した理由として、スミスは、ソ連が将来の交渉における結果に前もって影響を与えることを好まなかったからであると説明している。すなわち暫定協定で禁止されると、将来の交渉において戦略攻撃兵器の全体数の中に含めようとするソ連の意図が妨げられると考えたからである。⁽²⁶⁾ さらに、ソ連は移動式IRBM（中距離弾道ミサイル）の開発への悪影響を恐れたとも言われている。⁽²⁷⁾

しかしソ連が移動式ICBMの開発に強い関心を持ち、その方向に進んでいるのではないかという質問に対して、レアード国防長官もムーラー統合参謀本部議長も否定的に答えている。⁽²⁸⁾

この一方的声明の性格に関して、ジャクソン上院議員が、暫定協定により米国の地上移動式ICBMの展開は妨げられるかと質問した時に、スミスは、一方的声明があるので展開すべきでないが、もしその展開が必要になれば、一方的声明を撤回し、もはやそれに拘束されないと言うことができる⁽²⁹⁾と述べている。また、ソ連が展開するとそれは協定の違反となるかというサイミントン上院議員の質問に対し、スミスは、それは違反とはならないが、重大な場合には、われわれはそれに対応する措置をとるであろうと答えている。⁽³⁰⁾

地上基地の移動式ICBMの問題が現れるのは、戦略攻撃兵器の命中精度が改良されるに従い、ICBMが脆弱になるからである。特に米国のミニットマンの命中精度が向上したため、戦略兵器の多くをICBMに依存しているソ連は、その脆弱性を防ぐ手段を検討していた。米国にとっても、ソ連の大型ICBMのMIRV化および命中精度の向上は時間の問題であった。したがって、先制攻撃の危険を回避するためには、移動式ICBMの方が好ましいと考えられるが、軍備管理の側面から考えると、移動式ICBMを確実に検証することは困難であり、一度展

開されるとその規制がきわめて困難になる。結局、この問題はSALT IIにおいて交渉の対象となる。

(b) SLBMおよび潜水艦

米ソ両国は、一九七一年五月に、交渉の進展方法について、攻撃戦略兵器の制限に関する一定の措置にも合意することを決定したが、そこにSLBMや潜水艦が含まれるかどうかは明確ではなかった。³¹⁾

しかし、当時、ソ連は一年間に八隻という割合で積極的に弾道ミサイル潜水艦の建造を推進している一方で、米国は一九七八年以前にトライデントを建造する計画をもたないという状況であった。そこで米国は、SLBMの規制を強く主張し、上述の合意の中にSLBMも含まれていたと主張した。他方、ソ連はその合意にはSLBMは含まれていなかったと述べ、現在の交渉にSLBMの凍結を含めると米国の優位を固定することになるとして、交渉に含めることに反対していた。

ソ連は、米潜水艦がヨーロッパに前進基地をもっていること、米潜水艦は質的にソ連のものより優れていること、地理的に米国が有利であること、米国の同盟である英国とフランスが潜水艦を有していることなどの理由から、ソ連は米国より多くの潜水艦を必要すると主張し、さらに協定にSLBMを含めることに反対していた。これに対して、米国は、SLBMの規制を協定の中に含めるために、ソ連がSLBMの建造を継続することを許容しながらも、一定の条件、すなわち旧式のICBMやSLBMを一对一の割合で廃棄するという条件に従わせるという考え方を打ちだした。

一九七二年四月末のキッシンジャーとの会談において、ブレジネフ書記長は、ソ連の方を数的に優位にすることを条件にSLBM問題を交渉に含めることに合意した。ソ連提案は、ソ連は九五〇を超えないSLBM発射基をも

つ六二隻の新型潜水艦を保有できるように対し、米国とその同盟国は八〇〇を超えないSLBM発射基をもつ五〇隻の新型潜水艦（米国の六五六の発射基をもつ四一隻の潜水艦を含む）に凍結するというものであった。

ソ連は、ここでSLBM九五〇および新型潜水艦六二隻という上限に合意するが、この数字はキッシンジャーによれば、五年の協定期間中にソ連が建造できると考えられるものより二〇〇も少ないものであるが、⁽³²⁾ガートフによれば、これはソ連の計画を完遂させることを意味すると理解されている。⁽³³⁾

英国およびフランスの核戦力もソ連に向けられたものであるので、それらも協定に含めるべきであると主張するソ連に対し、米国はこの交渉は米ソ二国間交渉であり、第三国の核戦力は交渉しえないし、含めるべきではないと述べた。この問題は協定では結局排除されたが、ソ連は一方的声明において、NATO内の米国の同盟国がその新型潜水艦の数を増強するならば、ソ連はそれに対応して増強する権利をもつと述べた。米国はその声明の妥当性の受諾を拒否している。

その後の交渉は、ソ連が実際に保有しているSLBMの数、すなわちその数を超えて九五〇／六二の上限に向かうと同数の古いミサイルを廃棄しなければならぬ「基線」について、さらにその「基線」内にどの潜水艦を含めるかという点に関するものであった。一九七二年五月のモスクワ首脳会談において、その「基線」を七四〇とする⁽³⁴⁾こと、H級潜水艦の三〇のミサイルはその「基線」内に含めるが、G級のディーゼル潜水艦の六〇の旧式ミサイルは含めないことに合意された。

SLBMおよび弾道ミサイル潜水艦に関する規制は、暫定協定第三条および議定書で取り扱われているが、その規定はきわめてあいまいであり、また不明確である。ラインランダー (J. B. Rhinlander) は、その理由として、

時間的制約およびヘルシンキでの交渉とモスクワでの交渉が調整されていなかったこと、ソ連が異なるミサイルを搭載した異なる潜水艦を保持していたこと、さらにある種のICBMを他のある種のSLBMに代替できる規定を含んでいることをあげて、「文言の明確な意味」というのは存在しないと述べている。⁽³⁴⁾

協定において、まず締約国は、SLBM発射基および新型弾道ミサイル潜水艦を、協定署名の日運用中および建造中のものに制限することを約束している。議定書において、運用中および建造中の原子力潜水艦の弾道ミサイル発射基は、米国が六五六、ソ連が七四〇であると記されている。この七四〇という数は、ソ連の主張と米国の推定の間で恣意的に定められたものである。⁽³⁵⁾

次に、締約国は協定において、旧型ICBM発射基または旧型潜水艦の発射基の代替として建造される発射基および潜水艦に制限することを約束している。議定書によれば、SLBMについては、米国は七一〇、ソ連は九五〇、新型弾道ミサイル潜水艦については、米国は四四、ソ連は六二と規定されている。

米国にこの規定をあてはめると、現有のSLBM六五六に、さらに旧型ICBMであるタイタン五四をSLBMに転換することができる。ソ連の場合、九五〇の上限まで到達するためには、旧型ICBM・SS7およびSS8を二一〇転換するか、または三〇あるH級潜水艦のSLBMと一八〇のSS7およびSS8を転換することができる。

ここで規定されているのは、「陸から海への一方的転換の自由」であり、これは、米国のICBMの脆弱性の原因となっているソ連のICBMを少しでも減らそうとする米国の意図の現れである。この措置は、SLBMは先制攻撃用の兵器ではなく、第二撃用の抑止のためのものであり、戦略的安定性を強化するのに対し、ICBMは相手

国のICBMの脆弱性を脅かし安定性を損なうので、ICBMをSLBMに転換するのは好ましいという考えに基づいている。

(c) 検証

SALT I暫定協定の義務の遵守の検証は、ABM条約と同様に、自国の検証技術手段を用いて実施される。ここの検証の対象は、ICBM発射基、SLBM発射基および潜水艦であり、外部からの観察により十分検証しうるものである。暫定協定第五条はABM条約第一二条と同様であり、さらに相手国の検証技術手段を妨害しないこと、および検証を妨害する故意の秘匿手段を用いないことを約束している。

また暫定協定の目的およびその履行を促進するために、ABM条約第一三条に従い設置される常設協議委員会を利用することが定められている。したがって、条約違反問題を含む条約の遵守に関する問題は、この委員会で検討されることになっている。

3 SALT I暫定協定の評価

(a) 規制の実質的内容

SALT I暫定協定は、地上固定式ICBM発射基を数的に凍結し、SLBM発射基と新型弾道ミサイル潜水艦に対し一定の条件つきで上限を設定するものである。SALT I交渉の中心はABM条約であり、戦略攻撃兵器の規制は副次的、暫定的なものとなっている。しかし、防衛兵器の恒久的な規制と共に、攻撃兵器にも一定の制限が課されたことは、無制限な軍拡競争に対する米ソ両国による対応の第一歩として評価できるであろう。

しかし、暫定協定により規制される範囲および程度はきわめて限られたものである。まず第一に、規制の対象について、戦略兵器のうち爆撃機は除外されているし、前進基地システムの兵器体系も含まれていない。また規制の対象となつてゐるのは発射基であり、それに搭載される弾頭の数あるいは弾頭の威力などはまったく規制されていない。これは上述のMIRV規制の問題と深く関わってくるが、それが規制されなかつたことにより、発射基に対する数的な凍結あるいは制限も、実際の戦力となる弾頭を増強することにより、実質的な効果をほとんどたないことになる。

次に質的規制について、第四条は、「この暫定協定の規定に従い、この暫定協定が対象とする戦略攻撃弾道ミサイルおよび発射基の近代化および代替を行なうことができる」と規定している。協定の中で質的規制に関連するのは第二条の「重ICBM」への転換の禁止のみであり、それ以外の質的改善はすべて許容されている。この点について、SIPRIは、「その生存性、命中精度、侵入性、射程距離など兵器の質的改善に関する規制は、協定の中には何もない。より良い兵器が古くなった兵器に取って替わる。技術的軍備競争が奨励されているし、さらに正当化されている。……攻撃ミサイルに対する質的制限がないことは、発射基に対する数的制限の価値をなくしてしまふであろう⁽³⁶⁾」と、きわめて批判的に分析している。

同様に、スコヴィル(H. Scoville, Jr.)も、「暫定協定において質的軍備競争に言及しなかつたことは、その価値を著しく減少させ、軍備競争の継続に向けての多くの抜け穴を残すことになる⁽³⁷⁾」と批判している。さらに、ウォーレンキ(P. Wankel)は、「この協定への支持のために議会がそこで規制されていない攻撃兵器の増大計画を採択することと結びつけるならば、協定がまったくよくないよりもさらに悪くなるであろう、ときわめて鋭く批判している⁽³⁸⁾」。

この質的規制の欠如の中で最大の欠点は、MIRVの規制をまったく行なわなかったことである。米国はMIRV搭載の弾道ミサイルの展開を積極的に推進していたし、ソ連も米国に追いつくため開発および実験を継続しており、暫定協定による規制にもかかわらず、その破壊力はさらに増強を続けることになる。

さらに暫定協定で規制されている数的規制について、それを実際の米ソ両国の計画と照らし合わせてみるならば、米国はこの協定の五年の有効期間中にはICBMもSLBMも数的に増加させる計画をもっていなかった。ソ連の増強計画は明らかではないが、いずれ廃棄される古いミサイルの廃棄を条件に、SLBMの増強計画をほとんど承認したものとなっている。この点から考えても、米ソ両国の核軍備競争を実質的に制限するものとはなっていないことが分かる。

戦略的安定性を目指して開始された交渉の第一段階の成果は、軍備の側面からみると上述のようにきわめて不十分であるが、政治的な側面から考えるならば、戦略攻撃兵器の制限に着手したという点で、また米ソ間においてSALTプロセスとしての継続的な交渉のスタートが記されたという点で一定の評価が与えられるであろう。

(b) 規制の形式的特質

SALT I暫定協定は全文八条からなるきわめて簡潔なものであり、実質的な義務を規定するのは最初の三条のみである。ICBMに関する最初の二条の規定の仕方はきわめて簡単である。第三条のSLBMに関する規定は、具体的な数字を含む議定書により補完されている。さらにこれらの規定を補うものとして、合意声明および共通了解が条約交渉団の長により署名されている。

これらの方法により、条約規定の内容が若干は明白になっているが、定義の欠如や用語のあいまいさのゆえに、

条約義務の内容が必ずしも明らかでない状況が生じており、それが将来の条約解釈をめぐる紛争を引き起こす可能性を示している。⁽³⁹⁾

特に、好ましくないのは一方的声明であり、米国は合意の得られない点に関して米国の意図を表明する一方的声明を交渉時に発表しており、それらを批准手続きに関連して議会に送付している。例えば軽ICBMと重ICBMの区別について、ソ連と合意が得られないために、米国の見解を一方的声明として表明し、後にソ連がそれに一致しない行動をとった時に、その一方的声明を基礎に非難しているが、そういうやり方は条約関係それ自体に対する信頼を損なうものであり、SALTプロセスの進展を妨げるものとなる。

(c) 協定の暫定性

その名称から明らかなように、この協定は五年間の有効期間しかもたない暫定的なものであって、本格的な条約が作成されるまでの間、事態が悪化しないようにすることを目的としている。したがって、当然に次の交渉が予定されているわけであり、協定第七条は、「締約国は、戦略攻撃兵器の制限のために積極的に交渉を継続することを約束する」と規定し、第八条二項も、「この暫定協定は、戦略攻撃兵器を制限するさらに完全な措置に関する協定によってそれ以前に代替されない限り、五年間の効力を有する。このような協定をできる限り速やかに締結するたに、これに続く積極的な交渉を行なうことが締約国の目的である」と規定している。

またこの点に関して、米国は、「両国ともこの最初の協定は、戦略攻撃兵器に対するもつと完全な制限の達成に向けてのステップであることを認めている。もしもつと完全な戦略攻撃兵器の制限を規定する協定が五年以内に達成されないならば、米国の至高の利益が害されることになるかもしれない。もしそうなれば、それはABM条約か

らの脱退の基礎となるだろう」という一方的声明を出している。米国はこの規定を条約に含めるよう主張したが、ソ連は通常の脱退条項で十分であると反論した。

この側面から考えるならば、この暫定協定の評価は、次にとられる本格的な条約で規制される措置に関連して行くわけで、この暫定協定の意義も、もっと完全な制限を規定する条約が、どれだけ早くまたどれだけ実質的規制を含んで締結されるかに依存して行くことになるだろう。

- (1) Henry Kissinger, *White House Years*, Little, Brown and Company, Boston, 1979, p. 820.
- (2) Raymond L. Garthoff, *Detente and Confrontation*, The Brookings Institution, N. Y., 1985, p. 147.
- (3) John Newhouse, *Cold Dawn: The Story of SALT*, Holt, Rinehard and Winston, N. Y., 1973, p. 218.
- (4) V. Shestov, "Pravda on SALT", *Survival*, Vol. 13, No. 4, April 1971, pp. 125-126.
- (5) Thomas W. Wolfe, *The SALT Experience*, Ballinger Publishing Company, Mass., 1979, p. 8; John Newhouse, *op. cit.*, p. 182.
- (6) Leo Sartori, "Strategic Arms Limitation: The Myth of MIRV", *Survival*, Vol. 11, No. 2, December 1969, pp. 382-384; Harold Brown, "Strategic Weapons: Security through Limitations", *Foreign Affairs*, Vol. 47, No. 3, April 1969, p. 429.
- (7) Raymond L. Garthoff, *op. cit.*, pp. 138 and 141.
- (8) Gerard Smith, *Double Talk: The Story of SALT I*, Doubleday & Company, N. Y., 1980, pp. 153-178 and 471-472.
- (9) *SIPRI Yearbook of World Armaments and Disarmament 1972*, p. 45.

