

ドイツ統一交渉とアメリカ外交 —NATO東方拡大に関する「密約」論争と政権中枢の路線対立— (上)

吉 留 公 太

目次¹

はじめに

1. ドイツ統一研究の動向

第一世代—「2+4」枠組みの評価—

第二世代—「密約」論争—

「第三世代」の研究に向けて

既存解釈の問題点

本研究の仮説と学術的貢献

2. 1990年2月のドイツ統一交渉とアメリカ政府内の対立

本章の概要

1990年2月の米ソ・独ソ交渉

スコウクロフトの巻き返し (1) 二通の書簡

二通の書簡に関する当事者の説明と問題点

スコウクロフトの巻き返し (2) 「2+4」への抵抗

スコウクロフトの巻き返し (3) 米独首脳会議

小括

以下、「下」に続く

3. 1989年におけるブッシュ政権の対ソ・対ヨーロッパ戦略

おわりに

1 本論文は、日本国際政治学会 2015 年度研究大会 (2015 年 10 月 仙台国際会議場) での報告原稿「冷戦終焉期におけるアメリカの対ヨーロッパ政策とドイツ再統一」をもとに大幅に改稿したものである。討論者の清水聡氏、妹尾哲志氏、部会責任者の板橋拓己氏、発表に質問を下された学会会員の方々から有益な批評を頂戴した。また、三須拓也氏は北海道アメリカ研究会で、細井保氏は二十世紀国際政治史研究会で報告する機会を設けて下さった。なお、本論文は JSPS 科研費 15K03336 の研究成果の一部である。

はじめに

ヨーロッパの安全保障環境は不安定化している。ヨーロッパは中東・北アフリカ・南アジアで継続している複合的な戦争の拠点の一つとしての機能を担っている。英仏はリビアやシリアで武力を行使し、その他のNATO加盟国もアメリカに基地や軍事上の便宜を提供している。また、移民や難民の大量流入とそれに伴う社会的緊張も高まっている。さらに、アメリカとロシアは、冷戦終結で終止符を打ったはずのヨーロッパを舞台とした軍拡競争に再び乗り出しており、米ロ間の緊張のはざまに立たされているウクライナなどの旧ソ連構成国は領土保全すら覚束ない状況に陥っている。

このような不安定さを作り出してきた史的過程を検証するならば、その起源をいつに求め、どのような因果関係を析出すべきであろうか。この問いに取り組もうとするなら、1989年から数年間の情勢変動やその背後で行われた外交交渉が、その後のヨーロッパ秩序に与えた影響についての評価を改めてやり直す必要性を感じるであろう。

こうして、ドイツ再統一に関する国際交渉過程（以下、ドイツ統一交渉）の研究が再び注目を集めている。ドイツ統一交渉は、東西両ドイツと英、米、仏、ソ連による「2+4」枠組みを通じての交渉だけでなく、統一後のドイツの国際的地位やドイツとその周辺国との外交関係の調整なども含む、再統一に関する二国間・多国間交渉を包括的にとらえたものである。時期的には、1989年11月のベルリンの壁崩壊から1990

年9月のいわゆる「最終地位規定条約」調印までを主要な分析対象とすると考えてよいだろう。

現在、史料公開の進展と研究の活性化とが相まって、ドイツ統一交渉に関する重要な二国間・多国間会議の内容が明らかになりつつある²。その結果、ドイツ統一交渉で米ソ・独ソ間（以後、東西を明記しない限り「独」はドイツ連邦共和国/西ドイツを指す）に結ばれた「密約」の存否が大きな論争的になっている。

この「密約」とは、アメリカ、あるいは西ドイツが、NATOを東方拡大しないなどソ連の利益に配慮することを約束したと引き換えに、ソ連が、当初反対していたはずのドイツ統一と統一ドイツのNATO残留を容認したという取引を指す。

特に注目されるのは、次の二つの発言である。1990年2月9日にペーカー米国務長官（以下、特に断りがない限り肩書はすべて当時のもの）は、「NATOの管轄範囲を1インチも拡大しない」とソ連のゴルバチョフ書記長に明言した³。その翌日、コール西独首相も「もちろんNATOの領域を現在のドイツ民主共和（東独）の領域に拡大することはできない」とゴルバチョフ書記長に語った⁴。

これら一連の会談を通じてソ連側の交渉姿勢は軟化し、（民族）自決権を行使してドイツを統一する権利を否定せず、アメリカの提案した「2+4」協議を受け入れた。そして、最終的には90年7月に統一ドイツのNATO残留を事実上容認した。なお、90年9月の「最終地位規定条約」調印までの間に、アメリカや西独がソ連首脳に対して、上述した90年2月の発言を直接かつ明

2 ドイツ統一交渉に関する研究の概観は、Kristina Spohr, “German Unification: Between Official History, Academic Scholarship, and Political Memoirs”, *The Historical Journal*, Vol.43, No.3, 2000, pp.869-888; Michael Cox, “Another Transatlantic Split? American and European Narratives and the End of the Cold War”, *Cold War History*, Vol.7, No.1, 2007, pp.121-146.

3 “Document No.119: Record of Conversation between Mikhail Gorbachev and James Baker, February 9, 1990”, Svetlana Savranskaya, Thomas Blanton, Vladislav Zubok eds., *Masterpieces of History: The Peaceful End of the Cold War in Europe, 1989*, Budapest: Central European University Press, 2010, p.680.

4 “Nr. 174 Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Generalsekretär Gorbachev Moskau, 10. Februar 1990”, Hanns Jürgen Küsters und Daniel Hofman eds., *Deutsche Einheit: Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/1990, Dokumente zur Deutschlandpolitik*, Teil 2, München: R. Oldenbourg Verlag: 1998 [Hereafter, *Deutsche Einheit DZDP*], p.799.

示的に訂正したり、撤回したりした記録は今のところ確認されていない。

こうした経緯を踏まえ、米ソ・独ソが水面下で何らかの「約束」を交わしていたとみなす解釈は有力視されてきた。しかも、この密約の存否に関する事実認定は、ソ連崩壊後に米口間の外交問題に発展したため一層注目されることとなった⁵。

このように、ドイツ統一交渉に関する研究は、関係諸国の政治的な思惑を反映した言説にさらされている。そのため、本論文の課題とするアメリカ外交とドイツ統一交渉との関係についての研究も、いくつかの深刻な問題点を抱えている。

第一に、当時の政策担当者の回想に影響されて、分析対象を限定しがちである。

ドイツ統一の功績を「誰に」、「どの国に」、あるいは「どの政策に」帰すべきなのかについては、統一直後から現在に至るまで政治的争点であり続けている。こうした事情を背景として、当時の政策立案者によって、回顧録や研究書の体裁を取った著作が多数出版されてきた。

しかし、既存研究の中には、政策形成過程や国際交渉の経緯について回顧録類の解釈をそのまま受け入れるなど、基本的な史料批判すら疎かにしたと疑わざるを得ないものも少なくない。そのため、事実関係についての検証を抜きにしたまま、西ドイツのコール政権やアメリカのブッシュ政権の交渉能力を過剰評価したり、あるいは、アメリカによる冷戦勝利論や西側諸国主導の秩序運営の優位性を主張したりする議論が再生産されてきた。

第二に、第一点目と同じく政策担当者の回想に影響され、分析時期を規定しがちである。

多くの研究は、回顧録類の記述に影響を受けて、分析の時期をドイツ統一交渉（1989年11月ごろから90年夏ごろまで）に限定する傾向にある。そのため、ヨーロッパ情勢全体の変動

やアメリカの対ソ・対ヨーロッパ戦略の展開とドイツ統一交渉との連関を把握する作業は、まだ端緒についたばかりである。

第三に、史料実証型の研究業績が「密約」の検証に集中している。

2000年代後半以降の研究は、史料公開の進展を反映して同時代的な研究の抱えていた情報面での制約から解放されつつある。しかし、史料公開の進展とほぼ同時期に米口関係が悪化し、それを受けて「密約」に関する米口論争も深刻化したため、その検証に業績が集中するようになった。

これらの業績の共通した特徴は、時期的な検討対象を、ベルリンの壁が崩壊した1989年11月から、独ソ首脳会議でソ連側が統一ドイツのNATO残留を事実上容認した1990年6月に概ね限定し、また、実務レベルでの官僚政治や国際交渉における首脳や閣僚の発言を徹底的に分析するところにある。その結果、同時代的な研究の抱えていた上述の第一、第二の問題点を克服できずにいる。

そこで本論文は、分析の時期的な起点をひとまずブッシュ政権の発足した1989年1月まで遡る。そして、情勢展開を経時的に追跡しつつ、アメリカの対ヨーロッパ・対ソ連外交の展開の中にドイツ統一交渉を位置づける。とりわけ、アメリカ政府内部の路線対立が、冷戦終結期のアメリカ外交とドイツ統一交渉及ぼした影響を可能な限り史料実証することに注力する。

本論文は、「上」・「下」の二篇で構成する予定である。「上」にあたる本篇では、研究動向を整理しつつ、主に1990年初めのドイツ統一交渉の経緯を追跡することで、アメリカ政府中枢に深刻な路線対立があったことを明らかにする。本紀要の次号に掲載予定の「下」では、1989年1月から一年あまりのアメリカのヨーロッパ戦略の展開を追跡し、ドイツ統一交渉に

5 ロシア（ソ連）側解釈の要旨は、Michael Cohen, *Soviet Fates and Lost Alternatives: From Stalinism to the New Cold War*, NY: Columbia University Press, 2009, pp.195-196. アメリカ側解釈の要旨は、Mark Kramer, “The Myth of a No-NATO- Enlargement Pledge to Russia”, *The Washington Quarterly*, Vol. 23, No.3, 2009, pp.29-62.

関する路線対立は、ブッシュ政権中枢の対ソ連・ヨーロッパ戦略に関する相違に根因があったことを明らかにする。

具体的な実証作業としては、まず、新聞雑誌を精読しつつ、回顧録類⁶、伝記⁷、ジャーナリストなどの著作を比較検討しておおよその事実関係を把握した⁸。また、議会の議事録や委員会報告書、政府出版物（Public Papers of the President of the United States、Department of State Bulletin と後継のUS Department of State Dispatchなど）を通じて当時の動向を確認した。これらの作業と並行して、英語圏で出版された先行研究の論点を整理した。史料については、ジョージ・H・W・ブッシュ大統領図書館（テキサス州カレッジ・ステーション）、ゼリコー＝ライス文書（スタンフォード大学フーヴァー研究所）、ナショナル・セキュリティ・アーカイブ（ジョージ・ワシントン大学図書館）、アメリカ国立公文書館新館（メリーランド州カレッジ・パーク）の収蔵している史料を主に利用した。これらの史料には、紙媒体のものとデジタル化されたものの双方を含んでいる。なお、アメリカの史料を補う必要のある箇所にはイギリスとドイツの史料選集を用いたが、筆者の能力的な限界もあり、特に後者については補助的な利用にとどまっている。

1. ドイツ統一研究の動向

第一世代—「2+4」枠組みの評価—

ドイツ統一交渉とアメリカ外交についての同時代的な考証は、主にルポルタージュや当時の

政策当事者の回顧録に依拠する形で行われた。整理のために、この類型を「第一世代」の研究と呼ぶこととする⁹。第一世代の研究は、ドイツ統一交渉の争点を整理したうえで、交渉の経緯を把握する作業に取り組んだ。第一世代の研究は、ドイツ統一交渉の争点を概ね次のように整理している。

- 1) ドイツ国民の「自決権」の行使によって統一を実現するのか、それとも、戦勝四か国や欧州諸国の列席する国際会議での国際的承認によって統一を認めるのか。
- 2) 統一ドイツと西独・東独はどのような関係を構築するのか（西独が東独を吸収するのか、国家連合や「新国家」を作るのかなど）。
- 3) 西独や東独の取り結んでいる国際的な権利義務関係を維持するのか、それとも変更するのか。この中にNATOへの帰属問題や国境線問題が含まれると考えてよい。
- 4) 戦勝四か国がベルリンに関して有していた「権利」を維持するのか、あるいは、改廃するのか。
- 5) 上述の 3) と 4) に関連して、東西ドイツを主体として交渉を進めるのか、戦勝四か国を中心として交渉を進めるのか。
- 6) ドイツ統一交渉を総括して、統一達成の功績を「誰に」、あるいは「どの国に」帰すべきか。そして、統一達成は西側による冷戦の勝利を意味するのか、否か。

このうち、1) から 4) については、事実上西ドイツによる吸収合併が行われ、かつ、戦勝四か国がベルリンに対して有する「権利」も解

6 回顧録の出版状況の紹介は、Spohr, “German Unification”.

7 情報量の多い近刊として、Bartholomew Sparrow, *Brent Scowcroft and the Call of National Security*, New York: Public Affairs, 2015; John Meacham, *Destiny and Power: The American Odyssey of George Herbert Walker Bush*, New York: Random House, 2015.

8 ジャーナリストや事情通の著作で頻繁に引参照されるのは、次の四冊である。Don Oberdorfer, *The Turn: From the Cold War to a New Era: the United State and the Soviet Union, 1983-1990*, New York: Poseidon Printing, 1991; Stephen F. Szabo, *The Diplomacy of German Unification*, New York: St. Martin's Press, 1992; Michael R. Beschloss and Strobe Talbott, *At the Highest Levels: the Inside Story of the End of the Cold War*, New York: Little Brown, 1993 [ストロープ・タルボット、マイケル R・ベシュロス『最高首脳交渉』上下、浅野輔訳、同文書院、1993年]; Raymond Garthoff, *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, Washington DC: Brookings Institution Press, 1994.

9 「第一世代」の概観は、Spohr, “German Unification”; Cox, “Another Transatlantic Split?”

