

ポール・H・ニッツィと封じ込め政策の転換、

一九五〇—一九五三年

一 はじめに

一九五〇年一月に國務省政策企画室 Policy Planning Staff—PPS 室長を辞任したジョージ・F・ケナン George F. Kennan の後を襲い、一九五三年四月までその地位を占めたのが、ポール・H・ニッツィ Paul H. Nitze であった。彼は、一九五〇年四月の著名な国家安全保障会議文書—NSC 68—の主要執筆者として最も良く知られる人物であろう。しかしながらニッツィはこの NSC 68 策定後も、トルーマン Harry S. Truman 政権の安全保障政策形成に強い発言力を有し、ケナンが提唱、理論化した封じ込め政策を、全く異質なそれへと転換、

さらに発展させる上で中核的役割を担ったのである。

これまでニッツィについての学問的関心は、NSC 68 起草における彼の貢献を研究することに限定されてきた、といって差し支えあるまい。そこで本稿は、ややもすれば等閑視されてきた問題、即ち PPS 室長としてのニッツィが推進した封じ込め政策全般を明らかにしようとする試みである。従来より、ケナンの対ソ政策、NSC 68、朝鮮戦争については豊富な研究蓄積があることに鑑み、本論文では、それらの問題はニッツィと関連づけずともめるにとどめ、むしろ一九五一年以降の三つの重要な国家安全保障会議文書—NSC 114、135、141—に特に着目し、NSC 68 を直接引き継いだこれらの文書に良く現われた

佐々木卓也

ニッツィの封じ込め政策の進展に主要な関心を払うこととする。

二 ニッツィ以前の封じ込め政策

米国の冷戦初期の封じ込め政策立案に重要な指導力を発揮したのが、ケナンであった。彼の対ソ政策は一九四七年後半より四八年にかけてよく系統化されたが、その適用範囲、用いられる手段において極めて限定的であった。つまり米国の安全と国益にとり重要なのは、四つの工業地域—北米大陸、英国、ライン峡谷、日本—であり、特にソビエト共産主義の浸透に脆弱な西欧と日本を主に経済的手段で強化して政治的安定を計り、ソ連に対抗させるべきである、という構想であった。ケナンは、万が一ソ連がこれらの主要工業地帯以外の国々をその影響下に入れることがあっても、米ソ間の力関係には基本的影響を与えないと考えていた。また彼は、ソ連に西側攻撃の意図はなく、その脅威は政治的・心理的なものだから、西側の対応策も非軍事的手段で充分なのだと論じた。従ってマーシャル・プランや経済復興に重点を置いた対日占領政策が、彼の好む対ソ封じ込めの手段であった。

さらにケナンは、米国はその政治制度、国民性、限られた経済的資源からいって、海外への永続的コミットメントには適しておらず、欧州と日本の長期的な安全保障については、ソ連と話し合う用意があった。政治的・軍事的に超大国より自立した欧州、日本の出現が、彼の封じ込め政策の最終目標の一つであった。ソ連そのものに対する目標は、ケナンが起草した NSC 20/1 (一九四八年八月一八日)によると、「(a)モスクワの力と影響力を、国際社会の平和と安定に対し脅威を与えない程度にまで削減すること、(b)ソ連政府が遵守している国際関係についての理論と実践に根本的変化をもたらすこと」であった。この目標は、一月二三日の NSC 20/4 で再確認された。マーシャル (George C. Marshall) 国務長官の厚い信頼を受けたケナンの政策勧告は、政府内で大體受け入れられ、実施に移されていった。

しかし一九四八年後半に入り、ケナンが国際情勢は西側に有利に転じつつあると考え、それ故ソ連との交渉に入る時機だと判断した時、彼の影響力はむしろ下り坂であった。二月のチェコスロバキア・クーデター、六月からのベルリン危機におけるソ連の行動は、ケナンが適確