- 33
- (10) David R. Inglis, "Conservative Judgments and Missile Madness", *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 24, May 1968, p. 7.
 - (11) George W. Rathjens, "The SALT Agreements: An Appraisal", *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 28, November 1972, pp. 8-9.
 - (12) Joseph Krugel, "The Search for a Follow-On Agreement", *Orbis*, Vol. 17, No. 2, Summer 1973, p. 340.
 - (13) この考えにより、米国はしばらくの間はそのリードを維持できたが、さらに大型のミサイルを保有する連がMIRV化し始めると、逆に米国の安全保障が脅かされる結果となり、一九八〇年代にはMIRVから移動式の単弾頭ミサイルへの変更が主張されるようになる。
 - (14) この定義は一般的な効果をもつものであり、SALT II条約ではもちろん条約中に規定されているし、INF条約でも、中距離ミサイルは五五〇〇キロメートルを超えないものであると定義されている。
 - (15) *Strategic Arms Limitation Agreements: Hearings before the Committee on Foreign Relations: United States Senate, 92nd Congress, June and July 1972*, [Hereinafter cited as *Strategic Arms Limitation Agreements: Hearing*] p. 8.
 - (16) *Military Implications of the Treaty on the Limitations of Anti-Ballistic Missile Systems and the Interim Agreement on Limitation of Strategic Offensive Arms: Hearing before the Committee on Armed Services, United States Senate, 92nd Congress, June and July 1972*, [Hereinafter cited as *Military Implications of the Treaty: Hearings*] pp. 166-168, 206-208.
 - (17) John Newhouse, *op. cit.*, p. 168.
 - (18) John B. Rhineland, "The SALT I Agreements", Mason Willrich and John B. Rhineland (eds.), *SALT: The Moscow Agreements and Beyond*, The Free Press, New York, 1974, p. 145.
 - (19) 当時のミサイルにつき、米国のタイタンは「重いが古く」、ミニットマンIは「古くて軽く」、ミニットマンIIおよびIII

は「新しいが軽く」とされ、ソ連のSS7および8は「重いが古く」、SS11および13は「新しいが軽く」、SS9は「新しく重い」と言われていて、米ソ間で合意があった。

- (20) Nitze's statement, *Military Implications of the Treaty: Hearings*, pp. 312-313; Smith's statement, *ibid.*, pp. 342 and 364.
- (21) Gerard Smith, *op. cit.*, p. 390.
- (22) Raymond L. Garthoff, *op. cit.*, p. 170.
- (23) Gerard Smith, *op. cit.*, p. 460.
- (24) Raymond L. Garthoff, *op. cit.*, p. 174.
- (25) John Newhouse, *op. cit.*, p. 251.
- (26) *Military Implications of the Treaty: Hearings*, pp. 280, 340 and 382.
- (27) *Ibid.*, p. 201.
- (28) *Ibid.*, pp. 200-201.
- (29) *Ibid.*, p. 331.
- (30) *Ibid.*, p. 381.
- (31) ニューハウスは「それはICBMの凍結以外にも特定してゐると述べてゐる (Newhouse, *op. cit.*, p. 222.)」。
- (32) Henry Kissinger, *op. cit.*, p. 1149.
- (33) Raymond L. Garthoff, *op. cit.*, p. 162.
- (34) John B. Rhineland, *op. cit.*, pp. 146-147.
- (35) Kissinger's statement, *Military Implications of the Treaty: Hearings*, p. 106. なお潜水艦の数は明記されていないが、米国

は四一である。ソ連の潜水艦の数は、米国は四一から四三であると推定したが、ソ連は四八であると主張していた (*Ibid.*, p. 402.)。

- (36) SIPRI Yearbook of World Armaments and Disarmament 1973, p. 17.
- (37) Herbert Scoville, Jr., "Strategic Forum: SALT Agreements", *Survival*, Vol. 14, No. 5, September/October 1972, p. 211.
- (38) *Strategic Arms Limitation Agreements: Hearing*, p. 183.
- (39) Georges Fischer, "Les accords sur la limitation des armes stratégiques", *AFDI*, 1972, pp. 39-40.

三 SALT II 条約

1 SALT II 交渉の諸問題

(a) ウラジオストック合意

SALT II (第二次戦略兵器制限交渉) は、一九七二年一月二一日に開始されたが、新しい兵器の開発、その検証の困難さ、ICBMシステムの脆弱性の認識、一般的な米ソ関係の悪化などにより、その交渉はきわめて困難なものであり、条約作成まで多くの年月を必要とした。一九七三年六月の米ソ首脳会談において、交渉の基本原則として、一九七四年中の署名を目指して恒久的な条約作成のため努力すること、相互の平等な安全保障上の利益を

認識すること、制限は量的側面と質的改善の両方に課されること、自国の検証手段による十分な検証を備えることなどが合意された。

この時期において、ソ連はすでにMIRVの実験に成功しており、四種類の新型地上発射ICBMを開発しつつあり、米国も長距離巡航ミサイル、トライデント型潜水艦とそのミサイル、B1爆撃機および新型ICBMであるMXの研究開発に動きだしており、両国の軍備競争は、SALT I暫定協定に反しない側面で強力に推進されて⁽¹⁾いた。

さらに、一九七四年七月の米ソ首脳会談において、米ソ両国は、戦略兵器制限に関する新しい協定は一九八五年までをカバーし、量的および質的制限を取り扱うこと、それは暫定協定の失効以前のできるだけ早い時期に作成されるべきことに合意した。

これらに引き続き、SALT II条約の枠組みに決定的な影響を与えることになったのは、一九七四年一月にフォード大統領とブレジネフ書記長が会談し、以下のように合意されたウラジオストック合意であった。(1)新協定は一九七二年の暫定協定の関連事項を含む。(2)新協定は一九七七年一月から一九八五年二月三十一日までの期間とする。(3)新協定は平等および平等な安全保障という原則に基づき、(a)両国は合意された一定の総数の戦略運搬手段を保有する権利をもつ、(b)両国は合意された一定の総数のICBMとSLBMにMIRVを装備して保有する権利をもつ、という制限を含む。(4)新協定は一九八〇年—一九八一年以前に開始されるその後の交渉についての規定を含む。⁽²⁾

この総数の具体的な数字として、その後二月二日に、フォード大統領より戦略運搬手段は二四〇〇、そのうち

MIRVを装備できるのは一三二〇であることが発表された。また戦略運搬手段には、ICBMとSLBMの外に戦略爆撃機が含まれることが明らかにされた。ここでは、ソ連が同数の制限を受け入れ、米国の前進基地システム(FBS)を含めるべきであるという主張を放棄し、米国はソ連の大型ミサイル制限の要求を取り下げ、重爆撃機を含めることに合意するという妥協が成立した⁽³⁾。

まずSALT II条約の期間に関して、一九七三年には恒久的な条約の締結が目的とされていたが、その後、一九七五年中に締結を目指しつつ一九八五年までの一〇年間をカバーするものとされた。暫定協定と同様に五年間の条約も議論されたが、それが終了する時期が両国とも新たなプログラムに取り組む時期になるので、一〇年間の条約とすることになった。しかし実際には暫定協定の有効期間中はそれに従い、その後新しい条約が効力をもつように定められた。

次に暫定協定との関係で、その関連事項が新しい条約に含まれることになるが、その中心は重ミサイルの制限に関する規定である。さらに地上固定式ミサイルのサイロの数の凍結も維持される。

第三に平等の原則が謳われており、ソ連はその原則を基礎にさまざまな具体的主張を行なっているが、ここでは主として、米ソ両国に対する数的制限が同数であることが確認されている。すなわちSALT I暫定協定において、ソ連の大幅な数的優位が認められたことに関し、米国内で、主として米国議会において鋭い批判があった。上院は暫定協定の批准承認に際して、次の新しい条約は米ソ同数を確保しなければならないという条件を付けていた。

第四に、総数二四〇〇およびMIRV装備のICBMとSLBM二三二〇という上限設定に関して、キッシンジャーは、これにより今後一〇年間軍備競争に上限が課されることになるが、この上限は両国の能力を大幅に下回

るものであり、軍備競争に内在する不安定要因が大幅に削減されることになる、と説明している。さらにソ連は総数二四〇〇を超えていること、米国の場合は総数に何が含まれるかが詳細に決定されるまで明確ではないことも、明らかにされた。⁽⁴⁾

この二四〇〇および一三二〇という上限について、これらの数字は高過ぎることが多くの人々により批判されている。たとえばスコピル (H. Scoville, Jr.) は、「まず第一に、設定された上限自体が恐ろしく高いという重大な欠陥がある。高過ぎるので、それは現在のプログラム、さらに予定されているプログラムをもまったく制限したり管理するものではない⁽⁵⁾」と非難している。

またロング (J. Long) は、「一三二〇という提案された制限は、明らかに、その新しい I C B M システムを M I R V 化するというソ連の計画およびその拡張計画と、新プログラムのすべてを実施したいという米国軍部の要求により押しつけられたものである。多くの人々を落胆させているのは特にこの一三二〇という数字である。それは米国にとってもソ連にとっても、不必要に——馬鹿げたほどに——高過ぎると思われる⁽⁶⁾」と批判しつつ、M I R V 化ミサイルを米ソとも八〇〇に制限することを提案している。

第五に、投射重量 (throw weight) の規制については、ソ連の同意を得ることができず、新条約では制限されないことになった。ソ連が大型のミサイルを保有し、投射重量において米国を大きくリードしていることについて、フォード大統領は、「ソ連がより重い投射重量を持っていることは認められるが、米国がその投射重量能力を増強することは条約で禁止されていない。数年前、米国の軍部は小さくても命中精度のよいミサイルが必要であると決定した。それは我が国の軍部の決定である。条約は、もしわれわれが望むなら、投射重量を増大できる柔軟性を備

えている⁽⁷⁾」と答えており、新しい条約が投射重量をまったく規制していないことは何ら問題とはならないという態度を示していた。

しかしこの点において、米国内では鋭い批判が出される。批判者の中心はニッツ(P. Nitz)であり、「ウラジオオストック合意の注目すべき特徴は、投射重量を取り扱っていないことである。……したがって、ウラジオオストック合意は、投射重量における大きな不均衡を原因とする潜在的に不安定な状況を固定し続けることになる。これは現在ソ連の技術的進展により開発されているものである⁽⁸⁾」と説明し、ある種の削減が望ましいが、その削減が不安定性を増大させるものではなく、戦略的安定性を促進するものでなければならぬと主張し、削減すべきもつとも重要なものは、巨大な地上基地ミサイルの投射重量であると述べる⁽⁹⁾。また具体的には、MIRV化ミサイルの投射重量をきわめて低いレベルでほぼ同等の上限に抑えること、ミサイル全体の投射重量をほぼ同等の上限に抑えることを提案している⁽¹⁰⁾。

同様に、レーマン(C. Lehman)とヒューズ(P. Hughes)も、「投射重量は、戦略的能力を測定する最も重要な指標となっている。……ソ連の先制攻撃能力は米国の本質的均衡という政策に反するばかりでなく、もつと重要なことであるが、戦略的安定性を危うくする」と分析し、「ウラジオオストック合意に基づくSALT II条約は、ソ連が戦略戦争遂行能力を得ることを妨げないだろう」と結論している⁽¹¹⁾。

これらの批判に対しては、それらは戦略能力全体の指標としてミサイルの投射重量をあまりにも過大評価しているという反批判が存在する。たとえば、ロダル(J. Rodal)は、ウラジオオストック合意は相対的に米国に有利であること、命中精度が〇・一マイルより良くなれば、投射重量はほとんど意味がなくなることを、そしてたとえソ連が

米国の地上基地ICBMをすべて破壊したとしても、米国は警戒態勢にある爆撃機とSLBM戦力を保持していることを挙げ、ソ連が戦略的優位を獲得するという議論は正当化されないと反論している⁽¹²⁾。

第六に、新協定はある意味で一九八五年までの暫定的な性格をもち、その条約の終了以前に新たに交渉を開始することが定められている。これにより、SALT交渉の継続性が確保され、さらには戦略兵器の削減の基礎がこの条約により置かれることが期待されていた。