消させた。しかも、統一交渉は平和裏に進行し、ソ連も結果的に東ドイツ消滅とベルリンに対する「権利」放棄を受け入れた。それゆえ、第一世代の研究では、交渉を主導した西ドイツのコール政権が高く評価されている。

また、5)と6)について、ベーカー国務長官の回顧録、ブッシュ大統領とスコウクロフト国家安全問題担当大統領補佐官（以下、補佐官）による共著の回顧録、国家安全保障会議（以下、NSC）でドイツ統一交渉に携わったゼリコーとライスの共著などは、アメリカの提案したいわゆる「2+4」交渉（東西両ドイツと米、ソ、英、仏）が採用されたことで、他の争点に関する各国間の利害調整も円滑になったと自賛している¹⁰。

第一世代の研究の中には、これらの回顧録類を主な論拠として、「2+4」枠組みがドイツ統一交渉を成功させた一つの決め手であり、アメリカ外交が統一達成に大きく寄与したと評価しているものも少なくない。また、こうした評価を立論の一つの拠り所としているのが、アメリカによる冷戦勝利論であり、アメリカと西側諸国の主導する冷戦後の秩序運営の安定を主張する議論（「西側秩序論」）である¹¹。

しかし、「2+4」は交渉の枠組みに過ぎない。そもそも、なぜ、ソ連はドイツ統一を容認した

のであろうか。なぜ、アメリカは西独によるドイツ統一政策を支援したのであろうか。なぜ、イギリスはドイツ統一に反対、フランスは消極的に容認という対応の差が生まれたのであろうか。なぜ、英、仏、ソ連はドイツ統一阻止で連携できなかったのであろうか。あるいは、ドイツ統一後のヨーロッパ秩序は本当に安定したものになったと言えるのであろうか。

これらの疑問に説得力ある解釈を提示するためには、各国政府の政策形成過程を分析する必要がある。また、当時の国際的な権力配置や数年間の情勢変動を対象とするようなヨーロッパ国際政治史の展開についての分析も欠かせない。しかし、第一世代の研究は、ドイツ統一問題に関する二国間交渉での各国首脳や閣僚の言説の分析に焦点を絞り込みがちであり、史料制約と相まって、前段落に例示した疑問への回答は先送りにされた。

第二世代—「密約」論争—

その後1990年代後半に入ると、ドイツ（旧東ドイツを含む）¹²とロシア（旧ソ連の史料）に続き¹³、フランス¹⁴、イギリス¹⁵、アメリカなどでドイツ統一交渉に関する史料が公開され始めた¹⁶。もちろん、公開されている史料の数

10 Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany United and Europe Transformed: A Study of Statecraft*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995 [Paperback Edition 1997].

11 一例として、1970年代からのアメリカの戦略的一貫性と一極構造の出現の連関を主張する近刊は、Hal Brands, *Making Unipolar Moment: U.S. Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*, Ithaca: Cornell University Press, 2016. 西側秩序論の代表的な議論は、G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton: Princeton University Press, 2001.

12 ドイツの史料状況の紹介と独語史料を駆使した研究として、Kristina Spohr, “Precluded or Precedent-Setting?: The ‘NATO Enlargement Question’ in the Triangular Bonn-Washington-Moscow Diplomacy of 1990-1991”, *Journal of Cold War Studies*, Vol.14, No.4, 2012, pp.4-54; Spohr, *Germany and the Baltic Program after the Cold War: The Development of a New Ostpolitik 1989-2000*, London: Routledge, 2000.

13 入手の容易な史料集は、Savranskaya and et al. eds, *Masterpieces of History*; Savranskaya and Thomas Blanton eds., *The Last Superpower Summits: Gorbachev, Reagan, and Bush Conversations That Ended the Cold War*, Budapest: Central European University Press, 2016.

14 フランスの史料を利用した研究として、Frederic Bozo, *Mitterrand, the End of the Cold War, and German Unification*, New York: Berghahn Books, 2009.

15 Patrick Salmon, Keith Hamilton and Stephen Twigge eds., *Documents on British Policy Overseas: German Unification, 1989-1990*, [Hereafter *DBPO*] Series III, Volume VII, London: Whitehall History Publishing, 2010.

16 史料開示状況の概観は、Kramer, “The Myth of a No -NATO- Enlargement Pledge to Russia”, pp.56-57 note 10-11.

は限られており、また、史料の取蔵先によっては閲覧者を制限することもあるが、一般の研究者もドイツ統一交渉の史料実証に取り組むようになった。このような史料実証型の研究を「第二世代」と名付けておこう。

史料実証が進むにつれ、まず、「2+4」交渉についての評価が変化した。第二世代の研究は、「2+4」交渉の主な機能がソ連の面子を保つことにあったとの認識を概ね共有している。その上で、上述の 1) から 5) の争点について、主に米ソ、米独、独ソ間の二国間で決着がつけられていたことを実証しつつある。

ただし、二国間交渉に分析を絞り込むと、研究者は次の疑問に答える必要がある。

ソ連の交渉上の立場は、ドイツ統一に反対・慎重であった国々を交えた多国間交渉の方が、米ソ間、独ソ間の二国間交渉よりも相対的に強くなったはずである。しかも当時のソ連は、東ドイツ駐留ソ連軍を始めとする物理的な強制力を保持していた。それにもかかわらず、なぜ、ソ連は二国間協議を中心とした交渉を受け入れ、西ドイツによる東ドイツの事実上の吸収合併と統一ドイツのNATO残留を容認したのであろうか¹⁷。

こうして、第二世代の研究は、米、西独、ソ連、それぞれが、いかなる論理で、どのような譲歩を行ったのかについて検討をする必要に迫られている。この課題の解明は、主に次の三つの論点を検証することで進められている。

- a) ヨーロッパ安全保障秩序を軍事同盟（集団防衛）中心のものから、集団安全保障組織（CSCEなど）を中心としたものへと変化させる何らかの約束を含んでいたのか、否か。
- b) 上述の a) と連関して、NATOの不拡大

や、統一ドイツの旧東独部分をNATOの管轄の外に置くなどの「合意」「密約」が米ソ、独ソ間で存在したのか、否か。

- c) ソ連を事実上「買収」したのか、否か。もし買収したのであれば、誰が、いつ、いくら渡したのであろうか。

このうち a) と b) については、1990年代後半から2000年代にかけて米ロ関係の緊張が増す中で、プーチン大統領をはじめとするロシア政府首脳が、ソ連によるドイツ統一の容認の引き換えにアメリカはNATO東方拡大を行わないと約束をしたはずである、と繰り返し繰り返し指摘した。そして、アメリカが約束を反故にした以上、ロシア側も旧ソ連諸国の領土保全や軍縮問題に関する合意を尊重し続けることは困難であると主張した¹⁸。

これに対して、ブッシュ政権からオバマ政権に至るまで、歴代のアメリカ政府はドイツ統一交渉に伴う米ソ間の「合意」や「密約」の存在を否定してきたが、実証的な裏付けを提示しているわけではなかった¹⁹。

この事情を反映して、第二世代の研究の初動段階はアメリカ政府の立場に理解を示す論客によって牽引された。その論客の一人であるクラマー [Mark Kramer] は、米ソ密約に関するロシア政府側の主張を批判的に検討したうえで、水面下の合意や密約の類はそもそも成立していなかったという主張を展開した²⁰。

この主張を継承し、より豊富な史料を駆使して実証を試みたのが、サロッテ [Marry Elise Sarotte]の一連の研究である。上述の a)、b)、c) に関するサロッテの解釈は、それぞれ次のようにまとめられる。

- a) 否。ソ連側の要請を反映して、アメリカは

17 Hannes Adomeit, Gorbachev's Consent to United Germany's Membership of NATO, Frederic Bozo and et.al. eds., *Europe and the End of the Cold War: A Reappraisal*, London: Routledge, 2008, pp.107-118. 情報源が詳細に記されている同論文の草案は、Adomeit, "Gorbachev's Consent to United Germany's Membership of NATO", Working Paper Delivered to the Conference on "Europe and the End of the Cold War", at the Universite de Sorbonne, June 15-17, 2006; Revised November 1, 2006, PG2006/11.December 2006.

18 Cohen, *op cit.*, pp.195-196.

19 Kramer, "The Myth of a No-NATO- Enlargement Pledge to Russia".

20 *Ibid.*

1990年7月のNATOロンドン・サミットで対ソ敵視をやめることを宣言させた。しかし、アメリカがソ連に約束したことはそこまでであった²¹。

- b) 否。1990年2月にアメリカと西独は、ソ連のゴルバチョフ書記長に対してNATOの東方拡大を否定する発言を行った。しかし、ソ連はこれらの発言の明文化を求めなかった。また、「最終地位規定条約」にはNATO拡大の可能性が残された。よって、米ソ・独ソ間に「密約」は成立していない²²。
- c) 事実上「買収」した。ただし、それはアメリカではなく、西独によってなされた²³。

サロッテの議論の大きな特徴は、共同声明や文書の形によってのみ国家間の合意が成立することを前提にしている点にある。それゆえ、ドイツ統一にまつわる米ソ・独ソ合意は、「最終地位規定条約」に書かれていることがすべてであるとの姿勢である。

つまり、サロッテは米独側の発言の揺れについての責任などは問わない。むしろ、米独から満足のゆく妥協を引き出せなかった。当時のソ連による交渉が稚拙であったことと、それを認めないままアメリカを非難している現在のロシア政府の対応に、ドイツ統一に関する諸論争の原因を求めているわけである。

これに対して、シュポーア [Kristina Spohr] は、主にドイツの史料を用いて批判的な検討を加えている²⁴。シュポーアは、サロッテによる

密約否認の解釈を全面的に批判するわけではない。しかし、西独とソ連との交渉内容を検討すると、東独部分をNATOの管轄下に置かないことなどについては、約束が成立したとソ連側が受け止めてもやむを得なかったとしている。また、上述の c) についても、対ソ援助に関する国際交渉過程をより緻密に分析しており、サロッテを含む先行研究よりも金額などについてより踏み込んでいる²⁵。

また、ドイツ統一交渉の当時、アメリカの駐ソ連大使であったマトロック [Jack Matlock] は、やや婉曲な表現ではあるものの、サロッテの論理展開に疑念を差し挟んでいる²⁶。その要旨は、次のようにまとめられる。

上述の a) や b) の問いに「否」と回答するサロッテの解釈について、ドイツ統一交渉に関わった当事者の一人として同意する。ただし、仮に米ソが「密約」を文章の形で交わしていたとしてもそれは米ソ間の問題であり、主権を完全に回復した統一ドイツやヨーロッパの将来に対して何の法的拘束力も持たなかったはずである。言い換えると、今日のヨーロッパ安全保障環境が不安定化している直接の要因は、ドイツ統一交渉での「密約」の有無に求められるものではない。むしろ、1990年代前半のアメリカの対ロシア・ヨーロッパ政策に不安定化の要因があった。アメリカは、ソ連崩壊後にロシアとの連携を深化させるべきであった局面を読み誤り、本来ならば必要なはずのNATO東方

21 Sarotte, "Not One Inch Eastward? Bush, Kohl, Gensher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990", *Diplomatic History*, Vol.34, No.1, 2010, pp.119-140.

22 *Ibid.*

23 Sarotte, "Perpetuating U.S. Preeminence: The 1990 Deals to 'Bribe the Soviet Out' and Move NATO In", *International Security*, Vol. 35, No.1, 2010, pp.110-137; ソ連経済とドイツ統一交渉に関する考察は、Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "Economic Constraints and the Turn towards Superpower Cooperation in the 1980s", Olav Njølstad ed., *The Last Decade of the Cold War: From Conflict Escalation to Conflict Transformation*, London: Frank Cass, 2004, pp.83-117: Esp.102-104.

24 Spohr, "Precluded or Precedent-Setting?"

25 対ソ援助に関する整理として、高橋進『歴史としてのドイツ統一』岩波書店、1999、349、370頁。ソ連の経済状況との関連については、Brooks and Wohlforth, *op cit.*, pp.102-104.

26 Jack F. Matlock Jr., "1989: The Struggle to Create Post-Cold War Europe" [Book Review], *Cold War History*, Vol.10, No.4, 2010, pp.575-578.

拡大を実行した。このアメリカの判断と行動が問題なのである。

この二者が史料実証でサロツテの研究を乗り越えられていなかったとするならば、その克服を試みたのが、シフリンソン [Joshua R. Itzkowitz Shifrinson] の論文である²⁷。

シフリンソンは、まず、共同声明や文書の形でなければ国家間の合意が成立しないとするサロツテの前提を批判する。そもそも、「密約」の「密」たる所以は、約束が非公開で交わされていることにあり、合意形式すら当事者間のみでの了解事項とされている可能性もある。当然、それは文書や共同声明の形式をとるとは限らない。口頭での了解であっても、約束を成立させうる²⁸。

この立場に立てば、ドイツ統一に関する合意内容は単に「最終地位規定条約」に限られるのではなく、幾度も行われた交渉の経緯全体——同論文のいう「合意の構造」——によって構成されると解釈することになる²⁹。

シフリンソン論文の実証面での貢献は、次の二点にある。第一に、1990年2月米ソ・独ソ交渉における発言内容を従来以上に詳細に実証している。その結果、ソ連は、米独が意見を調整しており、また、アメリカ政府内（國務省とNSC）も一枚岩であると受け止めた可能性が高いことを指摘している。

同論文はその証拠として、バーカー國務長官だけでなく、ゲーツ国家安全保障問題担当大統領副補佐官（以下、NSC副補佐官と表記）も90年2月上旬に訪ソしており、同月9日にクリュ

チコフ・ソ連国家保安委員会(KGB)議長と会談して、「(統一)ドイツはNATOに帰属するが、東独(の領域)には(NATOの)軍事的プレゼンスを拡大しない」と発言したことを指摘している³⁰。

このゲーツ発言は、既に紹介した2月9日のバーカー國務長官発言や、2月10日のコール首相発言とほぼ同じである。つまり、國務長官、NSC副補佐官、そして西ドイツ首相が、揃って同一趣旨の発言をソ連側に対して行ったことになる。

この情報を紹介することを通じて、シフリンソンはサロツテの解釈を批判している。サロツテは、この三者間（ドイツ外務省を加えれば四者）の意見相違をいわば「暗黙の前提」としてソ連は行動すべきであったと指摘する。その上で、米独との首脳・閣僚級の会談内容を明文化するように要求しなかったゴルバチョフのツメの甘さが、諸々の論争の原因であると批判している。シフリンソン論文は、サロツテ説の「暗黙の前提」に切り込んだわけである。

第二に、シフリンソン論文は、1990年の2月にとどまらず同年の春から夏にかけても、NATOを変容させるという意思表示をアメリカ側が行っていたことを指摘している。

従来の研究は、NATO拡大や変容の問題がドイツ統一交渉の主題であった時期を90年2月と位置づけ、その後の時期の主題は対ソ経済支援であったと理解している。そして、この対ソ経済支援が決め手となって、ソ連は90年7月の独ソ首脳会議で統一ドイツNATO残留を事実上容認したと解釈してきた³¹。

27 Joshua R. Itzkowitz Shifrinson, “‘Deal or No Deal?’: The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion”, *International Security*, Vol. 40, No.4, 2016, pp.7-44.