に分析したように、欧州復興計画の成功に伴うモスクワの防衛的反応であった。さらに六月末のユーゴスラビアのソ連圏離脱も、クレムリンがますます守勢に立つ証左であった。しかしチェコ事件とベルリン封鎖が西側諸国に与えた衝撃は大きく、ソ連の膨張を食い止めるには、西側の軍事同盟結成を急ぎ、西ドイツ国家を育成するのが得策との意見を強めた。封じ込め政策の軍事化と欧州分割の恒久化を恐れるケナンが、ドイツ再統一・非武装化案（ブログラムA）を持ち出した時も、國務省内では圧倒的に不評であった。

ケナンの影響力は、一九四九年に入ってさらに低下した。まず新しく國務長官に就任したアチソン Dean G. Acheson は、マーシャルほどケナンを重用しなかった。そしてアチソンは、ソ連の脅威の軍事的側面により関心を払い、米国の国防力の充実に積極的であった。さらに重要なことに、四九年秋の二つの大きな国際的事件——ソ連の原爆実験と中国共産党政権の樹立——は、米國政府に大きな打撃を与えた。特に前者の出来事は米國の核の独占を打ち破り、年間国防予算に一五〇億ドルの上限を課してきたトルーマン政権を憂慮させた。この二つの事件

は、世界における力の関係でモスクワが優位に立ちつつあり、米國が早晚冷戦を失うのではないかとの印象を強く与え、ケナンの封じ込め政策の限界を露呈したと理解された。九月にケナンは、一二月末までにPPS室長を辞任し、翌年夏までに國務省そのものも離れる意向を明らかにした。⁽¹⁾

三 NSC 68と朝鮮戦争の衝撃

ケナンの非軍事的手段に重点を置いた対ソ政策に満足せず、冷戦の軍事的要因の重視を求めた政策決定者グループの中心人物が、四九年夏にPPS入りしたニッツィであった。彼は、ウォール街出身の國際財政・金融問題の専門家であったが、安全保障問題は全く経験のない分野ではなかった。第二次世界大戦終了直後、米國戦略爆撃調査団の一員として来日した際、原爆の破壊力に圧倒されたながらも、その被害を軽減する民間防衛施設と早期警報システムの必要性を訴える報告書を提出し、またその報告書の中で、太平洋における弱体な米海軍力が日本軍による真珠湾攻撃を誘発したと指摘するなど、國際關係における軍事力の問題には深い関心を寄せていたので

ある。実際 P P S に来て以来ニッツィは、ソ連の軍事的脅威は高まりつつあり、米国の軍事力は不十分だと警告、水爆開発計画にすぐ着手するよう提案した。⁽²⁾

一九五〇年一月三十一日トルーマン大統領は、ソ連の核兵器開発に対抗して米国の水爆製造の命令を発すると共に、国務・国防両長官に対し安全保障政策全体の見直しを指示した。後者の作業は、P P S 室長に就いたばかりのニッツィ率いる特別委員会の手託ねられた。ニッツィらの手によって四月上旬までに策定された文書 N S C 68 は、この二月以来ソ連に対する西側の「力の立場」の構築を説くアチソン国務長官の意を強く受けた内容であった。この報告書によると、ソ連は好戦的な膨張主義国家であり、強い軍事力を背景にして世界制覇を目的としている。その軍事的脅威は亢進する一方であり、もしこの状況が続けば、ソ連は一九五四年半ばまでに米国土に核の奇襲攻撃を遂行する能力を有しよう。この危機を打開するために、米国は軍事費の大幅増額（ニッツィは現行の一五〇億ドル程度から三五〇—五〇〇億ドルへの引き上げを狙っていた）に踏み切り、世界の全ての地域でソ連のあらゆるレベルでの軍事行動に備えなければなら