第七に、新しい条約の範囲について、ソ連が主張していた前進基地システム(FBS)は新しい条約に含まれないこと、さらに英国、フランスなど米ソ以外の国の核戦力も含まれないことが明らかになった。これはソ連側の大きな譲歩であり、米ソ同数という原則の受諾と結びつけるならば、米国にとって有利な結果となっている。

第八に、以前の首脳会談では質的な制限をも交渉の目的としていたが、ウラジオストック合意は数的制限を課すだけで、近代化など質的側面はまったく規制されていない。この点は多くの人により批判されており、たとえばケネディ(E. Kennedy)は、「それは質的軍備競争を停止させるための措置をまったく含んでいない。質的軍備競争は数的軍備競争と同様に不安定化をもたらし、許しがたいものであり、米国の安全を維持するのに役に立たないものである⁽¹³⁾」と述べ、ウルフ(T. Wolfe)も、「実際において、この合意の主要な結果は、合意された数的制限の中においてさらにもっと強烈な質的競争へと戦略的競争の方向を変えるだけである、という結論を避けるのは困難である⁽¹⁴⁾」と述べている。

さらに、戦略兵器システムの最も重要な要素である弾頭の数について、特にMIRV化されるミサイルの弾頭数についても制限は設定されていない。また移動式ICBMについては、SALT Iにおいて米国が強く反対し、ソ

連がそれを強く主張していたが、この段階になって、米国もMXミサイルの研究開発を始めたこともあり、その配備が認められるようになった。

(b) カーター大統領の新提案

理想主義を掲げつつ、地球からのすべての核兵器の廃絶を目標とするカーター新大統領にとって、ウラジオストク合意は現状維持的な不徹底なものであったので、新政権は一九七七年三月にいわゆる「包括的提案」を行なった。その内容は以下の通りである。

- (1) 戦略核運搬手段の上限二四〇〇を一八〇〇―二〇〇〇に引き下げる。
- (2) MIRV化されるICBMとSLBMの上限一三二〇を一〇〇〇―一二〇〇に引き下げる。
- (3) MIRV化ICBMを五五〇に制限する。
- (4) 重ICBMを一五〇に削減する。
- (5) 現有ICBMの近代化および新型ICBMの配備を禁止する。
- (6) 移動式ICBMを禁止する。
- (7) ICBMおよびSLBMの飛行実験をそれぞれ年六回に制限する。
- (8) 二五〇〇キロ以上の射程をもつ巡航ミサイルを禁止する。
- (9) 六〇〇―二五〇〇キロの射程の巡航ミサイルはMIRV化される運搬手段の上限に含める。
- (10) バックファイアーは戦略的に使用されないようにする。

まず数的な側面において、この案はウラジオストク合意の上限をある程度引き下げ、新規の制限としてMIR

V化ICBMを五五〇に制限し、重ICBMを一五〇に削減することを提案している。しかしこの五五〇という数は米国のミニットマンⅢの配備予定数であり、ソ連はそれ以上の配備を予定していた。またSALTⅠ暫定協定はソ連が実際に保持している三〇八の重ICBMの維持を認めていたが、この提案はソ連の重ICBMの半減を要求するものである。

この米国提案の背景には、すでに述べたように、ソ連ICBMの質的改善により米国のICBMの脆弱性が危惧されていたことがある。しかしソ連にとっては、この側面はソ連に一方的な軍備削減をせまるものであり、ウラジオストック合意から大きく離れるものであるので、まったく受諾できるものではなかった。

次に質的側面は、移動式ICBMの禁止、ICBMとSLBMの実験制限、ICBMの近代化と新型ICBMの配備の禁止という内容で、きわめて大胆な質的制限が規定されており、質的軍備競争の停止の観点からは好ましいように思える。また米ソ両国に同様の制限を課すものであるが、ソ連にすれば、質的な改善に取り組み始め、質的にも米国に追いつこうとしていた時期であるので、この案は米国の質的優位を固定するものであると考えられた。

さらに巡航ミサイルとバックファイアーについて、巡航ミサイルは条約で規制し、MIRV化の総数に含め一定の規制に従わせるが、バックファイアーは条約に含めずソ連の自主的抑制に委ねることとなっている。

この提案に対し、グロムイコ外相は、それはソ連、ソ連の安全保障、友好国と同盟国の安全保障を犠牲にして、米国が一方的優位を得るという目的を追及するものであると結論しようと述べ、きわめて厳しく批判している。⁽¹⁵⁾

またガートフ (R. Garthoff) も、「この提案の多くの特徴は信頼しうる軍備管理の目的を反映しており、特にMIRV化ICBMおよび将来のICBMシステムへのきわめて厳しい規制(飛行実験の禁止を含む)はそうである。

しかしながら、より厳しい規制と犠牲はソ連の方に重くのしかかるようになっていた。またソ連は、政権の交替にかかわらず、米大統領とブレジネフとの間で署名されたウラジオストック合意は拘束力あるものと考えていた⁽¹⁶⁾と述べ、これらの点からソ連が拒否したのは当然であったと分析している。

米国は同時に、この包括的提案が拒否された場合の代替案として、ウラジオストック合意の数的上限を条約化し、巡航ミサイルとバックファイアー問題の解決は後の交渉に委ねるといふ案を準備し、それを示したが、両提案ともソ連により拒否された。

その後一九七七年五月の米ソ外相会談において、両国は、SALT IIの枠組みが、(a)一九八五年まで有効な条約、(b)巡航ミサイル、バックファイアー、移動式ICBMなどを取り扱う三年間有効な議定書、(c)SALT IIIのための諸原則の共同声明、から構成されることに合意した。この枠組みの中で、米国は九月の外相会談において、総数二四〇〇を二一六〇に引き下げること、MIRV化ICBMとSLBMおよび巡航ミサイル搭載爆撃機の上限を一一二〇とすること、MIRV化ICBMとSLBMは一二〇〇とすると、MIRV化ICBMを八〇〇とすることを提案した。ソ連はこの四段階にわたる上限設定を受け入れ、それぞれ二二五〇、一三三〇、一二五〇、八五〇という数字を主張した。その後、これらの上限に関して妥協が図られていった。

SALT II暫定協定は五年間有効であり、一九七七年一月三日に失効することになっていたが、その日までにSALT II条約は作成されなかった。米ソ両国とも、相手国がその内容を遵守することを条件に、SALT II暫定協定の内容を遵守し続ける意図を表明している。

(c) 残された問題

S A L T II 交渉の基本的枠組みは、ウラジオストック合意と一九七七年五月および九月の外相会談で決定されていたが、この交渉を長引かせた最大の問題は巡航ミサイルとソ連の爆撃機バックファイアーを巡る問題であった。まずウラジオストック合意の解釈に際して、米国は、空対地ミサイルとしてその上限に含まれるのは A S B M (空対地弾道ミサイル) だけであって、巡航ミサイルは含まれないと主張したのに対し、ソ連は巡航ミサイルも当然そこに含まれていると主張した。またソ連のバックファイアーは大陸間を飛行する能力を持ちうるので、上限に含まれるべきであると米国は主張したが、ソ連はこれは戦略爆撃機ではなく、中距離爆撃機であるので交渉の対象とはならないと反論した。

一九七六年五月に米国は A L C M (空中発射巡航ミサイル) の実験に成功し、それを数的上限に含めることに合意したが、その射程の制限、爆撃機に搭載しうる A L C M の数、さらに G L C M (地上発射巡航ミサイル) および S L C M (海洋発射巡航ミサイル) の規制方法などの問題が生じてきた。バックファイアーについても交渉の最後まで両国の対立は続いた。

また M I R V の制限に伴い、それぞれのミサイルに搭載しうる M I R V の数、M I R V を搭載しているかどうかの識別および計算のルールの設定などの問題があった。さらに質的規制として、新型 I C B M の規制について全面禁止とするか例外を認めるかという問題、および現存ミサイルの近代化に対する制約の問題が議論された。検証は基本的には自国の技術手段によることが合意されていたが、ミサイル実験の際の遠隔計測の暗号化につき議論が関わされた。上限をすでに超えているソ連のミサイルの解体・廃棄の時期に関しても議論が対立していた。

2 SALT II条約の内容

(a) 数的制限

SALT II条約の基本的構造は、ウラジオストク合意を基礎とする数的制限であり、米ソ両国に同数の制限を課している。第三条が規定する第一の数的制限は、戦略攻撃兵器すなわちICBM発射基、SLBM発射基、重爆撃機およびASBM（空対地弾道ミサイル）の総数を二四〇〇に制限することであり、第二の制限は、それらを二二五〇に制限することである。第一の二四〇〇の制限を超えるものの削減は、条約の発効と同時に開始され、ICBM発射基は四ヵ月、SLBM発射基は六ヵ月、重爆撃機は三ヵ月以内に完了するものとなっている。第二の二二五〇への制限は、一九八一年一月一日から同年二月三十一日の間に完了するものとされている。

条約署名時において、米国は戦略攻撃兵器を二二八三、ソ連は二五〇四保有していたので、二四〇〇の制限を超えているのはソ連だけであるが、二二五〇の制限には両国とも影響を受け、米国は三三三、ソ連は二五四の戦略攻撃兵器を削減する義務を負っている。

次に、MIRV規制のため、上述の総数内での内訳が第三条で詳細に規定されている。第一の枠は、ウラジオストクで合意された一三二〇であり、そこにはMIRV化ICBM発射基、MIRV化SLBM発射基、MIRV化ASBM⁽¹⁸⁾、および六〇〇キロメートルを超える射程をもつ巡航ミサイルを搭載する重爆撃機が含まれる。第二の枠は、そのうちMIRV化ICBM発射基、MIRV化SLBM発射基およびMIRV化ASBMの合計を一二〇〇とすること、第三の枠は、そのうちMIRV化ICBM発射基の数を八二〇に制限するものである。

第三に、これらの基準となる兵器のそれぞれが搭載しうる弾頭に
ついでに規制がある。第四条は、基本的には現存 I C B M の弾頭数
すなわち再突入体の数を凍結しており、ソ連の S S 17 は四、S S 18
は一〇、S S 19 は六、米国のミニットマン III は七⁽¹⁹⁾とし、許される一
種類の新型 I C B M の再突入体は一〇に制限される。S L B M につ
いてはそれまでの最大数である一四が上限となっている。また爆撃
機に搭載しうる巡航ミサイルの数は平均二八に制限されている。

これらの数的制限を効果的に実施するため、米ソ両国はそれぞれ
の兵器体系についてのデータ・ベースの設定に合意しており、条約
署名時に一九七八年一月一日現在のデータに関する了解覚書に署
名している。さらに米ソ両国はそれぞれ、条約署名時における自国
のデータを明らかにしている。両国はその了解覚書で条約発効時に
そのデータを更新することに合意するとともに、条約第一七条で、
常設協議委員会において、少なくとも年二回そのデータを更新する
ことを約束している。ソ連が自国の軍事力について詳細な数字を明
らかにしたのは初めてのことであり、画期的なことである。

これらの数的制限が意味することは、表 2 から明らかになるよう

表 2 SALT II 条約の数的規制と署名時における米ソ両国の保有数

兵器の種類	米国	ソ連	条約の規制
① MIRV 化 ICBM 発射基	550	608	820
② MIRV 化 SLBM 発射基	496	144	
①+②	1046	752	1200
③ ALCM 搭載重爆撃機	3	0	
①+②+③	1049	752	1320
④ 非 MIRV 化 ICBM 発射基	504	790	
非 MIRV 化 SLBM 発射基	160	806	
ALCM 非搭載重爆撃機	570	156	
①+②+③+④	2283	2504	2250

に、総枠においては現状あるいはそれより低いレベルに設定されているが、中心的な兵器体系すなわちMIRV化兵器などにおいては、現状よりもきわめて高いところに上限が設定されていることである。署名時の現有数は、まず八二〇の上限に対し、米国は五五〇、ソ連は六〇八であり、次に一二〇〇の上限に対し、米国は一〇四六、ソ連は七五二であり、一三二〇の上限に対し、米国は一〇四九、ソ連は七五二である。

このSALT II条約の上限設定が米ソ両国の兵器展開に与える影響については、条約署名時には以下のように考えられていた。²⁰⁾ まずMIRV化ICBMに対する八二〇の上限は、米国の計画には影響を与えないが、ソ連は一九八一年には上限に達すると考えられた。次に一二〇〇の上限については、米国は一九八五年の条約期限が切れる頃に配備予定の七隻目のトライデント潜水艦の配備までは影響を受けない。他方ソ連はMIRV化ICBMを八二〇まで配備するので、MIRV化SLBMは三八〇に制限される。第三の二三二〇の上限に対し、米国はALCM搭載の爆撃機の一二〇機目は一九八五年に予定しているのに対し、ソ連は条約期間内に十分な数を配備するとは考えられていなかった。

それ以外の数的制限として、SALT I暫定協定から引き継いだ固定式ICBM発射基の新たな建造の禁止、さらにSS9 (SS18) を現状に凍結するという規制が存在している。

(b) 質的規制

まずICBMに対する質的規制としては、固定式発射基の再配置の禁止、軽ICBMまたは旧型ICBMの重ICBMへの転換の禁止、サイロ発射基の内部容積の三三%以上増大の禁止、ICBM発射基の急速再装着システムの禁止、最大の重ICBM (SS18) よりも重いICBMの禁止、移動式重ICBMの禁止、および一種類を除き

新型軽ICBMの禁止がある。

特に最後の新型軽ICBMの飛行実験および配備の禁止については、一種類に限って許されている。さらにこのICBMに搭載できる弾頭数は一〇とされており、新たな軍備開発および配備が条約で認められている。これにより米国は開発中の新型ミサイルMXを実験、配備することができる。

さらに最大の軽ICBM(SS19)よりも重いSLBMまたはASBMの開発、実験、配備が禁止されており、MIRVを搭載した長距離巡航ミサイルの航空機からの実験および航空機へのそれらの搭載が禁止されている。また爆撃機以外の航空機から巡航ミサイルまたはASBMの飛行実験が禁止され、爆撃機以外の航空機の重爆撃機への転換が禁止されている。