28 いわゆる「広義の密約」を重視する立場であるといつてよいだろう。沖繩密約問題に関する有識者委員会は、「密約」を「二国間の場合、両国間の合意あるいは了解であって、国民に知らされておらず、かつ、公表されている合意や了解と異なる重要な内容」を持つものと定義し、これを「狭義の密約」としている。その成立条件は「合意内容を記した文章が存在する」ことであるという。そして、「明確な文書による合意ではなく、暗黙のうちに存在する合意や了解であるが、やはり公評されている合意や了解と異なる重要な内容をもつもの」については、「広義の密約」としている。『いわゆる「密約」問題に関する有識者委員会報告書』2010年3月9日、4頁。

29 Shifrinson, “‘Deal or No Deal?’”, p.34.

30 *Ibid.*, p.24; “Robert M. Gates and V.I. Kryuchkov”, February 9, 1990, Folder Title: “Gorbachev (Dobrynin) Sensitive July–December 1990 [1]”, Box 91128, *Scowcroft Files*, George Bush Presidential Library [Hereafter, GBPL]; Savranskaya and Blanton eds., *The Last Superpower Summits*, pp.594-600, Esp. p.597.

31 Sarotte, “Perpetuating U.S. Preeminence”.

しかしシフリンソンは、従来の研究が主な交渉課題を時間軸で区分けしていることに異議を唱える。要するに、対ソ経済支援だけでなく、NATOの変容も提示されたために、ソ連は統一ドイツのNATO帰属を容認したと解釈するわけである³²。

この主張を実証するため、シフリンソンは、90年の春から夏にかけて米、西独、ソ連の間で交渉されていた安全保障問題に注目する。

その交渉の争点の一つ目は、90年2月の米ソ・独ソ会議における（「NATOを東方拡大せず」との）ベーカーとコールの発言以降、これらの発言内容をいかに具体化させるのかについてであった。二つ目の争点は、NATOの役割を制限するとすれば、その代わりにどのような安全保障秩序を構築するのかについてであった。

サロッテらの研究では、90年2月9日のベーカー発言は暫定的なものであり、アメリカ政府の正式な立場を反映したものではないと位置づけられてきた。

その論拠は二つある。1) 2月9日のベーカー発言と同じ日付で、ブッシュ大統領発信コール首相宛ての書簡が出されており、その内容はベーカー発言と異なり、NATOの現状維持と統一ドイツのNATO帰属を譲らぬように念を押ししていた³³。2) 90年2月末の米独首脳会談で

NATOの現状維持と統一ドイツのおおむね完全な形でNATO帰属を目指す方針が確認された（90年2月の交渉経緯については、次章で詳述する）³⁴。

このように従来の研究は、1) と 2) を根拠として、上述の一つ目の争点（ベーカーとコール発言の具体化）は、90年2月末の米独首脳会議での合意によって事実上無効化されたと理解してきた。そして、二つ目の争点（将来の安全保障構造）についても、アメリカは交渉手段としては対応したものの、抜本的な改革を志向したわけではないと解釈してきた。もちろん、ソ連は米独側の対応に不満を抱いたが、それを和らげたのが西ドイツからソ連への経済支援であったという説明を行ってきた³⁵。

シフリンソンは、既存解釈に異議を唱えている。まず、一つ目の争点については、90年2月末の米独首脳会議で、統一ドイツのNATOに帰属を前提としつつ、東独部分に関しては「特別な軍事的地位 (a special military status)」を与える方針を確認したことを重視する³⁶。しかも、米独首脳会議の直後に、ブッシュ大統領は後者の方針をゴルバチョフ書記長に直接電話して伝えた。ブッシュはその米ソ電話首脳会談で、ベーカーとコール発言を見直す趣旨の説明は何もしていない。東独については「特別な地位 (a

32 Shiffrinson, “Deal or No Deal?”, p.29-32. 同趣旨の指摘として、Michael Cox and Steven Hurst, “His Finest Hour?” George Bush and the Diplomacy of German Unification”, *Diplomacy & Statecraft*, Vol.13, No.4, 2002, pp.123-150. Esp.146; 森聡「ドイツ統一と NATO の変容—統一ドイツの NATO 帰属合意をめぐる政治と外交」菅英輝編『冷戦と同盟—冷戦終焉の視点から』松籟社、2014年、257-286頁。

33 “Nr. 170: Schreiben des Präsidenten Bush an Bundeskanzler Kohl, 9. Februar 1990”, *Deutsche Einheit, DZDP*, Teil 1, pp.784-785.

34 “Memorandum of Conversation: Meeting with Helmut Kohl, Chancellor of the Federal Republic of Germany, February 24, 1990”, GBPL; “Memorandum of Conversation: Meeting with Helmut Kohl, Chancellor of the Federal Republic of Germany, February 25, 1990”, GBPL.
< <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1990-02-24--Kohl.pdf>>;
< <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1990-02-25--Kohl.pdf>>. 2017年9月1日アクセス (以下、WWWアクセス日はすべて同じ)。

35 Sarotte, “Perpetuating U.S. Preeminence; Spohr, “Precluded or Precedent-Setting?”

36 “Memorandum of Conversation: Meeting with Helmut Kohl, Chancellor of the Federal Republic of Germany, February 24, 1990”, GBPL; “Memorandum of Conversation: Meeting with Helmut Kohl, Chancellor of the Federal Republic of Germany, February 25, 1990”, GBPL.
< <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1990-02-24--Kohl.pdf>>;
< <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1990-02-25--Kohl.pdf>>.

special status)」を付与すると語っている³⁷。

以上の文脈を踏まえれば、「特別な地位」との文言は、90年2月上旬のベーカーとコール発言の具体化を意味するとゴルバチョフが解釈しても不思議もない。このようにシフリソンは主張するわけである。

次に、二つ目の争点についてシフリソンは、90年の春から夏にかけてソ連が経済支援だけでなく、NATOによる対ソ敵視の取り下げと、全欧安保協力会議（CSCE）を軸とした地域的集団安全保障体制の強化を求めていた経緯に注目する。また、対ソ経済支援問題とは異なり、ソ連の安全保障上の期待に応えたのはアメリカであったことを指摘している。

具体的には、1990年2月末の米独首脳会議以降、ブッシュ大統領もベーカー国務長官も、ソ連側に対してCSCEの強化を支持する旨のメッセージを発し続けた（例えば、90年5月5日の米ソ外相会議、5月18と19日のベーカー・ゴルバチョフ会談、5月31日から6月2日の米ソ首脳会議）。また、アメリカはソ連の要求を受け入れ、90年7月のNATOロンドン首脳会議で対ソ敵視を止めることも確認させた。このようにアメリカは、ソ連に統一ドイツのNATO帰属を容認させるため、CSCEの強化方針やNATOの変容を提示していたのである³⁸。

シフリソンの主張をまとめておこう。確かに、サロッテの主張するように、現在公開されている史料を見る限り、米独は明示の文章で

ソ連側にNATOの非拡大を約束してはいない³⁹。また、「最終地位規定条約」には、解釈次第で旧東独の「特別な（軍事的）地位」すら骨抜きにしかねない文言が挿入されている⁴⁰。

しかし、ソ連側からすれば、ドイツ統一交渉全体において米独は協調的な姿勢を示しており、信用に値すると認めたのである。また、米独側としても、ソ連の信用を得るために様々な妥協を行ったわけである。ところがその後、特にアメリカはこの協調的な姿勢を失い、ロシア（ソ連）にとって敵対的な安全保障秩序の形成へと傾斜していった。NATOを拡大しないという約束が存在したか否かという個別の事実認定よりも、こうした信頼の喪失にロシアの不満がある⁴¹。

このシフリソンの観察は、先に紹介したマトロックによるサロッテ批判と共通していると言ってよい。本論文執筆時点では、合意・密約の存在認定派寄りの立場を取る研究のうち、シフリソン論文が最も手堅く史料実証を行っている判断してよいだろう。

ただし、シフリソン論文の論理構成にも問題は残っている。特に、上述の2月9日付ブッシュ書簡と2月10日付ベーカー書簡との相違については、何も見解を提示していない。

この点についての議論を回避した結果、シフリソン論文は、あたかもアメリカ政府（および米独両政府）が一枚岩であったとの印象を読者に与えてしまう。しかし、合意・密約否定派の既存研究が、二通の書簡の相違を根拠の一つ

37 “Document No. 92: Memorandum of Telephone Conversation, Bush-Gorbachev, 7:14 a.m.-7:51 a.m. February 28, 1990”, Savranskaya and Blanton eds., *The Last Superpower Summits*, pp.608-611, Esp. p.609.

38 Shifrinson, “Deal or No Deal?”, p.29-32. 経済支援の重要性を指摘しつつ、米独が NATO 変容を交渉の切り札としたとの解釈は、高橋、前掲書、323、325、327、333、351 頁。

39 Sarotte, “Not One Inch Eastward?”, p.139; Sarotte, 1989, pp.124-129.

40 旧東独の軍事的地位を規定した最終地位規定条約の第5条の解釈が焦点となる。第5条の要旨は、第1項：旧東独地域と東ベルリンからの旧ソ連軍の撤退まで外国軍はそこに駐留できない。第2項：ソ連軍の撤退までは英仏米軍は西ベルリンに継続して駐留する。第3項：ソ連軍の撤退後、NATOの任務を担っているドイツ軍部隊は核兵器の運搬手段を除いて旧東独・東ベルリンに滞在できる。外国軍や核兵器及びその運搬手段は旧東独・東ベルリンに駐留 [station] や展開 [deploy] できないというものである。解釈上の留意点の詳細は、松浦一夫「ドイツにおける外国軍の駐留に関する法制—1993年NATO軍地位協定・補足協定とその適用の国内法との関係を中心に—」本間浩ほか編『各国間地位協定の適用に関する比較論考察』内外出版、2003年、49-102頁、特に52頁。なお、これらの文言が挿入された交渉経緯の概略は、高橋、前掲書、355、360-363頁。

41 Shifrinson, “Deal or No Deal?”, p.12.

として合意・密約の存在を否定する論理を組み立てているだけに、シフリンソンはこの点についての解釈を提示しなければなるまい。

何れにしても、合意・密約の存在認定派、否認派双方とも、交渉の経緯を説明する論理をある程度精緻化させており、今後この論争の行方は、論理構成よりも二つの「物証」が左右するであろう。

その一つ目は、米ソ、独ソ、あるいは米独間の「約束」に類する合意事項を記載した極秘文書などが発見された場合である。この場合は、存在認定側の議論が説得力を持つことになる。

二つ目は、合意・密約が成立していないことを当事者が認識していた記録が見つかった場合である。とりわけ、ソ連の交渉当事者たちが、「約束の類は成立せず」という認識を持続的に共有していたことを示す記録などがあれば、否認派の議論が説得力を増す。

現在の史料開示状況から鑑みて、論争を決着させうる史料の入手とその内容の精査にはある程度の時間を要するから、この論争はしばらく継続するであろう。

「第三世代」の研究に向けて

それでは、第一世代と第二世代の研究によって、ドイツ統一交渉に関する論点は吟味され尽くしており、今後は上述した史料の発掘に専念すればよいのであろうか。この回答は、明確に「否」である。

まず、密約論争に関して大きな課題が残っている。それは、「なぜ」ベーカー国務長官が1990年2月9日の発言を行ったのか、その理由を解き明かすことである。従来は密約の検証に業績が集中してきたため、ベーカー発言については、それが「どのような」内容であったのかについて議論が集中してきた。

もう一つの重要な研究課題は、ドイツ統一交渉の展開とアメリカの対ソ連・対ヨーロッパ戦

略、さらにそれらと冷戦終結期のヨーロッパ秩序再編との連関を把握することである。

ベーカー発言は、冷戦後のアメリカのヨーロッパ政策だけでなく、ヨーロッパ秩序の在り方も規定しうるほど巨大な含意を持っていた。それは、冷戦期に形成されたNATOをはじめとする集団防衛の役割に一定の制約を加え、米ソ間の連携進化を前提として地域的集団安全保障体制を強化する可能性をはらんでいたからである。それゆえ、ベーカー発言の理由を見定めることと、アメリカのヨーロッパ戦略の展開を把握するという二つの研究課題は相互に結びついている。

しかし、ベーカー発言に関する既存の解釈は、この相互連関に触れない形で蓄積されてきた。既存の主な解釈は次のようなものである。

あ)「ゲンシャー悪玉説」：西ドイツの連立政権内でコール首相とゲンシャー外相との対立が起きており、ドイツ統一交渉はこの対立の焦点であった。そして、ゲンシャー外相がNATOの性格変化を含む対ソ妥協を行うことにこだわっていた。この対立の悪い影響をベーカー国務長官が被ってしまった。影響を受けた時期は1990年1月頃から2月後半としている。この解釈は主にブッシュとスコウクロフト共著の回顧録によって主張されている⁴²。

い)「官僚間の縄張り争い説」：官僚制度の習性として縄張り争いがあり、アメリカの国務省とNSCの間、そしてドイツの首相府と外務省の間でもドイツ統一交渉についてそれが起きていた。この縄張り争いのためにアメリカの交渉姿勢がやや揺らぐことになった。

主にゼリコーとライスの共著がこの解釈を主張している⁴³。同共著は、この縄張り争いが深刻化した原因として「ゲンシャー悪玉説」を採用している、時期的には1990年1月頃から縄張り争いが激しくなり、90年2月初頭に片付いたとしている。なお、ベーカー国務長官はブッ

42 George H.W. Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed*, New York: Alfred Knop, 1998, p.237.

43 Zelikow and Rice, *op cit.*, p.184.

シュ大統領との対立を認めていないが、国務省とNSCとの縄張り争いについては認めており、それが2月中旬まで続いたと回想している⁴⁴。

う)「二元外交説」：(あ)と(い)の複合形として、〈アメリカの国務省・ドイツの外務省〉の連携を一方に、〈アメリカのNSC・ドイツの首相府〉の連携を他方として、この二陣営間で縄張り争いが行われていたという解釈である。