ない。従って当分の間、対ソ交渉は望ましくない。N S C 68 はこのように論じた。

N S C 68 は、結論部分で N S C 20 / 4 に挙げられた米国の対ソ政策の目標を復唱し、ケナンの政策との共通性を印象づけようとした。しかしこの新しい文書は、従来の封じ込め政策の全面的放棄を促す内容であった。即ち、ソ連の軍事的脅威、軍事能力を強調し—その結果、クレムリンの意図を測る試みは捨象され—、これに対抗する米国の軍事力拡張を叫び、世界の主要工業地域のみならずあらゆる所でのソ連の膨張を封じ込めることを勧告、対ソ政策のグローバル化、軍事化を骨子としていたからである。そして国防費の引き上げを支える米国内経済力についても、N S C 68 は極めて楽観的であった。折りから経済諮問委員長に就任する所であったケイセリントン *on H. Keyserling* が、四〇〇億ドルの軍事支出は可能とニッツィに保証したからであった。

しかし、アチソンの強力な支持とニッツィの努力にもかかわらず、N S C 68 の前途は全く予断を許さなかった。同文書のソ連脅威論に与しないケナンや国務省内では彼と並ぶソ連通のボレン *Charles E. Bohlen* の反対は

ともかく、大統領をはじめ政府内では、軍事費の急激で大幅な増額に難色をみせる向きが多かったのである。五月上旬にはトルーマン自ら、次年度の国防費をさらに削減すると声明した⁽⁴⁾。

この状況を一変させたのが、六月末の朝鮮戦争の勃発であった。戦争は、NSC 68の描くソ連像が適確であり、世界制覇を目標とするソビエト外交の「新たな局面」を示したものと認識された。さらに米国の軍事力が不十分であるとも判断され、全体としてNSC 68の主張の「正しさ」を立証したかに思われたのであった。戦争後の非常に自制的なクレムリンの動向には全く無関係に、トルーマン政権はNSC 68の実行に全力を傾注した。一月末の中国軍の全面的な戦争介入も、ソ連の使嗾によるものと解釈され、米国側の緊迫感をさらに高めた。一九五〇—五一年の冬には、ワシントンはソ連との全面衝突を真剣に憂慮し、一時は突然の世界戦争開始を覚悟したほどであった⁽⁵⁾。

一九五〇年一二月のNSC 68/3と68/4は、五二年六月末までに一八個師団の陸軍、三九七隻の軍艦を擁する海軍、九五航空団をもつ空軍を建設し、総兵力数は三

二一万一千人に達する三軍をつくり上げることが宣言した。これらの数字は、朝鮮戦争前に設定された目標に比べると、一・五倍から二倍の増大ぶりであった。結局一九五一年度の国防予算は、当初予定の一三五億ドルから四八二億ドルへと跳ね上がり、北大西洋条約機構(NATO)の強化、西ドイツ再軍備の決定、米国軍を長期駐留させる形での対日講和の推進、第三世界への軍事・経済援助の拡大と相俟って、封じ込め政策は軍事化し、グローバル化していった。そしてこの事態は、ニッツィの正に期待した通りであった⁽⁶⁾。

四 NSC 114シリーズと全面戦争の危機

一九五一年

一九五一年春、ワシントンの危機的雰囲気はやや鎮静化した。ソ連は依然として慎重な構えを崩さなかったのである。そこで米政府は、クレムリンの今後の行動について次のように予測した。モスクワは現時点では、世界大戦を引き起こすつもりはないのかもしれない。しかし世界征服の究極的目標を修正した訳ではなく、いつでも西側を侵攻する能力もっている。西側はその防衛力

増強を怠るべきではない。対ソ交渉は尚も望ましくなく、ニッツィは三月、ソ連の戦術は「西側を分断することであり、そのためにはあらゆる機会を利用することだ」と警告した。⁽⁷⁾