水上艦艇搭載の弾道ミサイルまたは発射基、海底または内水底設置の弾道ミサイルまたは巡航ミサイル発射基、および部分軌道ミサイルを含む核兵器を地球軌道に乗せるシステムの開発、実験、配備も禁止されている。海底または内水底への設置の禁止は、一九七一年の海底核兵器禁止条約の内容をさらに場所的に拡大するとともに、配備のみならず開発、実験をも禁止するものである。宇宙への配備の禁止は開発、実験を含むとともに、一九六七年の宇宙条約で禁止されていない部分軌道ミサイルをも禁止するものである。ソ連はこの部分軌道ミサイルを所有しているので、条約発効後廃棄し、あるいは他のミサイルに改造することになっている。

これらの規制に従う限りにおいて、戦略攻撃兵器の近代化および代替は、条約第一〇条において原則的に認められている。

(c) 議定書その他による規制

条約と不可分の一体をなす議定書は、条約としては合意できなかった問題を取り扱うものであり、その有効期間は一九八一年一月三十一日までである。交渉を長引かせる原因となった巡航ミサイルに関し、すでに配備されている ALCM は条約に含まれているが、まだ配備段階に到っていない地上発射巡航ミサイル (GLCM) と海洋発射巡航ミサイル (SLCM) については、それらを配備しないこと、また MIRV 装備の GLCM および SLCM を飛行実験しないことを約束している。さらに移動式 ICBM の発射基の配備、その発射基からの ICBM の飛行実験が禁止されている。ASBM の飛行実験と配備も禁止されている。

この議定書の有効期間はきわめて短いものであり、巡航ミサイルの開発でソ連を大きくリードしている米国にとっても、議定書の有効期間中に配備の計画はなく、また移動式 ICBM についてもその期間に配備の計画はなかった。さらに議定書の有効期間中に巡航ミサイルの開発、実験を行なうことは禁止されていない。これらは米国の開発計画に合わせたものであり、実質的にはまったく規制とはなっていない。また米国は、「これらの短期間の制限は、一九八一年一月三十一日までしか効力をもたない。議定書における制限は、SALT 交渉の次の段階で交渉される制限の先例とはならない」と主張し、議定書失効以降にこの義務に拘束される意思のないことを明らかにしている。交渉過程を長引かせたもう一つの問題であるソ連のバックファイアー爆撃機については、条約署名の首脳会談において、ブレジネフ書記長が、「バックファイアーは中距離爆撃機であつて、大陸間能力を与える意図はない。また現在の生産率を増加させない」という内容の書面の声明を渡し、また口頭でそれは毎年三〇機を超えないことを明らかにした。カーター大統領は、米国はソ連の声明に含まれる約束に基づいて SALT II 条約に加入するもので

あり、この約束の履行は条約の義務に不可欠であると考えると述べた。

ソ連の声明の法的性質について、米国防務省法律顧問のジャンセル (H. J. Jansell) は、「国際法上、これらのやりとりはソ連の保証を法的拘束力あるものとするのに十分である」と説明しており、一般に法的拘束力あるものと考えられていた。⁽²³⁾

(d) 検証措置

SALT II 条約における検証と組織の問題は、基本的には一九七二年の ABM 条約および SALT I 暫定協定におけるものと同様である。すなわち検証は自国の検証技術手段を用いること、相手国の検証技術手段を妨害しないこと、そして妨害のため故意の秘匿手段を用いないことである。SALT II 条約はさらに、故意の秘匿手段に関して、それは対ミサイル防衛突破補助装置の実験を除外するものではないこと、実験中に ICBM と発射基の組み合わせを秘匿したり、実験中に遠隔計測に暗号を用いて関連情報を秘匿することも許されないことを明らかにしている。

SALT I において設置された常設協議委員会が、SALT II 条約の検証にも同様の役割を果たすが、さらにそれぞれの戦略攻撃兵器に関するデータを常設協議委員会において交換し、維持するものとされている。これは SALT I の場合と異なり、規制の対象となる兵器の種類が増え、その内訳制限が複雑に課されているからである。

さらに条約は検証を容易にするために、第二条に個々の兵器の詳細な定義を掲げるとともに、数的制限を計算するためのルールを定めている。たとえば、ある発射基が ICBM を発射するために開発、実験されたならば、そのタイプのすべての発射基は ICBM 発射基とみなされる。またあるミサイルが MIRV 化ミサイルであれば、同じ

タイプのミサイルはすべてMIRVを搭載しているとみなされる。ソ連のSS17、18、19は単弾頭とMIRVと両方で飛行実験されたが、条約上はMIRVとみなされる。MIRV発射基も同様である。これによって、第三条の総数制限および第五条の内訳制限が可能になったのである。

また米国の主張により、移動式中距離弾道ミサイルであるSS20との区別が困難なSS16ICBMの生産、実験、配備の禁止が定められている。さらに条約の規制の対象となるかどうかの区別のために、「機能に関連して観察しうる差異」を有していることなどの詳細な条件が規定されている。

このようにきわめて詳細な検証規定が定められたことに注目して、ロダルは、SALTプロセスにおいて、検証が容易なものを制限するという立場から、われわれが制限したいものを制限するという方向に重点が移ってきたことを示していると分析している。⁽²⁵⁾

またこれらの検証規定の評価について、アスピン(L. Aspin)は、「米国の利用しうる探知手段は数多くまた重複してあるので、米国を軍事的に威嚇するほどの違反は十分発見しうる」と肯定的に述べている。他方、ガン(Gam)は、「SALTにおける数的規制をモニターするのはきわめて困難であるし、SALTII条約の質的な規定へのソ連の遵守を検証するのは、米国の現在および将来の一方的技術手段の能力を超えている。SALTII条約に関して解決されなければならない多くの問題の中に、不可欠の検証方法として相互的な領域のモニタリングの原則と現地査察のマシナリーの問題がある」と否定的に評価している。⁽²⁷⁾

3 SALT II条約の評価

(a) 規制の実質的内容

カーター大統領は、SALT II条約の重要性を強調する理由として、「平和を維持するためには、われわれは、我が国を含むすべての国の安全保障を損なう管理されない無意味な核軍備競争を防止しなければならない。軍備競争は、不安定、緊張、将来の不確実性により、世界で戦争の起こる可能性を大きくするものである」と述べ、SALT II条約が核戦争の危険を削減するという目的に役立つことを指摘している。

SALT II条約は、ICBM発射基、SLBM発射基および爆撃機のすべてをカバーしており、戦略攻撃兵器の三本柱のすべてを規制の対象に含んでいる。これはSALT I暫定協定よりも広く、規制の対象は包括的なものとなっている。ここにSALT II条約の第一の特徴がある。次に、SALT I暫定協定と異なり、米ソ両国に同数の制限を課している。数的同数は必ずしも戦略的パリティを意味するものではないが、数的同数の原則の受諾は、米ソの戦略的同位を確保する一つの手段として重要であり、また以後の交渉における困難な問題を取り除くことになる。

さらに条約は、戦略攻撃兵器の上限をまず二四〇〇、続いて二二五〇に制限することにより、米ソ両国の核運搬手段を初めて削減することを規定している。この規定により、ソ連は二五四、米国は三三三の核運搬手段を廃棄する義務を負っている。全体の数から見ればきわめて少ない数であるが、今まで増強の一途であった核運搬手段を削減することは画期的なことである。

また条約は、SALT I 暫定協定の内容を引き継ぐとともに、ICBM に対する詳細な規制を含んでいる。ICBM は現在の核戦力の中で最も攻撃的であり、また戦略核戦力の中心的存在であるため、これらに対する厳格な規制は有益なものである。さらに条約は、現在は実戦配備の可能性はないが、将来における新たな軍備競争を前もって防止するための規定を含んでおり、宇宙条約や海底核兵器禁止条約をさらに発展させる効果をもっている。

条約は、さらに米ソ両国の戦略核戦力のデータ・ベースを明らかにし、それを更新することを規定している。これはそれまで公表されなかったソ連の核戦力の内容を公表することを意味しており、ソ連による軍事情報の公開の側面から有意義なものであるとともに、検証に関する作業を容易にし、さらに条約遵守の問題の困難さを緩和するものとなるであろう。条約は、SALT I 暫定協定とは対照的に、第二条に規制対象兵器の詳細な定義を規定し、さらに合意声明と共通了解により、きわめて具体的に内容が記述されている。合意声明と共通了解は条約全体で約一〇〇も付けられており、条約の解釈をめぐる紛争の発生を防止する役割を果たしている。

以上の長所にもかかわらず、軍備競争の停止および軍縮という側面から評価するならば、SALT II 条約の価値はそれほど高いものではない。戦略攻撃兵器の総数では若干の削減が予定されているが、戦力の実質的内容を示す MIRV 化ミサイルに関しては、条約は米ソの現状よりもずっと高いところに限を設定している。したがって、この条約は、条約署名時における現状を維持しまたはそこから削減するのではなく、そこからさらに増強することを許容している。これは両国の軍事計画を考慮したものであるが、条約署名以降にも軍備の増強を許容するものであり、条約の価値を大きく損なうものである。

次に、条約は MIRV の規制をも含み、その点で SALT I 暫定協定より進んでいるが、実際にはそれまで搭載

された最大数のMIRVを認めている。これは将来において一定のミサイルに搭載しうるMIRVがさらに増加するのを防止する効果はもつが、上述のMIRV化ミサイルの増加を考慮するならば、条約期間中に米ソ両国の弾頭数が大幅に増加することを意味している。この点からも、条約は軍備増強を広く認めているものである。

さらに、条約は新型のICBMを一種類に限って新たに飛行実験し配備すること、およびそれに一〇の弾頭を装備することを認めている。これも一定の範囲で新たな軍備拡大を認めるものであり、軍縮の理念とはまったく対立する規定である。条約は移動式ICBMを禁止してないので、技術の発展に伴い移動式になる可能性が大であり、移動式の場合、検証が困難になるためそれに対する規制がさらに困難になる。

議定書における規制は、余りにも期間が短いことから、また規制の内容が限定的であることから、実質的には軍備競争を抑制するものとはなっていない。

バンディ (M. Bundy) が、「この条約は、米ソ両国が現在および将来のシステムの中で最も重要だと考えるものを維持し、他方、一時的にSLCMとGLCMを規制し、両国が保有しうる発射基と弾頭の数に制限を——きわめて高い制限であるが——設定するものである⁽²⁹⁾」と分析し、SIPRIが、「SALT II条約は、米国およびソ連の核戦力に比較的少しの影響しか与えないだろう。多くの場合に、条約が定める上限では、両国が関連する軍事計画を継続することができるようになっており、ほんのささいな制約があるだけである⁽³⁰⁾」と評価しているように、SALT II条約は、米ソ両国の軍備拡張計画に一定の枠をはめるものであるが、条約期間中に両国が予定していた軍備計画をほとんどそのまま可能にするものであり、軍備競争の停止および軍縮の側面から評価するならば、その価値はきわめて限定的なものにすぎないと考えられる。

核兵器不拡散条約第六条において、核兵器国は核軍備競争の早期の停止および核軍備縮小のため誠実に交渉を継続する義務を負っている。これは非核兵器国が核兵器の取得を放棄する代価として、核兵器国の核軍縮を要求するものであるが、この条約義務の側面から考えても、SALT II条約は十分なものではない。

(b) 戦略的優劣に関する議論

SALT II交渉においては、ウラジオストック合意の時期から、米国内においてそれに基づく条約は米国の安全保障を危うくするという批判が存在していたが、条約が署名された段階においても、強力な条約批判勢力が存在し、米国における条約の批准を困難にしていた。

批判の先頭に立っていたニッツは、「表面的には平等に見えるけれども、この条約は法的効果においても実際的な効果においても不平等である。条約の制限はソ連の戦略攻撃核能力に何ら影響を与えないようになってい……一九八五年までにソ連は、米国に比べて、地域破壊能力で二倍、ICBMとSLBMの硬化目標破壊能力で五倍、メガトン数で三倍、投射重量で三倍となるであろう。……この流れを変えるために緊急の措置をとらない限り、戦略的パリティは消滅し、多分一九八二年までに、一九八五年までには確実に、ソ連が戦略的優位を達成するであろう⁽³¹⁾」と分析し、「米国の利益を満足させるような条約に必要な前提条件を備えるために、SALT II条約を批准すべきではない⁽³²⁾」と主張していた。

ニッツと同様に「現在の危機委員会」のメンバーであるロウニー(E. Rowny)も、「私の考えによれば、この条約はわれわれの利益にはならない。なぜならそれは公平ではなく、検証できず、抑止を損ない、不安定性を持ち込み、NATOの安全と同盟国の連帯に悪影響を与えるからである。……いかなる客観的尺度によっても、一九八〇

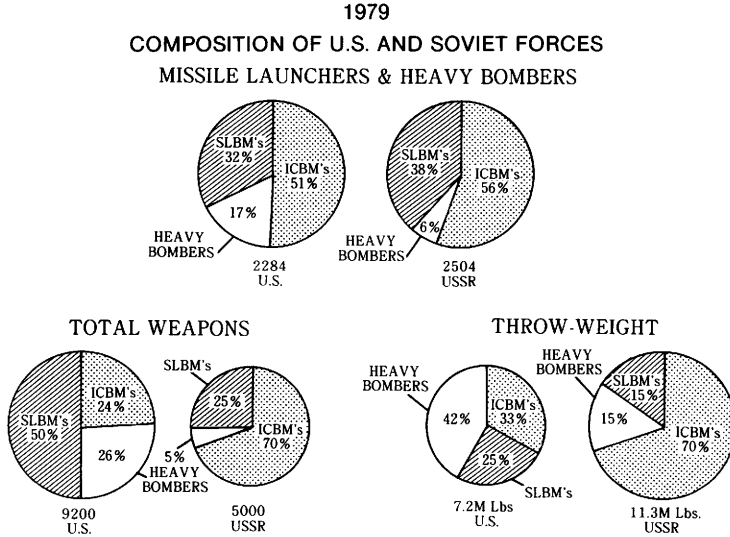
年代初期に、米国はソ連より戦略的に劣ったものになるだろう。したがって、条約は米国の戦略的劣位を承認し法典化するものとなるだろう」と述べ、条約への反対を表明している。

これらの批判に対して、カーター政権のバンス (C. Vance) 国務長官は、「SALT II 条約は、われわれが核戦力の安定したバランスを維持するのに大いに役立つであろう。

……SALT II 条約はソ連の投射重量の優位を鈍くする効果をもっている。米ソ両国の弾頭はともに命中精度がよく強力であるので、最も堅固な軍事目標をも破壊できる。それを超えれば、大きさや命中精度の改善はあまり価値がない」と述べている。

ブラウン (H. Brown) 国防長官は、図1を示しつつ、「われわれは投射重量ではソ連

図1 SALT II条約署名時の米ソの戦略兵器の構成



THE SALT II TREATY: Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Ninety-Sixth Congress. First Session. July 1979. p. 99.