これを先駆的に指摘した高橋進は、「各国の外交が二元化していた」と表現し、二元外交が本格化した起点を1989年11月末のコール首相によるいわゆる「10項目提案」に求めている⁴⁵。サロッテらによる近年の実証研究は、概ねこの二元外交説に沿った説明を行っている。

高橋は二元外交が引き起こされた要因については明言していないが、サロッテはその深刻化の要因として「ゲンシャー悪玉説」を援用している⁴⁶。シュポーアは二元外交を認めつつも、ドイツ首相府と外務省との対立は限定的なものであったととらえている⁴⁷。

え)「一元外交説」：アメリカ政府は事実上一枚岩で行動したとの理解である。先に紹介したシフリンソン論文は、「ソ連の目にアメリカはどのように映っていたか」という論点を重視するために、アメリカ政府があたかも一枚岩で行動していたと受け取らざるをえない解釈を所々で行っている。先に紹介したように、2月9日のベーカー発言と同日のゲーツ発言との類似性を重視していることに示されているように、90年2月のアメリカ政府内や米独間の意見相違については事実上否定している。

既存解釈の問題点

既存解釈の問題点について整理してみよう。まず、え)「一元外交説」では、次章で紹介する、

2月9日のブッシュ書簡と2月10日のベーカー書簡の内容が異なっていた理由を説明できない。また同様に次章で詳述する、2月2日のベーカー国務長官とゲンシャー西独外相の会談内容と、2月3日のスコウクロフト補佐官とテルチク西独首相補佐官との会談内容との間に存在する相違を上手く説明できない。よって、密約論争における貢献は多としつつも、本論文の課題設定に関しては議論の対象とはならない。

次に、他の三つの解釈は、なぜ、ベーカー発言とアメリカのヨーロッパ戦略との関連について踏み込んでいないのであろうか。それは、「2+4」枠組みの是非がブッシュ政権内で最大の争点であったという前提を三つの解釈とも共有しており、この前提と何らかの形で整合性を持たせるように、解釈を構成しているからである。

ちなみにこの前提は、東欧・ソ連情勢の大変動に直面しながらも、アメリカは一貫した対ソ連・ヨーロッパ戦略に従って賢明に対処したという「物語」を支えるためにも重要な貢献をしている。このアメリカの戦略的一貫性やその賢明さを称揚する物語は、アメリカによる冷戦勝利論や西側秩序論の土台となっており、それが冷戦後のアメリカ外交を正当化してきたと言っても過言ではない。

もちろん、ドイツ統一交渉について、ブッシュ政権内に意見相違があったことは周知の事実である。問題は、対立が政権内のどの階層で生じたのか、いかなる案件について対立したのかである。もし、大統領や主要閣僚のレベルで戦略の核心部分について深刻な意見対立があり、しかも、それが継続的なものであったとしたら、上述の「物語」は崩壊してしまう。

これとは対称的に、次のように説明したら上述の「物語」を擁護する余地を残すことができ

44 James A. Baker III and Thomas M. DeFrank, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989-1992*, NY: G.P. Putman's, 1995, pp.213-216. [ジェームス・ベーカー III 『シャトル外交激動の四年』上、新潮社、1997年、421-428頁]。

45 高橋、前掲書、223、236頁。

46 Sarotte, 1989, 104-105.

47 Spohr, "Precluded or Precedent-Setting?", p.17.

るのではなからうか。

まず、意見相違は戦略の核心部分ではなく交渉の手段(「2+4」の是非)に関するものであった。そして、大統領と閣僚間の対立は存在したが、それは外部要因(ゲンシャー悪玉説)や、官僚政治の慣性(官僚政治、二元外交説)によって一時的に引き起こされたに過ぎない。このような説明である。

それゆえ、「2+4」の是非が主要争点であったという解釈は、上述の「物語」を支える上で重要な鍵を握っている。

ブッシュ政権関係者の著作のうち、「2+4」に関するブッシュ政権内の路線対立を最も詳述しており、かつ、識者に影響を与えてきたのはゼリコーとライスとの共著である⁴⁸。ゼリコーとライスはともにNSCでドイツ統一交渉に携わっていた経歴をもっており、また、この共著は出版当時に一般の研究者のアクセスできなかった史料を大量に註に明記していた。そのため、学界においても、この共著の記述内容は一定の信用を得てきた。

同著によると、「2+4」枠組みは、89年末から90年1月にかけて国務省内で構想され、ベーカー国務長官が強く支持した。しかし、スコウクロフト補佐官やNSCの職員はこの枠組みの推進に消極的であった。90年2月半ばにブッシュ大統領は「2+4」枠組みの推進を容認したものの、しばらくは国務省とNSCとの間でその機能をめぐる論争が続いた。同時期、西ドイツ国内でも同様の論争が存在しており、外務省は「2+4」交渉に積極的で首相府は消極的であった。かくして、〈アメリカ国務省+西ドイツ外務省〉対〈アメリカNSC+西ドイツ首相府〉という陣容で国境横断的な官僚政治が展開されたという⁴⁹。

しかし「2+4」枠組みは、アメリカ(あるいは

は西ドイツ)の国益を確保するための一手段に過ぎない。ドイツ統一に関する交渉方針を定めることの方が、アメリカの国益にとってより本質的な問題である。そして、ドイツ統一に関する交渉方針は対ソ・対ヨーロッパ戦略全体と整合性を持たなければならない。政策決定上の優先順位は、対ソ・対ヨーロッパ戦略、ドイツ統一、そのための交渉枠組み選定の順になるであろう。

ところが、ゼリコーとライスの共著は、「2+4」枠組みに関する政権内対立の内幕については詳述しているものの、対ソ・対ヨーロッパ戦略やドイツ統一の全体像についての政権内対立については、ほとんど触れていない。結果的に読者は、「2+4」枠組みの是非が、ブッシュ政権内で最大の懸案であったかのような印象を抱くことになる。

この問題が顕著なのは、密約論争の核心部分である、90年2月9日のベーカー発言とその前後のアメリカ政府の反応についての記述である。詳細については本論文の第2章で触れるが、同共著によれば、ベーカー発言は、単にアメリカ政府内の調整不足によってなされた不用意な発言であったに過ぎず、その発言翌日には、すぐにベーカー本人が軌道修正したという⁵⁰。ところが、ゼリコーとライスが仕えていた、スコウクロフト補佐官とブッシュ大統領の著した回顧録すらこの記述内容を否定している⁵¹。

端的に言えば、ゼリコーとライスの共著の隠れた出版意図は、アメリカ側の集合的な歴史認識を支えられるような先に指摘した「物語」を擁護することにあつたと考えられる。同共著を主要典拠とした、「2+4」に関する論争を最重要視する研究課題の設定と、それに連動した上述のあ)、い)、う) 三つの説は、再検討を迫られている。

48 Zelikow and Rice, *op cit.*

49 *Ibid.*, Chapter 5.

50 *Ibid.*, p.184.

51 スコウクロフトは、ベーカーとの意見相違が90年2月下旬まで続いたことを認め、自己批判している。Bush and Scowcroft, *op cit.*, pp.235, 237, 243. ベーカーはエピソード的に触れているにすぎない。ベーカー、前掲書、421-428頁。

本研究の仮説と学術的貢献

これまでの検討を踏まえて、本論文は独自の解釈として、お)「アメリカ政府中枢の路線対立説」を採用する。

この解釈は、上述の い)「官僚間の縄張り争い説」、う)「二元外交説」を完全に否定するわけではない。しかし、両説の妥当性は、ドイツ統一交渉に関する実務レベルの政策形成過程の説明に留まると理解する。

追って詳述するように、ブッシュ政権は、相対的に重要性の高い外交問題について政権中枢で判断を下していた。ここでいう「中枢」とは、ブッシュ大統領、スコウクロフト補佐官、ベーカー国務長官、チェイニー国防長官の四名を指す。

「中枢」はつねに調和していたわけではなく、とりわけ、スコウクロフト補佐官とベーカー国務長官の間には、官僚間の縄張り争いやそれに起因する二元外交と質的に異なる、対ソ・対ヨーロッパ戦略をめぐる鋭い路線対立があった。

この対立はブッシュ政権発足当初から存在しており、1990年2月のベーカー発言をはじめとするドイツ統一交渉でのアメリカの姿勢の揺らぎは、この路線対立の延長線上に位置づけられる。

本論文の解釈 お)の含意することは、1990年2月のドイツ統一交渉に関するアメリカの交渉姿勢を把握するために、ベルリンの壁崩壊前の時期の分析が必要だということである。具体的には、1989年1月のブッシュ政権発足から1989年末のマルタ・米ソ首脳会議を対象とした時期の分析が必要となる。

なぜなら、ドイツ統一交渉における各国の交渉姿勢は、冷戦後を見据えた将来構想だけによって規定されていたのではなく、ベルリンの壁崩壊以前に各国の追及していた戦略との整合性を保つことも重視されていたからである。ア

メリカは特にそれが顕著であったと考えられる。

本論文の解釈が妥当であるとする、次の三つの学術的貢献が期待できる。

第一に、冷戦終結期におけるアメリカの外交政策形成過程の分析を精緻化する。

従来の研究に従えば、ドイツ統一交渉での「2+4」枠組みの議論など、政策実行の手段に関する部分については、いわゆる「トランス・ガバメンタル・ネットワーク」の一類型として「二元外交」が行われていた。その一方で、政策実行の根拠となる対ソ連・対ヨーロッパ戦略については、「合理的行為者モデル」が暗黙のうちに当てはめられており、政権中枢は概ね一枚岩で戦略的一貫性をもって情勢変動に対応していたものとして取り扱われている。

しかし、政権中枢が一枚岩で戦略的一貫性を持っていたとしたら、「二元外交」は容易に発生することはないであろう。むしろそれは、政権中枢に齟齬があり、戦略的一貫性に欠けていたからこそ発生しやすくなる事態であろう。

ただし、本論文は、西側秩序論の主張するように、ブッシュ政権の外交政策形成過程が様々な行為者(アクター)に開かれていて競争的であったということを受け入れているわけではない⁵²。開かれていたのは、精々、実務的な案件までであり、政策の重要度が上がれば上がるほど、参加可能なアクターは嚴重に絞り込まれていたと考えられる。

この点にかかわって、筆者は、アメリカ政府内で1990年から1992年までNATO東方拡大が検討されていたことと、その主な動機がヨーロッパ自立傾向を制御することにあつたことを、近年公開された一次史料に基づいて実証したことがある⁵³。サロッチも、動機と時期の解釈は筆者と異なるが、1990年上半年にアメリカ政

52 西側秩序と政策形成過程に関する代表的な研究として、Ikenberry, *op cit.*; Thomas Risse-Kappen, *Cooperation among Democracies: the European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press, 1995; John Gerard Ruggie, *Multilateralism Matters: the Theory and Praxis of an Institutional Form*: New York: Columbia University Press, 1993.

53 「ジョージ・H・W・ブッシュ政権期の対ヨーロッパ戦略と NATO 拡大構想」日本国際政治学会 2013 年度研究大会、アメリカ政治外交分科会、2013 年 10 月 27 日、朱鷺メッセ新潟コンベンションセンター。

府内でNATO東方拡大が検討されていた事実を指摘している⁵⁴。

NATO拡大計画の詳細については稿を改めるとして、筆者もサロッテもドイツ統一交渉やヨーロッパ政策に関するブッシュ政権の政策立案過程について、ある共通の観察を行っている。それは、ごく一部の担当者たちが、外部からの入力を概ね遮断した状態(要するに「密室」)で、その検討を進めていたということである⁵⁵。

このことは、当時の外交政策形成過程に参加可能なアクターが予め選別されていただけでなく、アジェンダの選別も閉鎖的な過程の中で行われていたことも示唆している。ただし、選別されたアクターたちが政策を形成していく過程では、特にそれが政権中枢のレベルに近づけば近づくほど、アクター同士の意見対立が鋭くなっていた。これがブッシュ政権の外交政策形成過程の実態であろう。

つまり、「(多様な利益集団に参加可能性のある)競争的な政策形成モデル」は政策の重要度が上がるほど実態とそぐわなくなり、また、「合理的行為者モデル」を適用可能なのは、いかなるアジェンダにおいてどのようなアクターの参加を許すのか、という選別基準の設定までであったと考えられる。

このことを明らかにすべく、本論文は、1989年1月のブッシュ政権発足から1990年2月のドイツ統一交渉の本格化までの約一年間の経緯を追跡して、ブッシュ政権中枢レベルでの戦略的判断の揺らぎを実証する。

第二に、冷戦勝利論と西側秩序論の論拠の妥当性を再検討する。

上述の第一の貢献として触れた形で政策形成過程が解明されると、まず、アメリカが思慮深く

合理的に行為した結果として冷戦に勝利したという解釈は修正を迫られるであろう。さらに、西側秩序論の解釈するアメリカの政策形成過程は実態にそぐわないことも明らかになり、その解釈に支えられたアメリカ主導の秩序が安定しているという主張の虚構性も明らかになるであろう。

西側秩序論によれば、アメリカは多角主義的で強制力行使を抑制したアクターであり、その政策形成過程は様々な利益集団の入力と競争によって特徴づけられる⁵⁶。アメリカ以外の国家もこの政策形成過程に参加することが可能であり、競争に勝ち抜けばアメリカの政策に利害を反映する機会を獲得できる。そのため、アメリカの主導する秩序は大戦争の「旧敵国」や「敗者」にも寛容であり、その秩序に組み込まれた国々は不満を抱きにくい。強制力行使に依存した覇権的な支配に比べて、アメリカ主導の西側秩序は安定しているという⁵⁷。

しかし、上述の第一の貢献で触れたように、アメリカは大きな戦略や国益を確保するための手段を検討する際に、参加可能なアクターを予め厳しく選別する傾向がある。当然、選別されたアクターたちは、自分たちの仲間内に都合のよい政策を決めるであろう。

先に紹介した、NATO拡大に関するマトロックの見解、そして米ソ密約に関するシフリンソン論文は、(ドイツ統一交渉後に)アメリカの都合によって国際秩序を運営している状況に警鐘を鳴らすものであった。この両者が冷戦勝利論や西側秩序論と実態との乖離を政策形成過程という観点から検証したのだとすれば、理論的な批判は1990年代の米ロ関係の展開を整理したイアン・クラーク [Ian Clark] の業績によってなされている⁵⁸。

54 Sarotte, "Perpetuating U.S. Preeminance", pp.118-119.

55 イギリスのハード外相も同様の観察を行って閣議報告している。"No. 114, Extracts from Conclusions of a Meeting of the Cabinet held at 10 Downing Street on 1 February 1990 at 9.30 a.m.", *DBPO*, Series III, Vol. VI, p. 237.