六月にはソ連の国連大使マリク Jacob Malik が朝鮮の休戦を提議し、翌月から正式に停戦交渉が始まったが、トルーマン政権の対ソ姿勢は変わらなかった。アチソンは、西側の軍事力強化がソ連の妥協的態度を引き出したと考えていたから、マリク提案が「我々を欺いて安心させ、自由世界の力をつくり上げ、侵略に対する西側の団結を維持する我々の努力を危うくする」ことを危惧した。前年九月に国防長官に就いたマーシャルも、米国の直面している罫はモスクワの和平提案ではなく、「本当の罫は……米国の防衛努力の失速である。……ソ連が最も望んでいるのは、我々の防衛努力を遅らせることである」と語った。統合参謀本部はマーシャルの懸念を裏付ける如く、「世界状況全般は」、NSC 68/3と68/4が策定されて以来、「疑いもなく悪化している」と報告した。主な政策決定者の中では、三月より国務省顧問を務めるポーレンのみが、マリク提案をクレムリンの皮相な策略

とみる意見に反対し、ソ連が朝鮮に「世界戦争の本当の危険」を感じたのである、と説明した。⁽⁸⁾

この間にもトルーマン政権は、安全保障政策の再評価を行っていた。トルーマンはNSC 68/3、68/4を承認した時、国務・国防両長官にこれらの文書の継続的見直しを命じていたが、NSCスタッフにニッツィとPPSが加わり、この指令を履行していた。七月二日大統領は国家安全保障会議に対し、一九五三年度の予算案に備えてNSC 68の再分析を命令した。⁽⁹⁾

この結果生まれたのが、NSC 68を再確認したNSC 114（七月二七日）とNSC 114/1（八月八日）であった。「NSC 68……で予期されたように、ソ連の指導者はクレムリンの構想を容赦なく追求している」と冒頭で宣言した両文書によると、世界における西側の立場はさらに悪化していた。ソ連と中国も含めたその衛星国は、一九五〇年四月の時点より軍事的には一層強力になっている。つまり「NSC 68は、現状を考えれば、米国にとり有利な展望を示していたことになる。」西側の軍事力増強の進捗ぶりは「普通の状況下では印象的である」が、「現在の非常に緊迫した難局のもとでは遅く、不満足である。」

モスクワの当面の目的は、自由世界の団結を弱め、西側―特に日独―の再軍備計画を挫くことであるから、もしこれらの目的達成に失敗することが明らかになれば、「ソ連が予防的行動をとる危険は深刻となろう。」西側にとりさらに重大なのは、「ソ連は、以前には一九五四年半ばと見積もられていた核兵器量を一九五三年半ばに保持するとみられる」ことだ。従って、「米国への奇襲攻撃が決定的結果を生む日程もそれに応じて早まっている。」

これらの文書の極度に不吉な予測にかかわらず、同時に報告された米軍事力の充実ぶりはかなりのものであった。陸軍は、目標である一九五二年六月まで、「基本装備」について「充分準備され……兵力は、完全ではないにしても充分最新化されよう。」海軍の拡張も「大体予定通り進んでおり、空軍の九五航空団計画も、予定期までには「大部分が大丈夫であろう。」一九五一年六月時点で米軍は三二五万二千名に脹れ上がっており、米国の軍事力は、質・量にわたって急速に強化されていた。⁽¹⁰⁾

ニッツィは、NSC 114を全面的に後押しした。それは、「利用できる時間を考えれば、期待しうる最高の状態に

ある。」ソ連の一層の侵略行動の危険は、「現実の問題と**いうばかりでなく、極めて公算の高いことなのである。**現在の自由世界の軍事力では、我々がそうした侵略に対処する立場にあるとは全く言えない。」こうした危機を乗り越えるために、米国の軍備増強の期間は「可能な限り短く」なければならぬ。⁽¹¹⁾

このNSC 114と114/1、特にそこで描かれたソ連像をめぐり、PPSとポーレンの間で重要な論争が生じた。前者がこれらの文書を擁護し、後者がソ連の脅威を控え目に評価しようという構図であった。ポーレンは、自由世界の軍事力を充実させる必要性については何の異論もなかった。しかし彼が容認できないのは、NSC 114シリーズがソ連を、「世界制覇の究極目標に向かい、充分に練られた構想の実現に没頭する機械的チエス・プレイヤーとして」解釈していることであった。これは、「ソ連問題に長い経験のない」政策決定者に、「スターリン」や *seph Stalin* を「ヒトラー Adolf Hitler」になぞらえるイメージを呼び、全く好ましくない。ソ連の主な目的は、世界における共産主義の拡張ではなく、国内の政治体制の維持である。もし帝国主義的な膨張があったとしても、