に劣っているが、全体の兵器では勝っている。ミサイル発射基と重爆撃機の総数はほぼ同じである。両国の内訳は大きく違うので、ある部門に限れば能力の不均衡を主張することは可能である。しかし、全体としてみれば、われわれは本質的同等の状況にある。……SALT II 条約は米国の防衛の利益に役立つであろう。それは安定性を促進するし、米国の戦略兵器を近代化する柔軟性を許し、不必要な支出や潜在的に不安定を増す戦略核軍備競争なしに抑止と同等性を維持することを可能にする⁽³⁵⁾」と主張する。

また軍備管理軍縮庁長官のセグニャス (G. Seignious) は、批判者たちがソ連の核優位を述べる際にその数や統計を選択的に拾い出し、不当な結論を引き出していると反論し、米国はソ連に比較して、弾頭数は多く、SLBM の投射重量も大きく、重爆撃機は数も多く性能も良いし、巡航ミサイルでは大きくリードしているが、批判者たちはこれらを指摘していないと述べる⁽³⁶⁾。

(c) 交渉継続の義務

SALT II 条約は、SALT I 暫定協定の内容を引き継ぎ発展させるものであるとともに、SALT III に向けての一つの段階を形成するものである。このように SALT II 条約は、SALT プロセスというより大きな枠組みの中の一つのステップとしてとらえるのが適切である。

この点について、カーター大統領は、「SALT II はきわめて重要なものである。しかしそれは、一つの軍備管理条約以上のものである。それは、核戦争の危険を徐々に削減する長い歴史的なプロセスの一部である。……もちろん、SALT II は、SALT III の下での一層の大幅な削減へ移行するため絶対に必要な前提条件である⁽³⁷⁾」と述べ、同様の位置づけを行なっている。

条約第一四条は、条約発効後すぐに、戦略攻撃兵器の制限および削減のための一層の措置に関する合意をできる限り速やかに達成するため積極的な交渉を始める、という締約国の約束を規定している。さらに新しい条約を、条約の有効期間である一九八五年末よりもずっと以前に締結することを目標としている。

米ソ両国は、条約とは別に、戦略兵器の制限に関する次期交渉の原則と基本指針についての共同声明に署名している。そこに示された交渉の目的は、①戦略攻撃兵器の数の大幅な実質的な削減、②戦略攻撃兵器の質的制限——そこには新型戦略攻撃兵器の開発、実験、展開の規制、および現存の戦略攻撃兵器の近代化の規制が含まれる、③条約の議定書に含まれる諸問題の解決である。

後に検討するように、SALT II 条約は米国において批准されなかった。第一四条の規定は条約発効後に交渉を開始するよう要請しているが、現実には、条約の発効とは関係なしに、戦略攻撃兵器の一層の制限および削減に関する交渉が米ソ両国によって開始され、中断を含みながらも継続されている。

- (1) Henry Kissinger, *Years of Upheaval*, Little, Brown and Company, Boston, 1982, pp. 274, 1000-1001 and 1011.
- (2) *Documents on Disarmament 1974*, pp. 746-747.
- (3) Strobe Talbot, *Endgame: The Inside Story of SALT II*, Harper & Row, N. Y., 1979, pp. 32-33.
- (4) Henry Kissinger, in *Documents on Disarmament 1974*, pp. 752-759. それらの枠内で、この戦略兵器をどれだけ保持するかは両国の自由にかかされるようになった。
- (5) *The Vladivostok Accord: Implications to U. S. Security, Arms Control, and World Peace: Hearings before the Subcommittee on*

International Security and Scientific Affairs of the Committee on International Relations, House of Representatives, 94th Congress, 1st Sess., June 24, 25, and July 8, 1975, [Hereinafter cited as *The Vladivostok Accord: Hearings*] p. 70.

- (㉑) F. A. Long, "Should We Buy the Vladivostok Agreement?" *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 30, February 1975, p. 5.
- (㉒) *Documents on Disarmament 1974*, p. 775.
- (㉓) Paul H. Nitze, "Assuring Strategic Stability in an Era of Détente", *Foreign Affairs*, Vol. 54, No. 2, January 1976, pp. 220—221.
- (㉔) Paul H. Nitze, "The Vladivostok Accord and SALT II", *Review of Politics*, Vol. 37, No. 2, April 1975, pp. 154 and 160.
- (㉕) Paul H. Nitze, "The Strategic Balance between Hope and Skepticism?" *Foreign Policy*, No. 17, Winter 1974—75, p. 154. 匣禁S眠禁v>v' Edwin Brown Firmage and David J. Henry, "Vladivostok and Beyond: SALT I and the Prospects for SALT II", *Columbia Journal of International Law*, Vol. 14, No. 2, 1975, pp. 221—222. 繪照。
- (㉖) Christopher M. Lehman and Peter C. Hughes, "Equivalence' and SALT II", *Orbis*, Vol. 20, No. 4, Winter 1977, pp. 1048—49 and 1054. 匣禁S眠禁v>v' Donald G. Brennan, "The Soviet Military Build-Up and its Implications for the Negotiations on Strategic Arms Limitation", *Orbis*, Vol. 21, No. 1, Spring 1977, pp. 107—120. 繪照。
- (㉗) Jan M. Lodal, "Assuring Strategic Stability: An Alternative View", *Foreign Affairs*, Vol. 54, No. 3, April 1976, pp. 463—467. 匣禁S眠禁v>v' Gerard C. Smith, "SALT After Vladivostok", *Journal of International Affairs*, Vol. 29, No. 1, Spring 1975, p. 10. 繪照。
- (㉘) *The Vladivostok Accord: Hearings*, p. 23.
- (㉙) Thomas W. Wolfe, *The SALT Experience*, Ballinger Publishing, Mass., 1979, p. 88. 匣禁S眠禁v>v' Michael Nacht,

"The Vladivostok Accord and American Technological Options", *Survival*, Vol. 17, No. 2, May/June 1975, p. 107. 参照。
 質的飛躍の垂直弾道は' David Aaron, "SALT: A New Concept", *Foreign Policy*, No. 17, Winter 1974-75, pp. 157-165. によ
 強調されている。

- (15) Remarks to the Press by Foreign Minister Andrei Gromyko, Moscow, 31 March 1977, in Roger P. Labrie (ed.), *SALT Fact Book*, AEI, 1979, p. 438.
- (16) Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation*, The Brookings Institution, 1985, p. 806.
- (17) 巡航ミサイルの開発は米ソの戦略バランスを複雑にし、SALTを弱体化し、軍備管理に向けた他の米ソの努力を害するだけでなく、核兵器の垂直的拡散をも促進するであろうという、巡航ミサイル開発に反対する議論については' Alexander R. Vershbow, "The Cruise Missile: The End of Arms Control?" *Foreign Affairs*, Vol. 55, No. 1, October 1976, pp. 133-146. 参照。巡航ミサイルが交渉を複雑にするという主張については' Richard Burt, "The Cruise Missile and Arms Control", *Survival*, Vol. 18, No. 1, January/February 1976, pp. 10-17. 参照。英訳' 巡航ミサイルのコントロールは如何なるべきか' という主張については' Colin S. Gray, "Who's Afraid of the Cruise Missile?", *Orbis*, Vol. 21, No. 3, Fall 1977, pp. 517-531. 参照。
- (18) これは米ソで開発に着手されたが、その後中断され、米ソとも開発計画をもちっていない。
- (19) 米ソは七弾頭で実験したことがあるが、実際には三弾頭しか搭載していない。
- (20) *SIPRI Yearbook of World Armaments and Disarmament 1980*, pp. 211-230; *SALT II Treaty*, Senate Report No. 14, 96th Cong. 1st Sess., 1979.
- (21) Secretary of State Vance's Letter of Submittal, June 21, 1979.

- (32) Memorandum from Mr. H. J. Jansell, Legal Council to the State Department. *The SALT II Treaty: Hearings before the Committee on Foreign Relations: United States Senate*, 96th Congress, 1st session, Part I, July 9, 10, 11, 12, 1979, hereinafter cited as *The SALT II Treaty: Hearings* | p. 605.
- (33) Nottburga K. Calvo-Goller and Michel A. Calvo, *The SALT Agreements: Contents-Application-Verification*, Martinus Nijhoff Pub., 1987, pp. 238-239.
- (34) 田國の核武装競争に於けるソ連の考え方の総論について、Stuart A. Cohen, "SALT Verification: The Evolution of Soviet Views and their Meaning for the Future", *Orbis*, Vol. 24, No. 3, Fall 1980, pp. 657-684. 録註。
- (35) Jan M. Lodal, "SALT II and American Security", *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 2, Winter 1978-79, p. 253.
- (36) Les Aspin, "The Verification of SALT II Agreement", *Scientific American*, Vol. 240, No. 2, February 1979, p. 45.
- (37) Jake Garn, "The SALT II Verification Myth", *Strategic Review*, Summer 1979, p. 16.
- (38) Address by the President Carter to the Congress, June 18, 1979, *Documents on Disarmament 1979*, pp. 233-234.
- (39) McGeorge Bundy, "High Hopes and Hard Reality: Arms Control in 1978", *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 3, 1979, p. 493.
- (40) *SIPRI Yearbook of World Armaments and Disarmament 1980*, p. 240.
- (41) *The SALT II Treaty: Hearings*, pp. 435-437.
- (42) Paul Nitze, "SALT II and American Strategic Considerations", *Comparative Strategy*, Vol. 2, No. 1, 1980, p. 34.
- (43) *The SALT II Treaty: Hearings*, pp. 539-542. 米国の核競争に於けるソ連の考え方の同様の見解について、John F. Lehman and Seymour Weiss, *Beyond the SALT II Failure*, Praeger, N. Y., 1981, pp. xvi and xxi; Colin S. Gray, "The SALT II Debate in Context", *Survival*, Vol. 21, No. 1, September/October 1979, pp. 204-205. 録註。

- (34) *The SALT II Treaty*: Hearings, pp. 89-91.
- (35) *Ibid.*, pp. 99 and 292-293.
- (36) Speech on May 1, 1979 before the Advertising Council at the State Department, Department of State, *SALT II Agreement*, p. 51.
- (37) Address by the President Carter to the Congress, June 18, 1979, *Documents on Disarmament 1979*, p. 236.

四 SALT諸条約の法的地位

1 失効後のSALT I暫定協定

一九七二年一〇月三日に効力を発生したSALT I暫定協定は、五年間の有効期間を有するものであり、五年以内に新しい条約が作成されない場合には、一九七七年一〇月三日に法的効力を失うことが予定されていた。SALT I交渉においてABM条約と戦略攻撃兵器制限暫定協定が締結されてすぐに、SALT II交渉が開始されたが、この失効日までにSALT II条約の署名にまで至らなかった。しかし、この時期にはSALT II条約の基本的枠組みにはすでに合意がみられ、残された問題の解決のため積極的に交渉が展開されていたので、米ソ両国は失効に先立ち以下のような声明を発表した。

一九七七年九月二三日、バンス (C. Vance) 米國務長官は、「SALT II 交渉が完成されつつある間現状を維持するため、米国は、一九七七年一〇月三日に失効する戦略攻撃兵器の制限に関する一定の措置についての暫定協定の諸規定、および現在進行中の交渉の諸目的に反するいかなる行動もとらないという意図を、ソ連も同様の抑制を実施することを条件として、宣言する⁽¹⁾」と述べた。

一九七七年九月二四日、ソ連は、「戦略攻撃兵器を制限する新しい協定に関する作業を近い将来完成させるといふ両国が表明した意思に従って、かつ新しい協定に関する交渉が完成されつつある間現状を維持するために、ソ連は、一九七七年一〇月三日に失効する戦略攻撃兵器の制限に関する一定の措置についての暫定協定の諸規定、および現在行なわれている交渉の諸目的に反するいかなる行動をも差し控える意図を、アメリカ合衆国が同様の抑制を示すことを条件として、表明する⁽²⁾」と述べた。

これらの声明は内容も形式もほぼ同様であり、米ソ両国の間に SALT I 暫定協定の諸規定に反する行動をとらないことについて、何らかの話し合いがあったと推測されるが、これらの声明はそれぞれ独立したものであって、公文の交換という形をとっているわけではない。また九月二四日のカーター大統領、バンス國務長官およびグロムイコ外相の会談の後のコミュニケおよび共同宣言でも、この問題は言及されていない⁽³⁾。

バンス長官はその声明の発表に際して、「この提案の下では、ソ連がこの点について同様の声明を発表するだろうけれども、一〇月三日以降新しい SALT 条約の締結まで、米国とソ連の間には戦略攻撃兵器を制限する効力ある協定は存在しない。われわれの目的は、SALT 条約が完成されつつある間現状を維持することであり、SALT II 条約の作業を近い将来に完成することである。われわれは、声明の『交換』またはその他の方法で、その期間