56 Ruggie, *op cit.*, p.7; Risse-Kappen, *op cit.*, pp.13-14, 33-34.

57 Ikenberry, *op cit.*, pp.29-34, 210-214.

58 Ian Clark, *The Post-Cold War Order: the Spoils of Peace*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

同単著を契機とした、クラーク・アイケンベリー論争については、Kota Yoshitome, *The Western Order Under Quasi-Multilateralism: The West and the Bosnian Conflict, 1991-1995*, Unpublished PhD Thesis, The University of Leeds, 2006, Chapter 1.

本論文はクラークらに学びつつ、この冷戦勝利論や西側秩序論の様々な想定が、冷戦終結後の様々な情勢変動によって破綻したのではなく、ドイツ統一交渉という冷戦終結過程の入り口において、既に誤っていたことを明らかにする。

第三に、冷戦終結とその後の秩序変動を包括的に議論するための歴史的視点を提供する。

上述の第二の貢献で触れたように、NATO拡大の事例は、冷戦勝利論や西側秩序論の妥当性を揺るがしているだけではない。それは、既存のドイツ統一交渉研究の持つ「歴史観」への再考も迫っている。

この「歴史観」は、冷戦終結期のヨーロッパ安全保障秩序の変容の方向性がドイツ統一交渉によって概ね規定されたとみなす特徴がある。しかし、ヨーロッパ秩序の再編過程は、ドイツ統一交渉のみで完結しているわけではない。ドイツ統一交渉は一つの局面であり、そのほかのいくつかの局面を経てこの再編過程全体が構成されていたはずである。

本研究はこうした視点に立って、アメリカの対ソ連・ヨーロッパ戦略の展開の中にドイツ統一交渉を位置づけようとするものである。このような視点に立つ実証研究が進めば、ドイツ統一交渉を含む冷戦終結過程とその後の秩序再編過程とを包括的に把握しうる歴史認識を形成して、それを普及させることができるであろう。

近い将来、史料公開の進展に伴って、また、目まぐるしく変転する現状の歴史的位相を把握したいという問題意識の高まりも反映して、ヨーロッパ国際政治史やアメリカ外交史の分野で、冷戦終結過程やその後の秩序再編に関する実証研究が盛んになるであろう。

その研究を実りあるものにするためには、ベルリンの壁崩壊の1989年11月からソ連崩壊の1991年12月の動向だけを観察するのではなく、少なくとも、ヨーロッパ・デタントの盛り上がった1970年代から、旧ソ連と旧ユーゴスラヴィア連邦崩壊後までの情勢変動を視野に収めておくことが求められる。また、一国だけの動向や、一事件の展開だけに情報の入力を限定するのでは

はなく、分析対象とする国家、政治家、事件の背景にある国際関係の推移や複数の事件との連関に目配りして因果関係の判断を下すことも必要になる。

本論文の実証研究は、冷戦終結期に発生した主要事件の多くと関りを持っていたブッシュ政権の対ソ連・対ヨーロッパ戦略の展開を追跡することによって、こうした需要を満たすことのできる分析視点を形成するための基礎作業を行うという役割も担っている。

2. 1990年2月におけるドイツ統一交渉とアメリカ政府内の対立

本章の概要

この章は、1989年末から1990年2月のドイツ統一交渉に関するアメリカの動向を分析する。本章の目的の一つは、時系列的な情勢の展開に即して研究蓄積を批判的に再検討することにある。もう一つの目的は、前章で提示した仮説お「アメリカ政府中枢の路線対立」の妥当性を検証することにある。具体的には、1990年2月における中枢レベルでの対立の実態とその経緯を把握する。

なぜ、実証分析を行うはじめの章として、その時期的な対象を89年末から90年2月に定めたのかというと、この時期、とりわけ90年2月にその後のドイツ統一交渉過程の基調を規定する国際交渉がなされていたからである。しかも、この時期の国際交渉については研究者による解釈が定まっていなかったからである。

90年2月上旬に、米独はそれぞれ後に「密約」の焦点となるNATOの将来に関する発言をした。2月中旬にはソ連が「2+4」枠組みの発足に同意した。しかし、2月末の米独首脳会議では、同月上旬に両国の試みようとしていた対ソ交渉方針を見直すことが確認された。

ほんの数週間間にこれだけの内容が詰まった交渉が展開されていて、かつ、米独の交渉上の振幅も大きかったことから、第一世代と第二世代の研究はこの時期の分析を中心に蓄積され

てきたわけである。

この2月の動向に関する既存研究の解釈に共通した問題点は、回顧録類の記述を批判的に検討せずに鵜呑みにして、対立が「2+4」に関する限定的なものであったと位置づけたり、アメリカ政府内部で十分な意思疎通が図られていたと断定したりしがちなことである⁵⁹。

これに対して本章は、「2+4」枠組みの是非についての対立は単体で存在したのではなく、ドイツ統一交渉や対ソ・対ヨーロッパ戦略に関する路線対立の一環であったことを確認する。

とりわけ、90年2月9日のベーカー国務長官発言（NATOの管轄範囲を拡大せず）は、アメリカ政府内で必要であったはずの意思疎通が欠落していたことを背景としてしており、しかもその欠落は、ベーカー国務長官とスコウクロフト補佐官との路線対立によって生じていたことを明らかにする。また、その後、スコウクロフト補佐官が数段階の巻き返しを図り、90年2月上旬のベーカー国務長官発言の方向性を骨抜きにしていった過程も追跡する。

1990年2月の米ソ・独ソ交渉

1989年11月のベルリンの壁崩壊を契機として、西独のコール首相はドイツ再統一に向けて本格的に行動することを決断した。コールは1989年11月28日に「10項目提案」を行い、統一に向けた方針を明らかにした⁶⁰。しかし、「10

項目提案」について西独が事前に何も働きかけでこなかったことにソ連、イギリス、フランスは困惑を隠せなかった。

ソ連は、89年12月まで再統一交渉そのものに難色を示していた。しかし、西独とアメリカが統一に向けての動きを加速していること、東独からの市民流出の深刻化などによって、90年1月25日にこの姿勢を修正した。東西両ドイツとベルリン占領4か国を合わせた6か国による交渉の実現、NATO東方拡大の阻止、ソ連兵撤退への手当てを求める方針を決めた⁶¹。ソ連は、モドロウ東独首相が訪ソした機会を利用して、東独との共同提案としてこれを対外的に発表した⁶²。

フランスは、一方でドイツ統一の含意を懸念しつつも、他方でそれが不可避であると判断し、ヨーロッパ統合問題でのドイツからの妥協を引き出すことを重視した⁶³。イギリスは米、仏、ソ連それぞれにドイツ統一に慎重である姿勢を伝え、少なくとも統一交渉の減速を期待した⁶⁴。その一環として、90年1月29日にハード外相を訪米させた。

アメリカはドイツ再統一のメリットを認め、西独の動きを支持した。しかし、アメリカ政府内には二つの方向が並存していた。一つは、ブッシュとスコウクロフトの路線であった。

それは、統一ドイツのNATO帰属と駐独米軍の維持とドイツ配備核兵器の現状維持を条件と

59 対立の存在を指摘し、2月9日のベーカー訪ソ時に解消されたと解釈するのが、ゼリコー＝ライス説。Zelikow and Rice, *op cit.*, p.184. ベーカーは、自分がドイツ統一交渉を主導していたとらえており、対立をエピソード的な扱いに留めている。ベーカー『シャトル外交激動の四年』上、421-428頁。3) スコウクロフトは、ベーカーとの齟齬が2月下旬まで続いたことを認めている。Bush and Scowcroft, *op cit.*, p.235, 237, 243.

60 “Speech by Chancellor Kohl to the Bundestag on Intra-German Relations,” 28 November 1989, Lawrence Freedman ed., *Europe Transformed: Documents on the End of the Cold War*, London: Tri-Service Press, pp.372-376. 最近の史料公開情報として、“The Soviet Origins of Helmut Kohl’s 10 Points”, National Security Archive Electronic Briefing Book No.296, <<http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB296/index.htm>>.

61 高橋、前掲書、208頁。最近の史料としては、Anatoly Chernyaev, “The Diary of Anatoly S. Chernyaev 1990”, Translated by Anna Melyakova, Edited by Svetlana Savranskaya, The National Security Archive, 2010, p.10.

62 Zelikow and Rice, *op cit.*, p.164.

63 高橋、前掲書、183、194-196、239-245頁。Bozo, *op cit.*, pp.124-126, 147-149, 168-170, 181-188.

64 “No.103 Letter from Powell (No.10) to Mr Wall [WRL 020/1], 10 Downing Street, 20 January 1990”; “No.108, Minute by Mr Hurd [ESB 020/02] FCO, 27 January 1990”, *DBPO*, Series III, Vol.VII, pp.215-219; 229-230.

して、統一交渉を西独に委ねるものであった。米英仏ソのいわゆる戦勝四か国は主にベルリン問題の残務処理を交渉する程度に留め、ほかは西独の積み重ねる既成事実を追認すればよいとの考え方であった⁶⁵。

1990年1月の段階で、ブッシュ大統領がアメリカのヨーロッパ政策の優先課題として考えていたことは、米ソ軍備管理交渉の推進であった。そのため、この問題に関する国家安全保障会議(NSC)を90年の年始から集中的に開催した(1月4日、16日、22日)。

この一連のNSCで、1989年5月にブッシュ大統領の提案した通常兵力削減案(米ソ双方の上限を27万5千人とする)よりもさらに踏み込んだ、米ソ双方の上限を22万5千人とする数値(米ソ双方の上限を19万5千としつつ、大陸内に3万人の追加を認める)をNSC参加閣僚に了承させた。そして、対ソ交渉の主導権を維持すべく、1990年1月31日の年頭教書演説にこの計画を盛り込んだ⁶⁶。

これに対して、ベーカー国務長官の主導するもう一つの路線があった。ベーカーは、国務省内でドイツ統一交渉のための枠組みを検討させていた⁶⁷。それが「2+4」であった⁶⁸。90年1

月末にベーカーはこれを推進することを決めたという。この段階でブッシュ大統領が進めていたことは、ソ連との言わば縮小均衡を図るということであり、ドイツ統一問題はアメリカが主導的に取り扱う問題ではないはずであった。それにもかかわらず、ベーカーは2月2日の米独外相会談と2月9日の米ソ会談の主要議題を「2+4」に定め、交渉に乗り出してゆく⁶⁹。

この頃スコウクロフト補佐官は、「2+4」構想に執着するベーカー国務長官の動きを懸念しつつ、西ドイツと欧州諸国の動向にも強い危機感を抱いていた。それは西ドイツがドイツ統一実現のためにソ連に過剰に譲歩する可能性であった。また、ドイツ統一に消極的な英仏が、ソ連に同調して多国間協議を主張する可能性であった。

スコウクロフトは、次の三つの動きを注視していた。第一に、90年1月17日のコール首相のインタビューの内容である⁷⁰。統一ドイツのNATO帰属を求めるのか否かを問われると、コール首相は、現段階では答えるべきではないとして明言を避けた。

第二に、1月31日にトゥッツィング(Tutzing)でゲンシャー西独外相の行った演説であった。

65 Bush and Scowcroft, *op cit.*, pp.233-234. ゼリコーとライスによれば、この時期にNSCと国務省の実務レベルで統一ドイツのNATO帰属問題を検討していたという。統一ドイツのNATO帰属で双方は一致し、東独部分について、NSCは東独の非軍事化の可能性まで想定し、国務省は西独も含めた非核化や非軍事化をまで検討していたという。Zelikow and Rice, *op cit.*, pp.159-160, 165-166, 172. しかし、上掲のブッシュとスコウクロフトの回想録は、国務省内の作業であったと示唆している。国務省とNSCの実務レベルで共同作業が行われていたのか、あるいは、国務省単独であったのか、はたまた、まったく別の幹部クラスの意見調整がなされていたのか、検討が必要である。しかし、当該情報を含んでいると思われるブッシュ大統領図書館のPhilip Zelikow Fileのうち、ドイツ統一関連文書の開示状況は芳しくない。ちなみに、NSCでNATOと対英政策を主に1991年から92年にかけて担当していたバリー・ロウエンクロンの関係文書(Barry Lowenkron Files)は一定量が開示されている。この中には省庁横断的に政策を検討していた「ヨーロッパ戦略運営グループ(ESSG)」の議事メモが含まれている。これが、NATO拡大計画を分析した註53の主要資料である。1989年から1990年にかけてのESSG関連史料の開示も期待される。

66 Bush and Scowcroft, *op cit.*, pp.210.

67 ベーカー、前掲書、410-412頁。

68 高橋、前掲書、209-213頁。

69 ゼリコーとライスによれば、1月31日にベーカーとブッシュ大統領がドイツ統一交渉の方針について協議したという。ただし、「2+4」を主要議題とすることや統一ドイツがNATOに帰属した場合の東独部分の扱いについて、ベーカーが考えを明確に伝達したのか否かについては不明だという。Zelikow and Rice, *op cit.*, pp.172-173, 419-420 Ref.No.37.

70 Jim Hoagland and Marc Fisher, "Kohl Calls E. German Move for New Police 'Catastrophic': Erosion of Confidence Could Advance Vote," *The Washington Post*, January 17, 1990, A1.