それはソビエト政権を危うくしない時に限られている。朝鮮戦争はソ連の世界征服への第一歩ではなく、米国の反応について見込み違いをしただけなのである。

ポーレンはまた、NSC 114シリーズが西側のソ連に対する軍事的立場が却って不利になっていると主張することにも疑問を投げかけ、「もっと慎重な評価と証拠」を求めた。さらに彼は、たとえモスクワが自由世界の団結と再軍備計画を打ち破ることができなくても、軍事手段に訴えるとは思っていなかった。「ソ連の行動の論理は、そうした類の結論」につながらないのである。最後にポーレンは、NSC 68に「規定され」、ソ連の動向をその文書の観点のみで捉え、NSC 68がソ連外交を適当に表現しているか否かを問おうとしない前年春以来の米国外交政策形成が不満であった。「国際問題におけるソ連の行動パターンのもとと正確な説明」を、彼は提案した。⁽¹²⁾

ポーレンの異議は、PPSのコッチ Henry Kochを納得させなかった。コッチは、多数の政策決定者がある時刻表に基づいてモスクワが世界征服に乗り出していると考えて、対ソ政策形成に携わっている実状を認めた。しかし彼によれば、ポーレンのように、ソ連が基本的に

国内体制の存続に関心があるのか、或いは世界制覇を狙っているのか、はっきりさせることには意味がないのであった。つまり、自由世界の軍事力が拡大され、クレムリンが「鉄の環（米国の空軍基地）」に包囲されると感じるにつれて、モスクワはその目標を達成する力を喪失し、最終的に西側に屈するかもしれない状況を恐れて、「その鉄の環を形成する」力の中核——米国——を攻撃する必要に駆られるはずであった。そうすると、ソ連の目標が何であれ、結果は米国にとり同じであろう。コッチは、ソビエト外交の動機について、はっきり答えられない問題があることに気づいていた。しかし、もしこれらの問題点に明快な解答を与えられないのであれば、「結論として導き出しようるのは、ソ連が世界戦争に踏み切るかもしれない」ということだと言明した。⁽¹³⁾

このコッチの最悪の場合を想定したシナリオには、ニツツイも同感であった。

もしソ連が非常に敵対的であり、局地的・限定的行動のための危険なまでの優越した力を持ち、機会主義的に振舞うということを実事として受け入れるのであれば、不可避的な結論は、ソ連は有利と判断する時と場所、その力を行

使するということだ。もし西側の相対的な力がさらに減少すれば、ソ連は自国への深刻な脅威を全面的に取り除くまで、有利な機会が生ずるに依じてその力を用い続けるだろう。……私は以上のことが、ソ連はその影響力拡大の衝動と自国への全脅威を除去する衝動をもち、それは長期的には世界征服に等しいことになる、という見方を支持すると思う。

それより数ヵ月前に、米国は「重要な点で」、ソ連の力を「過小評価する」傾向にあると苦言を呈したニッツィにとり、ボールンの意見はソビエトの脅威を軽視する危険な試みであった。⁽¹⁴⁾

しかし、ボールンの努力は決して無駄ではなかった。一九五一年秋に入り、その反米キャンペーンの激しさにもかかわらず、実際の行動の上では非常に慎重なソ連について中央情報局(CIA)は、比較的穏やかな予測を下した。「一九五三年半ばまでは、世界戦争の重大な危機に満ちた時期」であろうが、「現在の情勢では」そうした戦争は、「ソ連がある状況下での米国の行動を誤って判断するか、米国が死活的権益がかかわっているとみなす場合に、米ソ共に譲歩できないことから起きそうだ」と観察していたからである。またアチソンも、米国