SALT Iを延長する新たな合意に入ろうとしているのではない。したがって、われわれは以下の線(上述)にそって一方的政策宣言を行なう意図であることをソ連に通知した⁽⁴⁾と述べ、この声明は一方的政策声明であって、SALT Iを延長するための合意を意図していないことを明らかにしている。

米国内閣の立場は明白であり、軍備管理軍縮庁長官ウオーンキ(P. Warnke)は、九月二十六日の上院外交委員会において、「われわれの政策声明は文字通りそれであり、現在の意図の宣言である。それは非拘束的であり、非義務的である。暫定協定は一〇月三日に失効し、延長されることはない。次の月躍以降、戦略攻撃兵器を制限する協定は存在しない。米国は九月二三日の声明で表明された政策をいつでも自由に変更することができる⁽⁵⁾」と述べ、また國務省法律顧問ハンセル(H. Hansell)も、九月二十八日の上院外交委員会委員長への書簡において、「九月二三日の米国の声明は、それ自身あるいはソ連の声明との関連において、米国に義務を課すものではない。米国はその声明が『非拘束的であり非義務的である』ことを宣言した。いずれの国もその声明にしばられない。……したがって、九月二三日の声明は、拘束力ある国際法その他によつて米国を法的に義務づけるものではなく、軍備管理軍縮法第三三条の下での承認を必要とするものではない、というのが私の見解である⁽⁶⁾」と説明している。

ハンセル書簡の最後に示されているように、米国内閣の主張は主として、米国の憲法および国内法との関連におけるものである。それは、上院において、その宣言は議会において承認された国際協定を遵守し続けるという一致した表明ではないのかという疑問、またそれは一方的宣言という偽装された国際協定、すなわち「パラレルな一方的政策宣言」という外交上および法的な新考案物であり、憲法および軍備管理軍縮法第三三条が要求する上院の批准の承認なしですませるためのものではないかという疑問が提出されていたからである⁽⁷⁾。

その後SALT II交渉が継続して行なわれ、一九七九年六月一八日に米ソ両国はSALT II条約の署名にこぎつけた。SALT IIの署名に関する記者会見において、グロムイコ外相は、「この条約は、以前米ソ間で結ばれた戦略攻撃兵器の制限に関する一定の措置についての暫定協定よりはるかに内容が豊富である。ところで、その暫定協定はまだ効力をもっている。米ソ両国は、この条約が効力を発生するまでその協定が効力をもち続けるという了解に達していた⁽⁸⁾」と述べており、SALT II暫定協定が法的拘束力をもち続けていたという見解を示している。

また一九八〇年四月の米国上院外交委員会において、軍備管理軍縮庁長官アール(R. E. Rife)は、SALT II暫定協定およびSALT II条約を政府が引き続き遵守している法的根拠は何であるかという委員長の質問に対し、「まずSALT IIに関しては、一九七七年の秋に両国はそれぞれ、しばらくの間そして交渉がなされている間、一九七二年の暫定協定の制限と規制を遵守し続けるという内容の声明を発表した。これがずっと米国政府の立場であったし、ソ連が自らの声明からはずれる意図をもつという兆候はない。一九七七年以降、両国とも条約を遵守し続けるために必要な措置をとってきた。米国の場合は、解体、破壊、代替についてなら行動していないという報告のみであるが、ソ連の場合は、解体、破壊、代替に関する報告のみならず行動が必要であった。ソ連はその関連で、SALT IIの数的規制の枠内にとどまるために、二〇〇以上のICBM発射基を解体、破壊し、多くの潜水艦発射弾道ミサイル発射基を解体、破壊した。さらにABM条約の下でつくられた常設協議委員会が、いわゆるあいまいな問題を処理するのにもうまく機能した⁽⁹⁾」と答えている。

ここでの質問は法的根拠に関するものであり、引き続きSALT II条約については、ウィーン条約法条約に基づき、署名した条約が批准されるまでの間その目的を失わせない義務として説明しているので、ここでの応答は法的

側面からのものであると解釈してさしつかえないと考えられる。

レーガン政権は、選挙期間中からSALTに対し、特にSALT II条約に対して「致命的な欠陥をもつ」として強い反対を表明し、ソ連との交渉に際しても、ソ連の大型ICBMの削減を主たる目的とする意図をこめて、名称をSALT交渉からSTART交渉に変更した。一九八二年五月三一日に、レーガン大統領はSTART交渉が六月二十九日より開始されることに合意があったことを発表した⁽¹⁰⁾が、その際に、「現存の戦略兵器諸協定については、ソ連が同様の抑制を示す限り、それらを損なうような行動を慎む⁽¹⁰⁾」という見解を明らかにした。

また一九八二年七月の上院外交委員会の報告書は、「SALT I暫定協定に関して、レーガン政権が、その協定の制限内にとどまるために必要な措置をとり続ける意図をすでに表明していることに、外交委員会は注目する」と述べ、さらに上述の五月三一日の声明について、「大統領の声明がSALT I暫定協定に適用されることは、米国とソ連が以前になした相互的抑制の声明と一般に一致するものである」と記述している⁽¹¹⁾。

レーガン大統領が一九八五年二月一日に議会に提出した「軍備管理諸協定に対するソ連の不遵守」と題する報告書において、SALT I暫定協定の地位は以下のように述べられている。

暫定協定は、その協定の規定により、有効期間は限定され、一九七七年に法的拘束力ある文書としては失効した。しかし両当事国の行動に対する暫定協定の適用可能性は、一連の相互の政治的コミットメントにより当事国により延長されてきた。……このコミットメントに反するソ連の行動は、暫定協定およびその履行手続に関する政治的コミットメントの違反である⁽¹²⁾。

2 未発効のSALT II条約

一九七九年六月一日に米ソ両国は戦略攻撃兵器制限条約(SALT II条約)に署名し、カーター大統領は、批准に対する上院の助言と同意を得るために、条約を六月二日に上院に送付した。上院外交委員会は審議を開始し、委員会としては、九対六で条約の批准に賛成を表明した。しかし、直接的には、一九七九年一二月のソ連によるアフガニスタン侵攻を契機として、カーター大統領は一九八〇年一月三日に、上院での条約審議の延期を申し入れた。米国内において、SALT II条約は、ソ連の軍備増強を抑制する効果をもたず、それゆえに米国の安全保障にとつて有害であるという観点から鋭い批判にさらされていたので、かりに上院で投票に付されたとしても三分の二の多数の賛成を得るかどうかはきわめて疑問視される状況であった。しかし、カーター大統領は、SALT II条約は米国の安全保障を強化するものであるので、ソ連が撤退すれば、上院が条約の審議をすぐに再開すべきだという見解を表明していた。

一九八〇年四月に、アール軍備管理軍縮庁長官はSALT IIの法的根拠に関して、「両当事国により署名された条約が批准されるまでの間、いずれの当事国も条約の目的および趣旨を失わせることになるいかなる行動をもとつてはならない、というウィーン条約に法典化された一般国際法および慣行に、その法的根拠がある。これが、ソ連がその基準を遵守し続ける限り、米国の意図であり政策である⁽¹³⁾」と述べ、この時期において、条約法条約第一八条の規則に根拠づけていることを明らかにしていた。

一九八〇年八月から九月に開催された第二回核兵器不拡散条約(NPT)再検討会議において、この未批准のS

A L T II 条約が議論の中心の一つとなっていた。ほとんどの国はその早期の批准を主張し、米国代表は、できるだけ早く条約の批准の手続きをとる決意を表明していた。⁽¹⁴⁾ また批准されるまでの間、多くの非核兵器国は、それがあたかも正式に効力を発生しているかのように条約を遵守するよう米ソ両国に要請していた。⁽¹⁵⁾ また西側八カ国も、効力発生までの間、署名国はその諸規定のいかなるものとも矛盾する行動をとらないよう希望するとその文書を提出していた。⁽¹⁶⁾

これについて米国は、批准までの間、条約の規定に矛盾するいかなる行動をもとらないと明確にその意図を表明していた。しかし、ソ連は、「批准に先立って S A L T II 条約の規定を履行すべきだ」という見解には同意できない。なぜなら、それは協定の遵守に対する信頼を損なうし、協定が法的効力をもつプロセスを重要でないものにしてしまうからである。ソ連は、S A L T II 条約の迅速な批准と迅速な効力発生を望んでいる⁽¹⁷⁾ と、米国の批准を強く要請していた。

一九八一年一月に新たに政権を担当したレーガン大統領は、選挙運動中から S A L T II 条約に対する厳しい批判を展開していたが、大統領就任後も S A L T II 条約の批准に対する反対を明確に表明していた。その後、S A L T 政策全般に対する再検討を開始し、その間、ソ連が同様の抑制を実施することを条件として、現存の協定を損なういかなる行動をもとらないと表明していた。⁽¹⁸⁾

この時期のレーガン政権の見解を示すものとして、一九八一年五月三日に、ミース (E. Meese III) ホワイトハウス・カウンセラーが、「ホワイトハウスは、S A L T I および S A L T II を遵守するいかなる法的または道義的なコミットメントも存在しないと考えている」と答え、国務省がその声明を是認しているものがある。⁽¹⁹⁾

レーガン大統領は、一九八一年四月にブレジネフ書記長に書簡を送り、核兵器の大幅な削減の交渉を提案し、以前の努力がストップした所から始めるのではなく、それ以上のことを交渉すること、この方向の根本的変更を象徴化するためこれをSTARTと呼ぶことを提案した。⁽²⁰⁾

その後一九八二年五月九日のユーレカ大学でのスピーチにおいて、レーガン大統領はSTART交渉をできるだけ早く開始することを提案する書簡をブレジネフ書記長に送ったことを明らかにし、そこでも、SALTではなくSTARTであることを強調している。⁽²¹⁾ソ連がその交渉について、提案の個別的側面には反対しつつも交渉の開始には同意したため、交渉は六月二十九日より開始されることになった。この交渉の開始を発表した五月三十一日の声明において、レーガン大統領は、「米国は、現存の戦略兵器諸協定については、ソ連が同様の抑制を示す限り、それらを損なうような行動を慎む⁽²²⁾」と述べた。

この声明に関連して、同年七月の上院外交委員会の報告書は、「未批准のSALT II条約に関しては、委員会は、現存のSALT諸協定を損なわないというレーガン大統領の表現が、国際法上条約署名国に適用しうる基準に一般に一致することに注目する。条約法に関するウィーン条約は、……条約が署名された後、批准に関する最終的行為がとられるまでの間、条約当事国は条約の目的および趣旨を失わせることとなる行為を慎む必要があることを規定している。レーガン大統領はSALT II条約の批准を求める意図がないことを明白にしているが、この条約は形式的にはまだ委員会に継続中である⁽²³⁾」と述べ、大統領の声明を条約法条約第一八条の線で理解していることが示されている。

この交渉における米国の立場は、弾道ミサイルおよびそれらの弾頭の削減、さらに弾道ミサイルの投射重量の削

減を求めるものであるのに対し、ソ連は、戦略兵器の数および近代化の凍結および戦略運搬手段の削減を提案していた。これらの両国の立場の相違はきわめて大きいものであり、一九八三年一月に米国中距離ミサイルのヨーロッパへの配備開始によるSTART交渉の中止まで、歩みよりはほとんど見られなかった。

レーガン政権は、「軍備管理諸協定に対するソ連の不遵守」と題する一連の報告書を議会に提出したが、一九八四年一月二三日の第一報告書、一九八五年二月一日の第二報告書および一九八五年一月二三日の第三報告書において、SALT II条約の違反との関連で、SALT II条約の地位について以下のように記述している。

SALT IIは一九七九年に署名された。それは批准されなかった。一九八一年に米国はその条約を批准しない意図を明らかにした。一九八一年以前は、両国は、署名されたが批准されていない条約の「目的および趣旨を失わせる」こととなるような行為を行わないよう「慣習」国際法上義務づけられていた。一九八一年以前のソ連のそのような行為は法的義務の違反である。一九八一年以降、米国は、ソ連が同様に行動する限りSALT IIを損なう行為を慎むという政治的コミットメントを遵守してきた。ソ連もまたこれらの規定を遵守することをわれわれに通告していた。したがって、一九八一年以降のソ連のSALT IIに反する行動は、政治的コミットメントの違反である。⁽²⁴⁾

これらの報告書に対するソ連の反応はきわめて厳しく、「SALT II条約については、ワシントンはその批准を拒否し、実際にそれを破壊している。そのこと自体が一般に認められた国際規範の重大な違反である。……SALT II条約を損なう行為を慎むという意図のワシントンによる声明は形式上なされただけであって、実際の計画はそれとは異なっている。……ソ連はその国際義務を厳格に遵守している」と反論している⁽²⁵⁾。

さらにレーガン大統領は、一九八五年六月一〇日に、相互抑制の暫定的枠組みに関する声明を出し、ジュネーブでの交渉で戦略兵器の真の削減を追及しているので、相互抑制を実施することが必要であるとし、米国は、ソ連が同様の抑制を行使する範囲において、かつソ連が交渉において積極的に軍備削減協定を追及することを条件として、現存する戦略軍備諸協定を損なわないことを継続することを決定した、と述べた。⁽²⁶⁾

これに対してソ連は同様に厳しく対応し、米国はこれによりSALT II条約をすでに損ないながら、さらに条約システムを破壊する方向に向かうことを決定したのであり、戦略兵器の増強計画に妨げとなる条約規定を除去する意図を示している、と述べている。⁽²⁷⁾

SALT II条約は、かりに効力を発生していても、その有効期限は一九八五年一月三一日と規定されていた。この時期において、ストックホルム国際平和研究所(SIPRI)は、「両当事国とも、新しい運搬システムを導入する時には古いのを解体することを含め、SALT IおよびSALT IIの諸規定に従う措置をとってきた。たとえば、ソ連も米国も新しい配備の際にはその代わりに潜水艦を引退させてきた。戦略核兵器システムの数的制限を定める主要な諸規定が遵守されてきたことは、まったく疑いのないことである」⁽²⁸⁾とSALT IIの遵守状況を説明している。