この演説でゲンシャーは、西側がワルシャワ条約機構への干渉をせず、NATOを東方拡大しないとの方針を表明していた⁷¹。また、ゲンシャーはその数日前には、ドイツ統一にあたって、東独部分をNATOの管轄下に編入する必要はないとも述べていた⁷²。

第三に、イギリスやフランスの動向であった。1月29日に訪米したイギリスのハード外相は、統一ドイツのNATO帰属が交渉の基本であると主張した。ただし、ソ連の利益にも関心を払う必要があることと、イギリスの利益を確保可能な枠組みが必要であることを指摘した⁷³。このやり取りから、スコウクロフト補佐官は、イギリスがソ連の主張するCSCEでの交渉案を支持する可能性があるかと懸念した⁷⁴。ドイツ問題を多国間協議にさらすことになり、交渉の結果を制御することが困難になることを危惧したのである。

2月3日、スコウクロフトはミュンヘン安全保障会議に出席し、テルチク西独首相補佐官と会談した。この会談でスコウクロフトは、統一ドイツの中立化を容認できないことを強調した。テルチクはスコウクロフトに同意した。

その上でテルチクは、90年1月から2月初めに西独首相や外相らによってなされた上述の一連の発言について、西独連立政権内の勢力争いに絡んだ国内政局的なものであるとの認識を示した。そして、自由民主党 (FDP) 党首のゲンシャー外相の意見が目立っているが、コール首

相の真意はドイツ中立化にはないと説明した。また、2月10日の独ソ首脳会議で予定している発言の要旨を説明した。

スコウクロフトとテルチクは、CSCEを利用してドイツ問題を話し合うことを阻止することでも一致し、2月9日のベーカー訪ソの情報コール首相に手渡すことを取り決めた⁷⁵。

このテルテクとの会談を経て、スコウクロフトは西ドイツに対する警戒感がある程度緩和した⁷⁶。ところが、スコウクロフトがミュンヘンに向けて出発した頃、ワシントンDCでは別の動きが進行していた。

それが、2月2日のベーカー国務長官とゲンシャー西独外相の会談であった。両者は、統一ドイツのNATO帰属を追及することで一致し、ソ連の反応について議論した。ゲンシャーはトゥッツィング演説を踏まえて、CSCEの強化などソ連の安全保障上の関心に配慮することが必要であることを指摘し、ベーカーはそれに理解を示した⁷⁷。

しかもこの会談後、両者は、統一ドイツがNATOに帰属するとしても、東独部分を特別扱いすることとNATOを東方拡大しないことについて、「完全に一致」したと報道陣に表明したのである⁷⁸。

この報告を受けたスコウクロフトは、強い衝撃を受けた。ベーカーはその含意を理解せずにゲンシャー外相に同意したとしか思えなかったという⁷⁹。

71 “Speech by Foreign Minister Hans-Dietrich Gensher, at a Conference of the Tutzing Protestant Academy, 31 January 1990”, Freedman ed., *op cit*, pp.436-445.

72 Spohr, “Precluded or Precedent-Setting?”, p.14.

73 “No.109, Sir A. Acland (Washington) to FCO, No.231 Telegraph [WRL 020/1] Washington, 30 January 1990, 1.45 a.m”, *DBPO*, Series III, Vol.VII, pp.230-231.

74 Bush and Scowcroft, *op cit*, pp.236, 248.

75 *Ibid.*, pp.237-238. テルチクによれば、スコウクロフトは戦勝四か国によるドイツ問題の話し合いを拒否すべきと強調した。ただし、西欧同盟、独仏軍事協力、英仏の核戦力について積極的に評価し、「安全保障領域で『ヨーロッパ部門』を作り出す好機だ」と語ったという。ホルスト・テルチク『歴史を変えた329日—ドイツ統一の舞台裏』三輪晴啓、宗宮好和訳、NHK出版、1992年、146頁。

76 Bush and Scowcroft, *op cit*, p.240.

77 Hans-Dietrich Gensher, *Rebuilding a House Divided: A Memoir by the Architect of Germany's Reunification*, New York: Broadway Books, 1998, pp.339-340.

78 Zelikow and Rice, *op cit*, pp.176-177.

79 Bush and Scowcroft, *op cit*, p.237.

しかし、スコウクロフトのミュンヘンからの帰国とほぼ入れ替わる形で、2月5日（米東部時間）の夜にベーカー国務長官は訪欧に出発してしまった。

ベーカーは、6日未明、給油の名目でアイルランドに立ち寄り、当地に別件で滞在していたデュマ仏外相と会談した。そして、プラハ訪問を経て、2月7日から2月10日の滞在日程でモスクワ入りした。ソ連訪問の主目的は、2月9日のゴルバチョフとの会談であった（その後ベーカーは10日までソ連に滞在し、11日から13日までカナダのオタワでのオープン・スカイ協議に参加した）。

2月9日のゴルバチョフとの会談で、ベーカーは「2+4」の枠組みについてソ連側の出方を探った。ゴルバチョフは「2+4」を拒否しなかったが、同意の意思表示は留保した⁸⁰。続いてベーカーは統一ドイツとNATOの関係について踏み込み、「（統一後ドイツがNATOに帰属したとしても）NATOの管轄範囲 [jurisdiction]、あるいは、軍事的プレゼンスを1インチたりとも東側に拡大することはない」と発言した⁸¹。また先に触れたように、同日、ゲーツNSC副補佐官も、東独部分にNATOの軍事的プレゼンスを拡大する意思のないことをクルチュコフKGB議長に伝えた⁸²。

ゴルバチョフはベーカーに対し、NATO東方拡大が認められないことを念押ししたものの、ドイツ統一の道筋やそのNATOとの関係については具体的な見解を示さなかった⁸³。なぜなら、この翌日（2月10日）に独ソ首脳会議が予定さ

れており、その場でのドイツ側の発言を聞いてから意思を表明しようとしていたからであった。

90年1月にコール首相やゲンシャー外相らは、ソ連の安全保障上の利益に配慮してCSCEの強化やNATOの変容の必要性を指摘する発言が相次いでいた。ゴルバチョフは、これらの言動が単に西ドイツによって打ち上げられた観測気球ではなく、アメリカとの調整を経た具体的提案であることを確認する必要があった⁸⁴。

こうして開催された独ソ首脳会談（2月10日、モスクワ）でコール首相は、ベーカー米国務長官の2月9日の発言とほぼ同一趣旨の発言を行った。コールは、NATOの決定することと留保しつつも、「もちろんNATOの領域を現在のドイツ民主共和（東独）の領域に拡大することはできない」と語った⁸⁵。

ソ連側は、2月9日のベーカー発言、前章で紹介した同日のゲーツ発言、そして、2月10日のコール発言を組み合わせ、米独がソ連側に提示した交渉条件を理解したであろう⁸⁶。

つまり米独ともに、統一ドイツをNATOに帰属させることを求めているが、ソ連がそれを容認するのであれば、東独部分については名目上の帰属に留めてもよいとの取引を提示されたのである（ソ連側は、実質的な非武装地帯化を想像したであろう）。東独部分をこのように扱う交渉が可能であれば、それと国境を接する東ヨーロッパ諸国をNATOの加盟国にすることは政治的にも用兵上も課題が大きすぎる。事実上NATOの東方拡大は行われないことを意味する。

ゴルバチョフはこれに満足し、2月10日の独

80 ただし、すでにソ連側は、4か国か6か国の協議を行うべきという腹案を抱いていたという。ミハイル・ゴルバチョフ『ゴルバチョフ回顧録』下、工藤精一郎、鈴木康雄訳、新潮社、1996年、190-191頁。

81 “Document No.119: Record of Conversation between Mikhail Gorbachev and James Baker, February 9, 1990,” Savranskaya and et.al eds., *Masterpieces of History*, pp.675-684: Esp.680.

82 本論文、註28参照。

83 Sarotte, “Not One Inch Eastward?”, p.128; Spohr, “Precluded or Precedent-Setting?”, p.22.

84 ゴルバチョフ、前掲書、192-193頁。Sarotte, 1989, p.110.

85 *Deutsche Einheit DZDP*, Teil 2, p.799.

86 シュポーアは、この段階で米独との了解が成立したとソ連が受け止めてもやむを得ないと判断する。Spohr, “Precluded or Precedent-Setting?”, p.28. サロットは、発言内容が明文化されていない以上、約束は何も成立していないと判断する。Sarotte, “Not One Inch Eastward?”, p.131.

ソ首脳会議で、西独とソ連（および東独）の間にドイツ国家の統一に関して意見相違はないと指摘した上で、統一国家の国家形態や統一方法について、「(判断するのは) ドイツ人の権利 (das Recht der Deutschen) である」と認めた⁸⁷。また、その数日後、カナダのオタワで開催されたNATOとワルシャワ条約機構とのオープン・スカイに関する協議の場で、シュワルナゼ・ソ連外相は「2+4」協議の枠組み受け入れの意思をアメリカに伝達した⁸⁸。

スコウクロフトの巻き返し (1) 二通の書簡

このまま交渉が進んでいたら、東独部分をNATOの管轄外とする方針は、「2+4」枠組み通じて国際的に既成事実化されていた可能性が高かったであろう。

しかし、ワシントンDCでは、「2+4」についても、東独部分をNATOの管轄外とする方針についても、スコウクロフト補佐官が猛烈に巻き返しを始めていた。

その第一幕が、2月9日付けでブッシュ大統領からコール西独首相宛てに送られた書簡であった。

既に触れたように、2月3日にスコウクロフトとテルチク西独首相補佐官が会談した際、2月9日のベーカー・ゴルバチョフ会談の内容をアメリカから西独へ伝達することを約束していた。この約束に従い、会談内容の要旨をベーカー国務長官からコール首相に宛てて届ける予定であった⁸⁹。

ところが2月8日、スコウクロフト補佐官は、このベーカー発信予定の書簡とは別に、ブッ

シュ大統領がコール宛てに直接書簡を送るように促した⁹⁰。ブッシュは助言に同意して2月9日付けでコール宛てに書簡を送った。

ブッシュとスコウクロフトの回顧録によれば、この書簡を書いた目的は、ベーカー発信とブッシュ発信との二通の書簡を送ることでアメリカによる西ドイツ支持の姿勢が政権一体のものであることを明示し、西独がソ連との交渉に安心して臨めるように支えるためであったという⁹¹。

しかし、先に触れた2月初旬のスコウクロフト補佐官の動向と、下記のように書簡の内容が異なっていたことから考えて、2月9日付のブッシュ発信書簡の狙いは、ベーカー国務長官の言動を制御することと、コール西独首相がソ連に対して妥協しすぎないように牽制することにあつたと考えるのが合理的であろう。

こうして、2月10日にモスクワに到着したコールの手元には、2月9日付のブッシュ大統領発信のものと、2月10日付のベーカー国務長官発信の二通の書簡が届けられた⁹²。しかも、その内容は異なっていた。

ブッシュ発信の書簡は、西側の軍事的結束と統一ドイツのNATO帰属の重要性を強調し、ドイツ中立化を受け入れぬように求めている。その上で、統一ドイツがNATOに帰属することを前提として、東独部分に「特別な軍事的地位 (a special military status)」を付与することを支持するとしている。

ただし、具体的にその地位がどのようなものであるのかについては何も触れていない。しかも、文末では、駐独米軍の兵力と核戦力の現状を維持する意思を表明し、かつ、仮にソ連軍が

87 *Deutsche Einheit DZDP*, Teil 2, p.806. 2月11日の外相を交えた全体会で、ゴルバチョフは「(東西) ドイツ国民の権利 (des Recht des deutschen Volkes)」と修正した。コール首相もこの表現に基づいて首脳会議後にドイツ国民向けの声明を発表した。 *Ibid.*, Teil 2, pp.808,812. テルチク、前掲書、160-163頁。

88 高橋、前掲書、235頁。

89 Bush and Scowcroft, *op cit.*, pp.238, 241.

90 *Ibid.*, p.240; Zelikow and Rice, *op cit.*, p.185, 422. Ref. No.57.

91 Bush and Scowcroft, *op cit.*, p.236.

92 “Nr. 170: Schreiben des Präsidenten Bush an Bundeskanzler Kohl, 9. Februar 1990”; “Nr.173: Schreiben des Außenministers Baker an Bundeskanzler Kohl, 10. Februar 1990”, *Deutsche Einheit DZDP*, Teil 1, pp.784-785, 793-794.

東欧全体から撤退したとしても西側への脅威であり続けることを指摘して、ソ連の兵力に対する抑止力を維持することの重要性を強調している。

ブッシュ発信書簡を全体として読めば、西ドイツの現状を前提とした形での統一交渉を重視し、ソ連に対して無用な妥協をすべきではないというメッセージが伝えられている⁹³。

ベーカー発信ものは、2月9日のゴルバチョフとの会談で「2+4」の有用性をアピールしたことを強調し、ゴルバチョフがそれを受け入れようだという見通しと、CSCEによる交渉に懸念を示している。そして、統一ドイツのNATO帰属の要求とドイツ中立化反対についてはブッシュと同じように触れつつも、「NATOは1インチも…」の発言をそのまま紹介している。末尾には、ゴルバチョフの意思が固まっていないという観察を伝え、ゴルバチョフはドイツ統一を容認するための理由付けを必要としていると指摘している。

ベーカーの書簡を全体として読めば、統一ドイツのNATO帰属を主張するためには、東独部分について一定の妥協が必要であると示唆する内容になっている⁹⁴。

これら二通の書簡を受け取ったコール首相は、2月10日にゴルバチョフと会談し、既に触れた通りの発言を行った。コールはベーカー発信の書簡の内容を重視したのであった⁹⁵。よって、2月9日付のブッシュ書簡はスコウクロフトが期待していた効果を発揮しなかった。巻き返しの第一幕は失敗に終わった。

二通の書簡に関する当事者の説明と問題点

ただし、巻き返し第一幕の成否にかかわらず、

ブッシュ政権の関係者は、二通の書簡が作成された背景と相違点について、何らかの説明を残さなければならなかった。

なぜなら、二通の書簡の存在は、密約論争の焦点となっている2月上旬の米ソ・独ソ交渉の舞台裏でブッシュ大統領がブレーキを掛けようと試みていた証拠となる。しかもブッシュは、ベーカーの2月9日前後の言動がソ連側にNATOの将来に関する言資を与えかねないと明確に認識していたことを意味する。

しかも二通の書簡の存在は、アメリカが、ドイツ統一交渉の核心部分について政権中枢の意見を調整できていないまま交渉に臨んでいたことも示すことになる。

もちろん、二通の書簡は米独双方の記録に残るため、事後的に存在を隠蔽することは困難であろう。

そのため、不都合な実情をばかすためには、書簡作成に携わった関係者が情報を取捨選択して、二通の書簡の相違点とそれらが書かれた背景について辻褃の合うように説明をしておく必要がある。ブッシュとスコウクロフトの回顧録やゼリコーとライスの共著を精読すると、両著作の端々でそれを試みていることに気づく。

まず、二通の書簡の相違点についての記述を整理してみよう。両著作の内容を総合すると、ブッシュ書簡にある東独部分の「特別な軍事的地位」という概念を重視したのは、スコウクロフト補佐官、NSC職員、そしてブッシュ大統領であったという。

この概念の狙いは、東独部分を非武装することなく、統一ドイツ全領域をNATOの防衛範囲とすることにあつた⁹⁶。要するに、統一ドイツのほぼ完全な形でのNATO帰属を目指す方針で

93 書簡の起案者は、NSCのブラックウィル・ヨーロッパ問題担当上級部長とゼリコーであったという。Zelikow and Rice, *op cit.*, pp.184, 186.