の軍事的立場に自信を抱き始めた頃であった。九月中旬英仏外相に対し、西側世界は「全面戦争に明らかに備えなければならず……そうした衝突の危険は明確に増大している」と警告したが、同時に欧州における封じ込めは「前進」しており、「もし西側がその経済を損うことなく力の構築を継続すれば、その政策は成功しよう」と語った。⁽¹⁵⁾

ボールンのNSC 114、114/1批判が何らかの効果もつたことは、一〇月一二日の新しい文書NSC 114/2で一層明白になった。このNSC 114/2は、国際情勢の評価について、ニッツィとボールンの見解を両方折り込んだ妥協の産物であった。一方でNSC 114/2は、NSC 68、114、114/1の継承であった。クレムリンが「米国の報復能力を決定的に破壊し、その工業地帯に重大な脅威を与える核攻撃力を獲得した」と考えれば、「奇襲攻撃の危険は大幅に増大しよう。」次の二、三年の間に、西側の力が強くなり、ソ連の核戦力が危険なレベルに達すれば、「我々は戦争の可能性にますます重きを置かねばなるまい。」従って近い将来、ソ連との交渉に問題解決を期待することはできない。

しかし他方でこの新しい文書は、ポーレンの主張も反映していた。「ソ連の帝国主義的膨張は、その国内基盤を危うくしない時に予想され、誤算、もしくは膨張する際のリスクが他の方法におけるよりも低いと計算される時以外は、期待されない。」自由世界は着実に軍事的立場を改善しており、尚も充分な力を備えていないものの、「怠慢による敗北の危機を過去のものとした。」この結果「我々は、「クレムリンが」全面戦争に至らない手段に限る可能性が相当生まれた、と信じている。」この文書で四五〇―五〇〇億ドルの一九五三年度国防予算試案を提出した国防省も、一九五三年度が「武装平和の一年」になろうと予測した。⁽¹⁶⁾

PPSは複雑な反応を示した。まずアチソンに対して、国防省の主張通り、次年度は世界戦争が勃発しないという前提を受け入れるように進言した。しかし同時に、ソ連の急激に増大する核戦力と米国の不十分な民間防衛体制を挙げ、西側の現在の核抑止がはっきり低下する「日もそう遠くあるまい」と警告、「一言でいえば、ソ連の立場は西側のそれに比べ好転しており、しばらくの間この傾向は続く」と指摘した。NSSC 114/2

内の矛盾する論点に触れることなく、専ら民間防衛施設の必要性を力説した。⁽¹⁷⁾

財政的見地からは、ケイセリングが再び米国経済力について自信に満ちた報告を行なった。NSSC 114/2に基づいた軍備プログラムは一九五四年度には八〇〇億ドルに達しようが、「それは米国の生産能力の範囲内に在り、経済力や消費者の生活水準を著しく損うことはない。」もし必要であれば、これ以上の国防費増額も可能である。ケイセリングの見通しに対し、政府内では毎年五〇〇億ドルにも及ぶ軍事費に懸念を持ち、その巨大な額が米国の「アキレス鍵」になるのではないかと心配する者もいたが、アチソンは強気であった。「我々は、防衛のために必要なことは何でもできるのであり、経済破産にはほど遠い状態だ。私の最も心配していることは、我々が〔国防に〕費やしすぎていくか否かということではなく、十分に費やしているか否かということだ。」⁽¹⁸⁾

一九五一年を通じて、米国はその軍事同盟網をさらに広げていた。五月にギリシア、トルコのNATO加盟を提議、七月にはスペインに海軍基地使用を求め、九月には日本、フィリピン、豪州・ニュージールランドとそれぞ

れ安全保障条約を締結し、西欧、西太平洋における立場をさらに確かなものにした。一二月末にアチソンは過去一年間を振り返り、自由世界の「力の立場」をつくり上げる戦略が実を結びつつあると自讃した。翌一九五二年一月九日には、トルーマンもその年頭教書でアチソンの見解を反復、西側が前年に「大いに前進」したと評価した。しかし米国は平和への努力を尚も続けねばならず、「次の二年が……防衛生産の頂点となろう」と述べた。一二日後、彼は議会に一九五三年度の予算案を送り、五二四億ドルの国防費を要請した。⁽¹⁹⁾