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た。

今年の六月に私は再び正当な懸念を示したが、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。しかしソ連は過去一年間をその目的のために利用しなかった。

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および大きさに基づくべきであつて、SALT構造および特に欠陥のあるSALT II条約に含まれる基準に基づくべきではないことを決意した。SALT構造はソ連の違反により損なわれており、SALT 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。

米国はこの夏にポセイドン潜水艦二隻を引退させ解体するつもりであるので、米国が今年の終わり近くに巡航ミサイル搭載の一三二機目のB52重爆撃機を装備するまでは、SALT II条約の規定を技術的には遵守することになるであらう。⁽²⁹⁾

この声明に従つて、米国は、一九八六年一月二八日に他のシステムを解体することなく一三二機目の巡航ミサイル搭載重爆撃機を配備した。これにより、MIRV化ICBM発射基、MIRV化SLBM発射基および巡航ミサイル搭載重爆撃機の合計が一三二一となり、SALT II条約第五条の規定に反することとなった。

この事態に対するソ連の反応は以下のようである。

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越性を確保しようとするワシントンの要求により命令されたものである。この行動は国際的安全保障にとって重大な影響を与えるであらう。……当然、米国の決定により、一九八六年五月三十一日の声明でソ連政府が警告したように、ソ連は一九七二年の暫定協定およびSALT条約の下でのコミットメントから解放された

ものとみなす根拠が与えられる⁽³⁰⁾。

その後、一九八七年三月一日にレーガン大統領が提出した「軍備管理諸協定に対するソ連の不遵守」の第四報告書においては、「われわれは、暫定協定およびSALT II条約を捨てたので、これらの協定に関するソ連の不遵守はこの報告書では取り扱わない⁽³¹⁾」と説明され、その後の報告書でもSALTへの言及は見られない。

3 法的地位

まずSALT I暫定協定の一九七七年一月三日以降の法的地位であるが、これには失効直前に米ソそれぞれが九月二三日および二四日に行なった一方的声明または宣言が直接関係してくる。その内容は①暫定協定の諸規定に反する行動をとらないこと、および②現在行なわれている交渉の諸目的に反する行動をとらないことであり、さらに③相手国が同様に遵守することという相互性を条件としている。

これらの三点において米ソの声明は同様であり、内容の側面からは両国間に合意が存在したように思われる。しかし、形式的には、両国の声明は別個に出されており、それぞれの一方的声明という形になっている。国際法上の義務が発生するためには、一般には合意を前提とするが、国際司法裁判所の「核実験事件」判決で示されたように、一方的宣言が国際法上の義務を発生させることは可能である。核実験事件における法理を用いれば、特にこの場合は内容を同じくしほぼ同時に出された声明であるので、これらの一方的声明が法的義務を発生し得ると主張することも可能であろう。

しかし、米政府はその一方的声明の発表の前後において、この一方的声明は意図の宣言であって、非拘束的で

あり非義務的であるということを、繰り返し述べている。非拘束的であり非義務的であることを繰り返し述べたのは、主として米國憲法および軍備管理軍縮法との抵触を避ける目的であったことは、その前後関係から明らかであるが、これが國際的にも重要な意味をもつことは否定できない。

グレンン (M. Glennon) も、米ソの一方的宣言が、一定の状況では、拘束力ある國際的義務を構成しうるし、米ソの行為の「意識的なバラリズム」は客観的な意図の証拠となりうると述べながらも、大統領がその呼び名を変えるだけで、拘束力ある國際協定を締結する際の憲法上の制約をすべて逃れうるとするならば混乱を招くであろうし、現在の國際法は主観的な意図のみを問題としており、米國がその声明は非拘束的であり非義務的であると述べているので、法的に拘束されるという主観的意図の不存在は明白であると結論している⁽³²⁾。

同様にこれらの文書と経過を分析したカルボー・ゴラー (N. Calvo-Goller) とカルボー (M. Calvo) も、「以上のやりとりおよび声明から、暫定協定に関する宣言の性質については疑問はまったく残っていない。宣言は、國際法に拘束される意思をまったく表明していないので、何らの法的効果ももたない。それにもかかわらず、議會に承認された暫定協定を遵守し続けるという意図を反映している⁽³³⁾」と結論している。長谷川教授も、「これらの一方的宣言が一体化して國際法上の合意を構成しないこと、及び、これらの一方的宣言が法的義務をおうことを意味しないことは、合衆国によってその声明後ただちに明白にされた。したがって、これらの声明は、一体化して國際法上の合意を構成することもなければ、個別的に國際法上の一方的約束を構成することもない⁽³⁴⁾」と述べている。

この立場は、アメリカ法律協會が一九八七年に刊行した『米國対外關係法第三次リステイメント』でも支持されている。そこにおいては、S A L T I 暫定協定の失効以降の状況は、國際協定 (International Agreements) の定

義に当てはまらない「非拘束的合意 (Nonbinding Agreements)」として説明されており、国際法上の権利義務を生じないものとして取り扱われている。⁽³⁵⁾

このように、S A L T I 暫定協定は一九七七年以降も実際には遵守されてきたにもかかわらず、国際法上の義務の履行として遵守されてきたのではなく、法的拘束力は条約失効と共に消滅したと考えるのが正しいと思われる。一九八五年のレーガン大統領の報告書もその点を確認しているように思われる。ただ、一九八〇年のアール軍備管理軍縮庁長官の発言は法的拘束力の存在を示唆するものであるし、ソ連の立場が、S A L T II 署名時におけるグロムイコの発言に示されているように、必ずしも明確ではない。

次に、一九七九年六月一日に署名されその後批准されていないS A L T II 条約の法的地位に関しては、条約を署名した場合その批准に至るまで条約の諸目的を阻害しないという義務が関連してくる。この義務は、カーター政権におけるアール軍備管理軍縮庁長官の発言でも、またレーガン大統領の一九八四年および一九八五年の報告書でも言及されており、米政府がこの義務に基づいてS A L T II 条約の一定の内容を遵守していたことは疑いのないことである。

ソ連はこれらの点について明確に見解を示しているわけではないので、ウィーン条約法条約第一八条の規定の側面からこの問題を検討する必要がある。同条約第一八条は、批准を条件として条約に署名した場合には、その署名の時から条約の当事国とならない意図を明らかにする時まで、条約の趣旨および目的を失わせることとなるような行為を行わないようにする義務がある、と規定している。

ロコフ (M. Rogoff) は、判例、国家実行およびウィーン条約法条約を検討した後、この規則は一般国際法上の

規則として確立しており、ウイーン条約法条約が発効しているかどうか、また関連国家がその条約の当事国であるかどうかにかかわらずなく、その規則が慣習国際法として適用しようと主張している。⁽³⁶⁾

またターナー (R. Turner) は、条約法条約第一八条の規則の形成過程において米ソ両国がその規則についてどのような態度をとってきたかを考察し、「米国もソ連も、第一八条が拘束力ある慣習国際法の規則であると考えていたように思える。したがって、両国は、批准または正式の拒否以前に署名された条約の目的を失わせないという慣習国際法上の義務を負っている」と結論している。⁽³⁷⁾

SALT II 条約に関して、署名から批准に至るまでまたは条約の当事国にならない意図を表明するまで、条約の諸目的を失わせない義務が存在すると考えられるが、そのことは、米ソ両国がその条約のすべての義務を履行すべきことを意味するものではない。一九八〇年一月四日に米國務省スポークスマンのホディング・カーター (H. Carter) は、行政政府の立場として、国際法上その義務があることは米国とソ連が共有している見解であると述べ、目的を失わせる行為の例として、条約で許されている以上の弾頭を装備したミサイルの実験、および条約で許されていない新しいタイプのミサイルの実験を挙げている。⁽³⁸⁾

この点について、米國務省法律顧問のオーエン (R. Owen) は、条約のさまざまな規定に対しこの原則が適用されるかどうかは、ある一定の行動がとられる時期における特定の状況に照らして、ケース・バイ・ケースに判断しなければならぬと述べつつ、SALT II 条約に関しては、第三条および第五条の数的制限を履行しなくても条約の目的は失われぬし、それらは条約発効後に実施しようと主張し、他方、この暫定期間にとられるある一定の行動は、条約の重要な規則により意図された目的を取り返しつかない方法で (irreversibly) 否定してしまうこと

があると述べ、一〇以上の弾頭を装備したICBMの飛行実験を具体的に挙げている。⁽³⁹⁾

ウィーン条約法条約第一八条に規定された規則の義務の範囲について、一般には、①この義務は、一定の行動をなしたりあるいは条約の特定の規定を履行するための能動的な義務を署名国に課すものではなく、一定の行動をしないという受動的な義務を課しているだけである、②署名国は、たとえそれが相手国の利益を減少させるとしても、主権に付随する通常の活動を行なうことができる、③署名国は、その活動の結果、条約の発効後に義務の履行が不可能にならないような活動は行なうことができる、と説明されている。⁽⁴⁰⁾

SALT II条約に関連してくるのは特に①と③であるが、①について、SALT II条約の諸規定は基本的には一定の行動を行なわないよう不作為を義務づけるものである。条約の発効後一定期間の間に作為を義務づけているのは、第三条の戦略運搬手段総数の二四〇〇および二二五〇の上限であり、ソ連は両方の上限に、米国は二二五〇の上限に引き下げる義務が規定されている。しかし、①の点からは、条約の署名から批准の間に運搬手段を削減するという能動的な行動をとる義務は生じないと考えられる。⁽⁴¹⁾

③に関しては、上述の米国の官僚たちの意見にも示されているように、その行動の結果が取り返しのつかないものであるかどうか(irreversibility)という側面から議論されており、条約で許される以上の弾頭を搭載したミサイルの実験、あるいは条約で許される種類以外のミサイルの実験といったものを例示として挙げている。これらの質的な開発・実験は一度実施されるとそれらの技術が取得され、条約発効後にそれらを除去することは不可能であるため、条約発効以前においてもそれらの義務を遵守する義務があると考えるのは、条約の目的の維持という点から見て妥当なものである。

この「取り返しの不可能性」という側面を強調し、その基準を余りにも強調したものとして、ターナーは、「したがって、第一八条の下においては、米国は、条約が発効するまでにその行動を元に戻す (reverse) 限り、国際義務に違反することなく SALT II の設定した上限の多くを無視することができると主張できる」と述べ、また、「ウィーン条約第一八条は取り返しのつかない行動のみを禁止していると解釈されている。ソ連は現存の ICBM を追加してもそのミサイルを破壊しようと思えばできるので、批准に先立つそれらの兵器の建造は国際法的義務の違反を構成しないと主張できる」と述べている。⁽⁴²⁾

しかし、SALT II 条約の趣旨および目的が戦略攻撃兵器の質的な制限に限られるかどうかは疑問である。すなわち、条約第一条に規定されているように、この条約の目的は、「戦略攻撃兵器を量的および質的に制限し、新型の戦略攻撃兵器の開発を抑制」することである。上述の質的制限および新型戦略攻撃兵器の開発抑制が条約の一つの目的であることには問題はないが、戦略攻撃兵器の量的制限も明らかにこの条約の目的の一つであった。たとえば、条約の大きな枠組みを定めた一九七四年のウラジオストック合意は、戦略運搬手段の総枠二四〇〇、MIRV搭載の ICBM および SLBM 発射基一三二〇の上限を定めるものであった。

SALT II 条約第五条に規定された内訳規制は、すでに検討したように、米ソ両国の条約署名時の現状からみてきわめて高いレベルに設定されており、米ソ両国はその上限までは戦略攻撃兵器の増強は許されるが、それを超えることはできないという形になっていた。特に米国にとり、条約失効予定日すなわち一九八五年二月三十一日までには、その上限にまで達する計画は存在しなかったし、ソ連の無制限の増強を条約によって制限しようとする目的をもったものであった。

したがって、上述の官僚および学者たちの主張においては、SALT II条約の趣旨および目的を失わせないという義務の中に戦略攻撃兵器の数的制限が含まれていないが、またかりにそれが条約発効後元に戻すことが可能であるとしても、数的制限はSALT II条約による規制の中心であり、目的の一つであったと考えられる。したがって、第三条の場合には一定の作為を要求するものであるので、①の理由から排除されるとともに、弾頭の数あるいは最新兵器という点から見ても、戦略兵器の基本的要素は第五条に規定されたMIRV化ミサイルであるので、第三条の総数は第五条ほどの重要性をもたない。

他方、第五条は、戦略攻撃兵器の中の最も重要な側面を規制しており、将来の米ソ両国の核戦力の方向を決定づけるものであり、またそれは両国の不作為により達成できるものであり、SALT II条約の基本的目的を規定しているものであると考えられる。また、これに対する違反は、条約の基礎を崩壊させるものであるもので、ウィーン条約第一八条の規則により保護されるべきものであると思われる。条約の目的を失わせる行為として、取り返しのない行為はもちろん重要であるが、かりに取り返しが可能だとしても、条約の基本的枠組みを破壊するような行為も当然そこに含まれるべきであろう。⁽⁴³⁾

次に問題となるのは、この規則が適用される期間である。ウィーン条約第一八条は、「条約の当事国にならない意図を明らかにする時まで」と規定しており、SALT II条約に関して当事国がいつそのような意図を明らかにしたか、という問題である。

「軍備管理諸協定に対するソ連の不遵守」に関するレーガン大統領の報告書において、「一九八一年に米国はその条約を批准しない意図を明らかにした」と述べられており、それ以前は条約の目的および趣旨を失わせることと

なるような行為を行なわない慣習国際法上の義務が存在したが、それ以降は政治的コミットメントが存在するだけであることが明らかにされている。

この時期は、米国政府がSALT全般の再検討を行ない、SALTの継続ではなくSTARTの開始を提唱し始めた時期であり、レーガン大統領がブレジネフ書記長に書簡を送り、ミースがSALT II条約がもはや義務的でないことを表明した時期である。したがって、米国の明確な発言により、SALT II条約の趣旨および目的を失わせない法的義務は、一九八一年四月・五月に終了したと見なすのが適当であろう。