94 書簡の起案者はデニス・ロス國務省政策企画室長であったという。Sarotte, 1989, p.111.

95 コールがベーカー書簡を重視した理由の解釈は主に二つある。1) ベーカー書簡の方が新しい日付で、かつ、直前にゴルバチョフと接触していた。2) 従来のドイツ側の発言とより馴染みがあり、対ソ交渉上柔軟に対応できると判断した。ただし結論は出ていない。Spohr, "Precluded or Precedent-Setting?"; Sarotte, 1989, p.112.

96 Zelikow and Rice, *op cit.*, pp.184; Bush and Scowcroft, *op cit.*, pp.241, 243.

ある。概念の名称や発想を提供したのは、ウェルナー NATO事務総長であったという⁹⁷。

また、ベーカー国務長官の「NATOの管轄範囲は1インチも…」という発想は、もともとゲンシャー西独外相のトゥッツィング演説（90年1月31日）で提起された地域的集団安全保障体制を強化する構想に基づくものであり、ベーカーはこのゲンシャー構想に不注意にも影響されてしまったのだという。

ブッシュ政権当事者たちによる、一連の経緯に関する説明の意図は明らかである。それは次のような印象を読者に与えることにある。

90年2月9日のベーカー発言は、アメリカ側の最終意見を反映したものではない。この段階でのベーカーらの発言とアメリカ政府の最終意見との間にブレが生じた原因は、ゲンシャー西独外相が必要以上に影響力を発揮したことにある。

しかし、その問題はNATO事務局とアメリカ、そして米独首脳が密接に連携することによって90年2月のうちに克服された。また、ソ連がNATO拡大問題について西側との了解が成立したと考えていたとしたら、それはソ連側の認識の問題であって、米ソ間の問題ではない。

アメリカ政府中枢のあいだで、「2+4」について90年2月上旬にエピソード的な意見相違があったかもしれないが、統一ドイツのNATO帰属や東独部分の扱いといった交渉の核心部分については概ね結束していた。以上のような印象である。

しかし上述のブッシュ政権の当事者たちによる説明は、他の回顧録類の記述と比較するだけでも辻褄の合わない点がいくつも出てくる。

例えば「特別な軍事的地位」について、ゲンシャー西独外相の回顧録によると、その言葉

は、2月2日のベーカー国務長官との会談でゲンシャーが提起したものであったという⁹⁸。

また、ベーカー国務長官は1月29日にハード英外相と会談した際、統一ドイツのNATO帰属を前提として、東独部分にNATOの兵力を配備することが可能かどうかについて、ゲンシャー外相と協議していることを伝達した⁹⁹。そしてベーカーは、東独部分への兵力配備について、それが統一交渉の障りにならないように米側として留意する方針を表明している。

これらの情報を総合すると、「NATOの管轄範囲は1インチも…」という発言や「特別な地位」という用語は統一ドイツのNATO帰属を実現させるという動機で一貫していたのであり、また、米独外相間の緊密な連携の産物であったということになる。

もちろん、ゲンシャーの回顧録などに従ってブッシュとベーカーが発信した二通の書簡の相違を整理することはできず、別途、史料を用意する必要がある。何れにしても、この事例は、史料批判を行わなければ、恣意的に加工された可能性の強い政治家の回想が通説となってしまう危険性を示している。

それでは次に、二通の書簡が書かれた理由について整理しておこう。ゼリコーとライスはこの二つの証言を提示している。それらは以下のような内容である。

証言1)：ブッシュ発信コール宛て書簡の二種類の草稿がベーカー国務長官に2月9日に回覧され、同日、NSC草案を選択するようにベーカーはブッシュ大統領に助言した¹⁰⁰。

ブッシュ発信コール宛ての書簡を発信する前、アメリカ政府内では、NSC起案と国務省起案との二つの草稿が作成されていた。NSC起案は東独の扱いを「特別な軍事的地位」に留める

97 この語彙の出典は2月8日のウェルナー NATO 事務総長演説であり、それを参考に NSC のブラックウイルとゼリコーが2月10日付けブッシュ発信コール宛て書簡を起案したという。Zelikow and Rice, *op cit.*, pp.184, 186; Bush and Scowcroft, *op cit.*, pp.242-243.

98 Gensher, *op cit.*, p.339. 複数の回顧録類を比較検討した解釈は、高橋、前掲書、222頁。

99 “No.110, Sir A. Acland (Washington) to FCO, No.235 Telegraph [WRL 020/1] Washington, 30 January 1990, 2.05 a.m”, *DBPO*, Series III, Vol.VII, pp.232-233.

100 Zelikow and Rice, *op cit.*, p.186.

ものであり、国務省起案は先のベーカー発言に近いものであった¹⁰¹。そして、スコウクロフトは、双方の草案をモスクワのベーカーに回覧して意見を求めた。回覧は2月9日にベーカーがゴルバチョフと会談した後に行われた¹⁰²。二種類の草案を見たベーカーはNSC起案の内容がよいと助言し、スコウクロフトも同意した。この二人の助言に従い、上述の2月9日付けブッシュ発信の書簡が決裁され、コール首相に即日(2月9日)届けられたという¹⁰³。

証言2)：2月10日にベーカーは大統領の意向と自らの相違に気づき、軌道修正をした¹⁰⁴。

2月9日に回覧されてきた二通りの草案を見て、ベーカーは、東独部分の扱いについて、自らがゴルバチョフに行った発言と、ホワイトハウスの意向とが異なっていることにしばらくして気づいた。ただし気づいたのは、回覧されてきた2月9日ではなく、先に紹介した2月10日付けベーカー発信コール宛ての書簡をしたためた後のことであった¹⁰⁵。

そのため、ベーカー発信コール宛ての書簡は、ベーカーが相違に気づく前の表現のまま、2月10日にモスクワでコールに手渡された¹⁰⁶。ただし、ベーカーは、相違に気づくと自らの発言を素早く軌道修正して、2月10日の記者会見に臨んだ¹⁰⁷。

しかし、証言1)と証言2)を両立することは困難であるし、単体でも辻褃が合わない。

ひとまず、証言1)と証言2)双方とも正しいとしよう。まず証言1)に従うと、ベーカーは2月9日の段階で、ブッシュ発信コール宛て予定書簡の二つの草稿に目を通しており、かつ、(自らがゴルバチョフに発言した内容とは異なる) NSC

起案を選択するように進言したことになる。

ただし、証言2)も重ね合わせると、このときベーカーは、二つの草案の相違について実際には理解しないまま、ブッシュ大統領がコール首相に宛てて出す書簡の内容について助言していたことになる。

しかも翌日の2月10日、ベーカー国務長官は、前日に自らが大統領に行った助言とは異なる内容の書簡をしたためて、コール西独首相に届けた。そして、書簡を届けたのち、ようやく自らの言動とブッシュ大統領の意思との相違に気が付いたことになる。これでは、国務長官としての職務遂行能力に重大な欠陥があったと言わざるを得ない。

では、証言1)だけが正しいとしよう。ベーカー国務長官はブッシュ大統領発信予定書簡の二種類の草稿のうち、NSC草稿を支持した。この2月9日の段階で、アメリカ政府の意思はNSC草稿の内容に一本化されるはずである。

ところが翌日、ベーカーは前日の9日に自らが没にした国務省草稿に近い内容の書簡をわざわざ起案・署名して、コール首相に送ってしまった。この経緯が事実なら、先のケースと同様に国務長官としての資質に疑問を抱かざるを得ない。

念のため、次のケースについても考えておこう。2月9日のゴルバチョフとの会談の後、そしてブッシュ大統領発信予定書簡の二種類の草稿が回覧されてくる前に、ベーカーは自署のコール首相宛て書簡をしたためた。しかも自署の書簡を10日付としながらも、西ドイツ側に9日のうちに手渡してしまったケースである¹⁰⁸。

当然、ベーカーは、ブッシュ大統領発信予定

101 *Ibid.*, p.185.

102 *Ibid.*, p.184.

103 *Ibid.*, p.185.

104 *Ibid.*, p.184.

105 *Ibid.*, p.187.

106 *Ibid.*, p.187.

107 *Ibid.*, p.184.

108 ブッシュ書簡は2月9日付けで、即日ボンに電送され、コール首相に9日のうちに届けられた。ベーカー書簡は2月10日付けで、同日、駐モスクワ西独大使がベーカーから預かり、モスクワに到着したコール首相に空港で手交した。Sarotte, "Not One Inch Eastward?", p.129.

書簡の二種類の草稿が回覧されてきたときに(2月9日のおそらくは遅い時間)、既に西独側に手渡した文面上は10日付の自署書簡と、これから9日付で発信される大統領書簡の相違に気づく。

NATOの将来がかかっている重要案件で、このような相違を放置するわけにはいかない。ベーカーは自署の書簡を即座に回収して修正するか、回収不能なら第二信を書いて第一信目の誤りを訂正すべきであろう。これらの手続きを取らなかったのであれば、またしても資質を疑わざるを得なくなる。

それでは、証言2)だけが正しいとしよう。この場合ベーカーは、ブッシュ大統領がコール宛てに出した書簡について、必ずしもその存在や内容を事前に知っていたわけではない。そのため、ブッシュ大統領と異なった発言をしたり、書簡を書いたりすることは十分にあり得る。

けれども、このケースにも疑問が残る。なぜ、ホワイトハウスは当初予定になかったブッシュ大統領発信コール首相宛ての書簡を書き、しかも、その内容を國務長官がコール首相宛てに出す書簡と内容を十分に調整せずに作成したのであるか。

ブッシュとスコウクロフトの回顧録が主張するように、もし二通の書簡を発信した目的が対ソ交渉に臨むコール西独首相を支えることにあったならば、アメリカ政府中枢から統一されたメッセージを送ることが最大の支援であったはずだ。なぜ、混乱させるような二種類の書簡を送る必要があったのだろうか。今度は、ホワイトハウスで実質的に外交戦略を指揮していたスコウクロフト補佐官の資質を疑わなければならない。

これらの批判的読解を通じて蓋然性が高くなってくるのは、次の実態である。

ベーカー國務長官は、ブッシュ大統領(とその背後にいるスコウクロフト補佐官)の意向と自らの発言とが異なっていることを承知で、意図的に自らの発言内容をコール首相に伝えた。「2+4」とNATO問題について既成事実を積み上げようとしていたからである。

一方で、ブッシュ大統領とスコウクロフト補佐官もベーカーの動向を承知であり、かつ、その動向を牽制しておくために、当初予定にはなかったコール首相宛ての書簡を作成した¹⁰⁹。

もっとも、この実態をソ連(ロシア)外交筋や研究者に簡単に把握されてしまったら、ドイツ統一後の対ソ連(ロシア)外交に火種を生むであろうし、冷戦勝利論や西側秩序論を主張することも難しくなる。

そのため、ブッシュ政権の当事者たちは、もう一本の防御線を張ることで、実態をぼかしたのと思われる。それが、次節で触れる「2+4」枠組みに関するアメリカ政府内対立の自発的な情報公開である。

スコウクロフトの巻き返し(2)「2+4」への抵抗

既に本論文の第1章で触れたように、「2+4」枠組みの是非は、ドイツ統一交渉についてブッシュ政権内で最も鋭い対立がなされた争点として位置づけられてきた。

なぜなら、この争点に関する情報が最も詳細に伝えられてきたからである。もちろん、その情報源はブッシュ政権の関係者たちであり、とりわけ、彼らの著した回顧録類が重視されてきた¹¹⁰。

「2+4」の是非についてのエピソードは、ブッシュ政権関係者による回顧録類を比較しても記述に相違が少ないことから、それが当時のドイツ統一政策に関する最大の対立点であったとの印象が浸透した。

109 サロッチェがゼリコーに問うたところ、この回覧はブッシュ大統領の指示によるものであったという。ゴルバチョフとベーカーの会談は終わってしまったものの、ベーカーにブレーキをかけ、コール首相に余計な影響を与えないように試みたという見立てであろう。Sarotte, 1989 [Revised Edition], 2014, pp.222-223.