五 NSC 135、141と局地侵略対応へ——

一九五二年—一九五三年一月

ワシントンのすつかり硬直した対ソ政策は、一九五一年一二月に駐ソ大使に指名され、プリンストン高等研究所より呼び戻されたケナンを著しく失望させた。彼は五年四月にワシントンを訪れた際、ソ連問題をめぐり、かつての同僚達と意見が一致しないことを痛感させられたのであった。ケナンの目に映った彼らは、核兵器の『相対的有効性』に関する偽りの数字に絶対的な価値を

与え、その他の考えうる諸要素には明白な重要性がないとして、これらを方程式から落としたベンタゴンの平板で弾力性のない考え方の虜」になっていたのであった。アチソンも、ケナンが大使として重要とみなした問題——ドイツ、朝鮮、軍縮——については具体的に話し合う姿勢をみせなかった。実際、三月にソ連が、中立的に再統一されたドイツに軍隊保持を認めても良いと提案した時も、創出されつつあった欧州防衛共同体への否定的跳ね返りを恐れるアチソンは、交渉に全く消極的であった。⁽²⁰⁾

トルーマン政権は、その間にも安全保障政策の見直しに再度着手していた。一九五一年一〇月一七日にトルーマンはNSC 68と114シリーズの再検討を命じ、五年六月二八日には、一九五四年度の予算案に関連づけてこれらの作業を続けるよう指令した。八月までに出来上がったNS 135/1がその所産であった。この文書はまず二つの部分、「一般」政策報告と「要約及び全般的結論」から成り、さらに二つの追加文書、「ソ連の行動の基盤」と「相対的な政治・経済・軍事能力」が収められていた。最後の一つを除き全ての文書の作成は、ポーレンの監督のもとPPSが担当した。⁽²¹⁾

「ソ連の行動の基盤」の第一稿はポーレン自ら起草し、その比較的穩健なソ連觀を繰り返していた。クレムリンの主要目的は「国内体制の維持」であり、この目的が交わる「現実的な見通し」はないこと、スターリンは「全くの機會主義者」であり、「ある構想によるのではなく、必要に応じて」行動すること、クレムリンはソ連国民に對する嚴しい統制を繼續するために、「資本主義國家の包圍」という恐怖と世界革命という表向き目標」を用いていること、という内容であった。またポーレンによると、マルクス主義はソ連の政策を「合理化し、正当化」する以外には、ソビエトの指導者が國際問題を理解する際のプリズムの機能を果たしているのであった。この後者の役割がソ連の統治者をしばしば誤らせるのであり、一九三九年のフィンランドと一九五〇年の朝鮮がその例である、と彼は解説した。

ソ連の将来の行動についてポーレンは、もしその国内基盤に重大な脅威を与えずに、米國に「決定的打撃」を加えることが出来ると信ずれば、モスクワは西側を攻撃しよう、と述べた。また西側の侵攻が迫っていると判断した時も、或いは単にソビエト側の誤算からも戦争が勃

発するかも知れなかった。しかしながら全体に、クレムリンの政策は『冷戦』、即ち敵對行為の繼續と西側のあらゆる弱点を利用すべく、突いては探る行動に限定されるだろう。⁽²²⁾

ポーレンの趣旨は、今後のソ連の政策が過去のそれとは大した違いはなく、大筋において慎重なものであろうということであった。しかしモスクワがもし充分に用意が出来たと考えた時、半ば自動的に西側攻撃に乗り出すと明言したことは、彼のNSC 114、114/1批判にはみられない態度であった。ポーレンもニッツイの見解に歩み寄ったと思われる。

PPSメンバーのシュワルツ Harry H. Schwartz は基本的にポーレンの分析に同意したものの、ポーレンが米國の核報復能力を充分に考慮していないと不満を述べた。しかしながら、この對ソ核優位がシュワルツを安心させたのではなかった。彼は、ソ連による間接侵略、代理戦争を懸念し、「局地的な『冷戦』状況」に對処する米國軍事力の維持を進言した。⁽²³⁾