以上の分析により、SALT I暫定協定は協定の失効日から国際法上の義務としては存在せず、SALT II条約については、一九八一年四・五月まで国際法上その目的を失わせる行動をとらないという義務が存在した、と結論することができる。したがって、それ以降も実際において、SALT I暫定協定およびSALT II条約の内容が遵守されてきたのは、米国政府の言葉を用いるならば、「政治的コミットメント」により両国は遵守してきたのであると言うことができる。⁽⁴⁴⁾

以上の分析は、SALT I暫定協定およびSALT II条約をそれぞれ個別の条約として、それぞれを単独のものとして現代国際法に照らして考察したものである。個々の条約を個別的に検討する際にはそれで十分であるが、これらの条約の分析の場合には、さらにもう一つの考慮が必要であると考えられる。それは、これらの条約は個別的に独立して存在するものではなく、「SALTプロセス」という全体の中で理解されるべきであるという点である。

「SALTプロセス」あるいは「SALT/STARTプロセス」は、米ソ二国間において、戦略兵器に関して、一九六九年以来行なわれている交渉およびその成果である。これは一九六〇年代に成立した「核兵器不拡散体制」

と相互依存関係にある。非核兵器国の核兵器の取得を禁止する核兵器不拡散条約の第六条は、「核軍備競争の早期の停止および核軍備の縮小」のために誠実に交渉を継続することを義務づけている。この義務が主として米ソ両国に課されていることは、条約の形成過程から明白である。また米ソ両国は、核兵器不拡散条約が署名のために開放された日に、「攻撃および防御戦略兵器の制限および削減に関して、近い将来交渉に入ることに合意した」と発表した。

ここで交渉の対象および内容として明らかにされているのは、攻撃および防御の双方を含む戦略兵器であり、その内容には、「制限」のみならず「削減」も含まれている。したがって、その交渉の内容は、戦略兵器の制限に関する交渉(SALT)のみならず、戦略兵器の削減に関する交渉(START)をも包含するものである。これは核兵器不拡散条約第六条に規定された「核軍備競争の早期の停止」と「核軍備の縮小」に対応するものでもある。レーガン大統領はSALTを放棄し、STARTを新たに開始すると広く宣言し、それらの連続性を切断することを試みたが、そしてそこでの主張の重点の置き方が以前とは異なっていたことは確かに認められるとしても、それまでのSALTの成果を破壊するのではなく、遵守することが自国の安全保障上好ましいという観点から実際は遵守し続けたのであり、⁽⁴⁵⁾ソ連のSALT違反に強く抗議したのである。そこでは、前政権との不連続性を強調するというレーガン政権の政治的意図は明白に示されているが、SALTとSTARTを断絶させるものとはなっており、戦略兵器の交渉に関しては連続性が存在していると考えられるのである。

またSALTⅠ暫定協定第七条は、戦略攻撃兵器に関する制限のために積極的に交渉を継続する義務を規定し、SALTⅡ条約第一四条は、戦略兵器の制限および削減のため積極的な交渉を開始する義務を規定している。この

ことから、SALTIからSALTIⅡへ、そしてさらにSALTIⅢまたはSTARTへという連続性の存在が確認しうる。

ウィーン条約法条約第一八条の原案となっていた国際法委員会最終草案第一五条は、「条約締結のための交渉に入ることに同意し、その交渉が進行中であるとき」にも、条約の目的を失わせる行為をとらないことを義務づけていた。しかしこの部分は、後の外交会議において削除されたため、第一八条には規定されていない。それが削除された理由は、主として、条約交渉中には条約の目的はまだ明確ではないことと、この義務を課すと交渉の進展が妨げられ、または交渉参加の意欲を損なうということである⁽⁴⁶⁾。

SALTIプロセスにおいては、核兵器不拡散条約第六条において、交渉の義務が米ソ両国に課されているので、交渉参加の意欲や交渉進展の障害は問題とならないし、交渉の目的も明確に示されているので、草案第一五条に含まれていた規則が削除された理由は存在しないといえる。また交渉継続義務は、SALTI暫定協定とSALTIⅡ条約にも規定されており、その法的な義務の性格は不明確であるが、核兵器不拡散条約上の交渉義務を補強するものとなっている。

交渉継続義務が存在する時に、その交渉の基礎となる文書が存在し、その文書の法的地位が不安定である場合、交渉の目的はその交渉の基礎より一步進んだ措置であり、その一步進んだ措置について、草案第一五条の削除理由がSALTIプロセスの場合あてはまらないとしても、削除された草案に根拠づけることはできないが、その基礎にあるもの、すなわちSALTIⅡ交渉におけるSALTI暫定協定、およびSTART交渉におけるSALTIⅡ条約の基本的構造を維持する法的義務の存在を推定する余地がまったくないとは言えないように思える。

さらに、SALT Iの遵守に関する米ソ両国の一方的なパラレルな宣言、ならびに一九八二年五月のレーガン大統領の一方的な遵守宣言も、その法的効果を全面的に否定しえるものではない。もしそのような推論が可能であるならば、SALT諸条約の基本的な部分は法的に遵守されてきたと主張する余地も残されているのではないかと考えられる。

- (1) *Documents on Disarmament 1977*, pp. 577-578.
- (2) *Documents on Disarmament 1977*, p. 578.
- (3) *Documents on Disarmament 1977*, pp. 578-579.
- (4) *Documents on Disarmament 1977*, p. 577.
- (5) *Documents on Disarmament 1977*, pp. 580-581.
- (6) *Documents on Disarmament 1977*, pp. 598-599; see, "International Acts Not Constituting Agreements", A. J. I. L., Vol. 72, No. 2, April 1978, pp. 391-398.
- (7) Notburga K. Calvo-Goller and Michel A. Calvo, *The SALT Agreements: Contents-Application-Verification*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, pp. 184-185.
- (8) *Documents on Disarmament 1979*, p. 188.
- (9) *Nomination of Ambassador Ralph Earle II*, April 22, 1980, Senate Executive Report, No. 96-33, 96th Cong., 2nd Sess., pp. 7-8.

- (10) *Documents on Disarmament 1982*, p. 332.
- (11) *Nuclear Arms Reduction*, July 12, 1982, Senate Report No. 97-493, pp. 8-9.
- (12) *Documents on Disarmament 1985*, p. 45.
- (13) *Nomination of Ambassador Ralph Earle II*, *op. cit.*, p. 11.
- (14) NPT/CONF. II/C. I/SR. 4, 21 August 1980, para.24.
- (15) Group 77, NPT/CONF. II/C. I/2, 26 August 1980; Sweden, NPT/CONF. II/C. I/1, 25 August 1980.
- (16) NPT/CONF. II/C. I/6, 27 August 1980.
- (17) NPT/CONF. II/C. I/SR. 5, 22 August 1980, para. 13.
- (18) *Documents on Disarmament 1981*, p. 84.
- (19) *International Herald Tribune*, May 21, 1981.
- (20) Notburga K. Calvo-Goller and Michel A. Calvo, *op. cit.*, p. 224.
- (21) *Documents on Disarmament 1982*, p. 287.
- (22) *Documents on Disarmament 1982*, p. 332.
- (23) *Nuclear Arms Reduction*, *op. cit.*, p. 9.
- (24) The President's Report to the Congress on Soviet Noncompliance with Arms Control Agreements, January 23, 1984, *Documents on Disarmament 1984*, p. 37. なお第一・第二報告書では「国際法」が「慣習国際法」と書き換えられている。
(*Documents on Disarmament 1985*, pp.46 and 946.)^o
- (25) *Documents on Disarmament 1985*, pp. 136-138.

- (26) *Documents on Disarmament* 1985, p. 334.
- (27) *Documents on Disarmament* 1985, p. 352.
- (28) *SIPRI Yearbook of World Armaments and Disarmament* 1986, p. 69.
- (29) *Department of State Bulletin*, August 1986, p. 37.
- (30) *International Legal Materials*, January 1987, pp. 235-238.
- (31) The President's Unclassified Report on Soviet Noncompliance with Arms Control Agreements, March 10, 1987, *Soviet Compliance with Arms Control Agreements: Hearings before the Subcommittee on Arms Control, International Security and Science of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives*, 101th Cong., 1st Sess., March 12, 1987, p. 278.
- (32) Micheal J. Glennon, "The Senate Role in Treaty Ratification", *A. J. I. L.*, Vol. 77, No. 2, April 1983, pp. 267-270.
- (33) Notburga K. Calvo-Goller and Michel A. Calvo, *op. cit.*, p. 192.
- (34) 長谷川正国「SALT I及びSALT II条約遵守の国際法上の根拠」福岡大学法学論叢第一八巻第二・三・四号(昭和五九年三月) 一一四頁。
- (35) The American Law Institute, *Restatement of the Law, The Foreign Relations Law of the United States*, Third Edition, 1987, Volume 1, pp. 150-151.
- (36) Martin A. Rogoff, "The International Legal Obligations of Signatories to an Unratified Treaty", *Maine Law Review*, Vol. 32, 1980, pp. 271-288.
- (37) Robert F. Turner, "Legal Implications of Deferring Ratification of SALT II", *Virginia Journal of International Law*, Vol. 21, No. 4, Summer 1981, pp. 759-769.

- (38) *Nomination of Ambassador Ralph Earle II, op. cit.*, p. 48.
- (39) Robert B. Owen, "Memorandum of Law: Legal Norms With Respect to Treaties Prior Ratification and SALT II", *Ibid.*, p. 48.
- (40) Martin A. Rogoff, *op. cit.*, p. 297; Nohburga K. Calvo-Goller and Michel A. Calvo, *op. cit.*, pp. 214-216.
- (41) ソ連は、実際にそれらの上限を超えた運搬手段を保有していたが、米国が条約を批准しないことを理由に、それらの上限まで削減するという行動をとっておらず、現在でも約二五〇〇の運搬手段を保有している。他方、米国は二二五〇より少ない運搬手段を保有している。
- (42) Robert F. Turner, *op. cit.*, pp. 769 and 774.
- (43) この規則は、条約のすべての規定に適用されるものではなく、特にSALT II条約議定書については、それらは交渉過程で十分合意に達することができなかった事柄を取り扱っており、その有効期間も一九八一年二月三十一日までの短期間であるため、この規則は適用されないと考えられる。
- (44) Hisakazu Fujita, "Provisional Observance of Unratified or Expired Treaties on Disarmament", *Kansai University Review of Law and Politics*, No. 10, March 1989, p. 27.
- (45) Lloyd N. Culter and Roger C. Molander, "Is There Life After Death for SALT", *International Security*, Vol. 6, No. 2, Fall 1981, p. 12.
- (46) 田中則夫、「条約交渉における誠実の原則——深海海底制度をめぐる交渉に関連しての若干の考察——」龍谷法学第二二巻四号（昭和五五年三月）四〇九頁。Werner Morvay, "The Obligation of a State not to Frustrate the Object of a Treaty Prior to its Entry into Force", *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band. 27, Nr. 1-2, Juli 1967.

むすび

一九六九年に開始された「SALTプロセス」あるいは「SALT/STARTプロセス」は二〇年経過した現在も継続されており、これまでいくつかの成果を生み出している。本稿の対象となった戦略攻撃兵器の制限および削減の分野においても、一九七二年のSALTⅠ暫定協定と一九七九年のSALTⅡ条約が存在している。これらは、「SALTプロセス」の第一段階および第二段階を形成するものであり、現在交渉中のSTART交渉はそのプロセスの第三段階を形成するものである。

SALTプロセスは、核兵器不拡散条約第六条の「核軍備競争の停止」および「核軍備の縮小」を考慮しつつ、戦略兵器の「制限」および「削減」を目的として開始されたものであり、第一段階と第二段階は主として「制限」にかかわるものであるが、第三段階では「削減」に重点が置かれている。米ソ両国は、一九八五年のジュネーヴ首脳会談において、戦略攻撃兵器の五〇%削減に原則的に合意しており、現在そのための条約作成の交渉を継続している。

本稿において詳述したように、SALTⅠ暫定協定およびSALTⅡ条約の内容はきわめて不十分であり、米ソの核軍備競争に一定の枠をはめてはいるものの、現状を凍結するかあるいは一定の上限までの増強を認めるといっ

た規制が中心であり、「核軍備競争の早期の停止」という基準に照らしてもそれらの成果は限定的なものである。さらに交渉がそれほど順調に進まず、交渉が長引くにつれて、規制されていない分野での軍備競争が加速されるという状況になっている。

また、これらの成果の法的地位についても、きわめて不満足な状況に陥っており、厳格な意味での法的拘束力のない規則として存在している。一九八六年までは實際上これらの協定の基本的構造は維持されてきたが、その後米国はそれにもはや拘束されないという態度を示し、数的上限を若干超える配備を行なっている。また、ソ連の遵守状況について米国が大きな疑問を抱いているにもかかわらず、満足すべき解決が達成されていないという状況が続いている。

この「SALT/STARTプロセス」は、直接的には米ソ関係の良し悪しに左右され、間接的には世界的な東西関係の状況に影響されてきたため、順調に進展する時もあるれば、あたかもプロセス自体が消滅したように見える場合もあった。しかし、このプロセスは、法的には核兵器不拡散条約第六条の履行として、またSALT諸条約の中に規定された一層の措置についての積極的な交渉の継続の義務として、存在するものであり、現在の第三段階を早期に終了し、さらに第四段階以降へと継続すべきものである。それは、国際の平和と安全の維持および増進という側面から考えて、現在までの成果がまったく不十分であり、それらの成果の地位が不満足であるからである。

このようにSALT/STARTプロセスは継続中であるが、今までの内容は乏しく、またその地位も不安定なものであるので、内容および形式の両方においてこのプロセスを強化するための措置を早期にとることが必要である。