110 註8に触れた、オーバードファー単著、タルボットとベシュロス共著の主要情報源の一人はゼリコーであったことを、ゼリコーとライス共著がその註の随所で明かしている。

「2+4」についてのブッシュ政権内対立を示す事例として回顧録類に詳述されているのは、いわゆる「オタワ電話事件」である¹¹¹。

この事件の経緯は次のようなものである。2月13日、オタワでNATOとワルシャワ条約機構の間のオープン・スカイ協議が開催されていた。協議に参加したソ連のシュワルナゼ外相は、ベーカー国務長官に対して「2+4」枠組みを受け入れる旨を伝達してきた。

これを受けて同日の昼過ぎ（米東部標準時とオタワ時間に時差なし）、ベーカー国務長官はブッシュ大統領とスコウクロフト補佐官と電話で協議した。しかしブッシュは、コール首相が「2+4」に納得しているのか否か、確信が持てないとの懸念を表明した¹¹²。

ベーカーは、ブッシュが懸念を示した背景に、米側ではスコウクロフト補佐官、西独側ではテルチク首相補佐官らによる「2+4」に対する妨害工作が存在していると確信した¹¹³。

そこでベーカーは、すぐにオタワにいたゲンシャー西独外相をつかまえ、ボンに電話してコール西独首相の真意を確かめるように依頼した。ゲンシャー外相からの連絡を受けて、コール首相はブッシュ大統領に電話をかけた¹¹⁴。

ところが、コールとブッシュとの電話会談の確認のためにベーカー国務長官がホワイトハウスに電話すると、コール首相は「2+4」に触れなかったことが分かった。ベーカー国務長官は、ブッシュ大統領にコール首相の意思を再確認するように求めた。

同日（13日）の午後3時頃、ブッシュとコールが再び電話会談した。この電話会談で、コー

ルは先の2月10日の独ソ首脳会談でゴルバチョフ書記長に対して「2+4」での交渉を主張したこと、NATOの「中立化」に反対したことが確認された¹¹⁵。

電話での煩多な確認を経て、「2+4」に対するブッシュ大統領の事実上の許可がようやく下ったのであった。

この件の実関係については、現在入手可能な公文書と照らし合わせる限り、おそらく回顧録類の説明の通りであろう。しかし、これは重要な文脈と切り離してとらえてはいけない。その文脈とは、もちろん、ドイツ統一交渉に関するブッシュ政権中枢の路線対立である。

スコウクロフト補佐官の視点から見れば、ベーカー国務長官は「2+4」枠組み発足という手柄を挙げることに熱心になるあまり、2月2日の米独外相会議や2月9日の米ソ首脳会議でNATOの将来を制約するかなのような妥協を示唆するなど、重大な失態を犯してきたと受け止めていたであろう。それゆえ、「2+4」枠組み発足へのソ連による同意を知らせてきたベーカーに対して、もしブッシュ大統領が手放して祝意を与えたら、これまでのベーカーの振る舞いを事実上容認することになる。

つまりオタワ電話事件とは、スコウクロフトによる巻き返しの第二幕だったのである。

スコウクロフトの巻き返し（3）米独首脳会議

案の定、ベーカー国務長官がオタワからワシントンDCに戻ると、2月上旬の一連の言動をブッシュ大統領とスコウクロフト補佐官に厳しく叱責された¹¹⁶。

111 高橋、前掲書、235頁。

112 ベーカー、前掲書、443-444頁。

113 *Ibid.*, 443-449頁。

114 “Memorandum of Conversation: Telephone Call from Chancellor Helmut Kohl of the Federal Republic of Germany, February 13, 1990, 1:49-2:00 p.m. EST”, <<https://bush41library.tamu.edu/files/select-documents/telcon2-13-90.pdf>>.

115 “Memorandum of Conversation: Telephone Call to Chancellor Helmut Kohl of the Federal Republic of Germany, February 13, 1990, 3:01-3:10 p.m. EST,” <<https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1990-02-13--Kohl%20%5B2%5D.pdf>>.

116 Sarotte, “Not One Inch Eastward?”, p.133; James M. Goldgeier, *Not Whether but When: the U.S. Decision to Enlarge NATO*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1999, p.15.

2月9日の米ソ会談と2月10日の独ソ首脳会議によって、「(東独部分は) NATOの管轄範囲外」または「(東独部分に) NATOの領域を拡大せず」は、事実上米独とソ連との交渉の前提になってしまっていたからであった。

もっとも、これらの対ソ交渉でNATO問題が決着したわけではない。米独とも統一ドイツのNATO帰属を強く主張していた。それをソ連は受け入れたわけではなかったが、断固反対したわけでもなかった。ソ連が断固反対の意思を再三表明したのはNATO東方拡大であった。また、統一ドイツがNATOに帰属するとしても、東独部分の扱いについては粗削りな概念が提示されているに留まっていた。

それゆえ、今後の交渉では、1) 統一ドイツのNATO帰属をソ連に容認させること、2) 東独部分についての扱いを詰めることが必要になる。しかも 2) の具体的内容はまだ詰められていなかった。よって、本来ならば、2) の具体案を一つの条件とすることで、1) をソ連に受け入れさせる交渉が行われるはずであった。その交渉の場は「2+4」が想定された。

ところが、ブッシュ大統領は「2+4」発足を結果的に容認したものの、統一ドイツのほぼ完全な形でのNATO帰属については(表現としては「特別な軍事的地位」という形で体裁を繕っていたが)譲らない意思を固めていた¹¹⁷。西ドイツでもテルチク首相補佐官とシュトルテンベルグ国防相らが、先の独ソ首脳会議でのNATOに関する会談内容を事実上放棄するように主張し始めていた¹¹⁸。

ただし、この時期(2月中旬から下旬)のコール首相は、言わば二方面作戦を取っていた。一方で、上述のテルチクらの言動に示唆されているように、アメリカのブッシュ大統領やスコウクロフト補佐官らと気脈を通じあった。コール首相は2月15日の西独国会演説で、統一ドイツ

の中立化を否定してNATO帰属を求めることに触れながらも、東独部分についての取り扱いやNATOと統一ドイツがどのような関係を切り結ぶのかについては触れなかった。また、2月末の米独首脳会議にゲンシャー外相を同行させないことを決めた。

他方で、コール首相は、2月19日にシュトルテンベルグ国防相とゲンシャー外相に共同声明を発表させ、2月10日の独ソ首脳会議におけるNATOに関する発言を再確認させた¹¹⁹。

その理由としては、ソ連国内での権力闘争を刺激しないように配慮したこと(ソ連では大統領制導入に関する憲法改正の議論中であった)、独仏協調の維持に留意したこと(2月15日の独仏首脳会議でドイツ統一問題である程度前向きな議論が行われた。これに対し、サッチャーは統一反対を唱え続けていた)などが挙げられている¹²⁰。

そのため、このような状況の中で、ブッシュ大統領が意思を貫徹するためには、次の三つを実行する必要があった。a) ブッシュ政権内の異論を制御する。b) 西ドイツの姿勢をアメリカと一致させる。c) さらに、上述の1)「ソ連による統一ドイツのNATO帰属容認」と2)「東独部分の軍事的地位の具体的内容」の交渉を連動させず、それぞれ切り離して進めることが望ましい。

このうち、a) の政権内の異論制御については、既に触れたように、2月中旬にブッシュとスコウクロフトがベーカー国務長官を叱責した。

次に、b) に該当する作業は、2月24日～25日の米独首脳会議(キャンプ・デービッド)で試みられた。

この会議で両首脳は、「2+4」交渉の機能は形式的なものに留めること、「統一ドイツの(ほぼ完全な形での) NATO帰属」を求めることと、東独部分について交渉する際には「管轄範囲(jurisdiction)」という言葉を用いず「兵力

117 Bush and Scowcroft, *op cit.*, p.240.

118 高橋、前掲書、248-249頁。Spohr, "Precluded or Precedent-Setting?", pp.34-35.

119 Spohr, "Precluded or Precedent-Setting?", pp.34-35.

120 高橋、前掲書、241-247頁。

(forces)」と言い換えることが確認された。もちろん、ブッシュは西独駐留米軍と西独配備の核兵器を維持するように釘を刺した¹²¹。

要するに、「特別な軍事的地位」の名のもとに「NATOの管轄範囲は1インチも…」という2月上旬のベーカー発言やコール発言を骨抜きにしていくことを確認したのである。スコウクロフトの巻き返しは、この第三幕で奏功したのであった。

もちろん、これで両政府内の意見対立が無くなったわけでもないし、米独の立場が完全に一致したわけではない。ゲンシャール西独外相がこの米独首脳会議後もCSCE強化を主張したことなどは、よく知られている¹²²。しかし、その後のドイツ統一交渉は、とりわけNATO問題に関する限り、90年2月末の米独首脳会議での合意事項を具体化させる形で展開していくこととなる。

小括

1990年2月の米独首脳会議の後、上述したブッシュ大統領の三つの課題うち、残ったc) はどうなったのであろうか。それは、1) 「統一ドイツのNATO帰属をソ連に容認させる」、2) 「東独部分についての扱いを詰める」、これら二つの交渉を連動させないという作業であった。

この作業は、具体的には次のように進められた。第一に、90年2月末の米独首脳会議の直後、ブッシュはゴルバチョフ書記長に電話し、統一ドイツをNATOに帰属させるものの、東独領域については「特別な地位 (a special status)」

が必要であると指摘した上で、「…ドイツ統一はいかなるヨーロッパの国の正当な安全保障上の利益を奪うものであってはならない」と伝えた¹²³。巧妙な手段であった。

なぜなら、このようにアメリカが伝えれば、ソ連は、自らの「正当な安全保障上の利益」をいかに配慮してくれるのかについて確かめてくるからである。

当時の文脈から考えて、ソ連は、欧州通常兵力削減交渉 (CFE) での大幅な妥協、核戦力の削減、NATOの性格変化をアメリカに求めることが想定された。それらの確認ができてから、ようやくソ連は東独部分に与えられるという「特別な地位」の内容について議論する気になるであろう。

こうして、上述の1) と2) の間に「ヨーロッパ軍縮およびNATOの性格変化」という新要素 X) が挿入され、新要素 X) と東独部分の「特別な地位」の内容とが取引されたのである。これがシフリンソン論文の分析している90年2月から5月にかけての経緯であった。

第二に、ソ連経済の落ち込みに対応するため、ゴルバチョフは1990年春頃から西側諸国に経済支援の実施を強く要請するようになった。

このことは本来、ドイツ統一交渉とは直接関係のない問題であった。しかも、アメリカは西側諸国が一体として対ソ経済支援を行うことに消極的な立場を取り続けた。例えば、90年前半に行われた欧州復興開発銀行設立会議の準備会議で、対ソ支援のハードルを上げる難条件を

121 “Memorandum of Conversation: Meeting with Helmut Kohl, Chancellor of the Federal Republic of Germany, February 24, 1990”, GBPL; “Memorandum of Conversation: Meeting with Helmut Kohl, Chancellor of the Federal Republic of Germany, February 25, 1990”, GBPL.

122 西独政府内の動向に関しては、主に二種類の解釈が存在している。1) コール首相とゲンシャール外相との対立は深刻で、2月末の米独首脳会議後は事実上ドイツ統一交渉からゲンシャールを排除した。その後のゲンシャール発言は本人の独断によるもの。Sarotte, “Not One Inch Eastward?” 2) 対立はあったかもしれないが、コールは対米関係の維持、ゲンシャールは対ソ交渉上の柔軟性を演出するというように機能を使い分けていた。Spohr, “Precluded or Precedent-Setting?” 後者の解釈が妥当なら「ゲンシャール悪玉論」は立論の根拠を失う。その場合、むしろ「悪玉」はコール首相であり、西ドイツの交渉能力が優れていたことを示すであろう。

123 Savranskaya and Blanton eds., *The Last Superpower Summits*, p.609.

124 例えば、90年3月12日の会合でアメリカの出した難条件は、ソ連が純粋な借り手として参加することを銀行発足から当面三年間であっても認めない (出資せよ)、銀行の資本はエキュ建てでなくドル建てすべき、本部はフランスの希望していたパリでなくプラハを支持する、などであったという。Jacque Attali, *Verbatim III 1988-1991*, Paris: Fayard, 1995, p.444. 柳沢英二郎『戦後国際政治史 IV』柘植書房新社、2002年、146-147頁。

出し続けた¹²⁴。ところがアメリカは、西ドイツが一国レベルで対ソ経済支援を行うことについては、それを促した。

かくして、ソ連は西ドイツに直接経済支援を求めざるを得なくなり、ここでも新要素 Y)「対ソ支援の金額」とドイツ統一交渉が連動するようになった。つまり、1)「統一ドイツのNATO帰属の容認」がカネと取引されたのである。この過程を分析したのがサロツテらの研究であった。

ブッシュ政権は、X)「ヨーロッパ軍縮とNATO全体の性格変化」、Y)「対ソ経済支援」という、ドイツ統一交渉とは本来位相の異なる交渉案件を挿入することで、1)と2)の連動を遮断したのである。結果として、米ソ間で X)「NATO全体の性格変化」と2)「東独部分の扱い」の取引が行われ、独ソ間で Y)「対ソ経済支援」と1)「統一ドイツのNATO帰属容認」との取引が行われた。

しかも X) や Y) は「2+4」枠組みで直接扱うことになじみにくい議題であるから、米ソ・独ソ間の二国間交渉で取り扱うことになる。ドイツ統一に消極的な英、仏も交えた多国間交渉に比べ、ソ連の立場は相対的に弱くなる。

このように、位相の異なる要素をそれぞれ取引することによって、本来ならば直接取引されるはずであった、1)「統一ドイツのNATO帰属容認」と2)「東独部分の扱い」との取引を迂回して、ドイツ統一は達成されたのである。

米独はドイツ統一とそのNATO帰属を達成した。ただし、シフリンソンが「合意の構造」と表現したように、ドイツ統一交渉を全体として見れば、中間に X) や Y) を差し挟んだとはいえ、統一ドイツのNATO帰属と東独部分の軍事的地位、そして本来ならば明示されるはずだったNATO東方拡大の禁止は、米、独、ソの三か国間で取引されていたわけである。

迂回手段であった異位相間の取引結果だけを引き合いに出して、交渉全体の勘定が否認されることにソ連（ロシア）は不満を抱き続けることになった。こうした不満の火種を残したこと

は、米独がドイツ統一交渉で犯した最大の失策であった。

ここで、本章の目的に立ち返っておこう。その目的は、時系列的な情勢の展開に即して研究蓄積を批判的に再検討することと、仮説お)「アメリカ政府中枢の路線対立」の妥当性を検証することであった。

前者の目的については、特に、2月9日と10日の二通の手紙の経緯に関する政権当事者の回顧録類の主張に矛盾があることを明らかにし、回顧録類の記述に立脚した既存研究の解釈は再検討されるべきであることを指摘した。

後者の目的については、1990年初めから2月末にかけて、ブッシュ大統領とスコウクロフト補佐官を一方に、ベーカー國務長官を他方とした対立が存在していたことを確認した。しかも、この対立は「2+4」の是非に関するだけでなく、ドイツ統一交渉とNATOの将来に関する路線対立であったことも明らかにした。よって、本論文の仮説は妥当であると判断する。

本章の検証を通じて、1990年2月の段階でアメリカ政府中枢に路線対立の存在していたことが明らかになった。それでは、この相違は、ベルリンの壁崩壊によって発生したものなのか、あるいは、それ以前から存在していたのか、どちらであろうか。第3章（本論文「下」、紀要次号に掲載予定）でこの課題について取り組むこととした。