PPS全体としては、ポーレン及びシュワルツの主張は余り好評ではなかった。PPSの覚書は、ポーレンが

尚もソ連の軍事的脅威を軽視する傾向にあると記し、米国の核戦力の優越を指摘するシュワルツにも同調しなかった。「もし奇襲攻撃に重要な利点があつて、その他の状況も衝突を生み出すようであれば、ソ連の大規模な核戦力は……核の奇襲攻撃を抑止するよりもむしろ誘発しそうだ。……現在の危険は、ソ連の支配者が、我々がどんな損害を与えても、それを『消化』し、我々を西半球へと押し戻すことを決意するかもしれないことだ。」この危機を回避するためには、米国の軍事力はまだ足りない。「我々の最優先の課題は、ソビエト・システムを効果的に封じ込める充分総合的な力を開発することだ。『しかし』⁽²⁴⁾我々がこの課題を遂行したとは全く言い切れない。」

ニッツィもこのPPSの立場を確認しつつ、シュワルツの懸念にも同意した。但彼自身、ソ連の西側侵攻の年を特定するようなことはなく、全面戦争の可能性は、「依然として大きい」と言明するにとどまった。そして彼はすぐに続けて、「我々が冷戦において断片的敗退を被る危険が大きい」とつけ加えた。結局ニッツィのいわんとすることは、米国がさらに国防力を拡大しなければ

ならないということであつた。自由世界は、「次の数年間に優越した力を獲得する力がある。……我々の総合的な力が……増大するにつれ、我々は、目的に向かつて平和的手段で進展を計る機会が生まれることをかなり希望できる。これらの手段によって満足すべき進歩を得るには、明白に優越する力が必要であり、おそらく戦争に軍事的勝利を収めることよりも、大きな力が要求される。」⁽²⁵⁾

ニッツィの観察がよく示すように、ソ連との全面的衝突の見通しは、一九五二年夏に入りさらに低下していた。しかし世界戦争の可能性は減少したものの、ソ連による局地侵略の危険がワシントンの政策決定者の思考に大きく入り込んで来た。そして彼らによれば、その種の事態に備うべく米国の軍事力は整備されておらず、従つてソ連と外交交渉を持つなどというのは論外であつた。⁽²⁶⁾

こうした不安は、ある意味では驚くべきことであつた。というのは、六月上旬に提出されたNSC 114/3の報告によれば、NSC 68/3と68/4で設定された米軍増強に関する目標が大体順調に達成されていたからである。陸軍の一八個師団は六月末にはその訓練を終え、さらにもう二個師団が年末までに準備可能であつた。海軍は一

九五三年度に三九五隻の軍艦を所有する予定であった。また空軍も予定よりやや遅れているものの、六月末までに八〇航空団を持ち、次年度にその数を九六にまで増加させることになっていた。五月には欧州防衛共同体条約が締結されていたから、西側全体の力の拡張よりは非常に印象的であった。にもかかわらず米国は、ソ連に対処する上での軍事力に尚も不安なのであった。⁽²⁷⁾

こうした懸念は、ニッツィが起草した政策報告(七月三〇日)でさらに明確になった。この文書はわずかの修正を経て、NSC 135/1の「一般」政策報告となった。この中でまずニッツィは、NSC 68に倣って米国外交政策の一般的目的を次のように定義した。「(a)共産主義に優る積極的な魅力を自由世界に広めること、(b)全面戦争という重大な危険をおかしても、ソ連の力の一層の膨張を封じること、(c)全面戦争に至らない全ての手段でクレムリンの支配と影響力の削減を誘い、ソビエト・システムに破壊の種を播き、クレムリンがその行動を、少なくとも一般に受け入れられる国際規範に従うよう修正する程度にまで導くこと。」さらに彼は、やや具体的に「(a)クレムリンに対し、ソ連の攻撃はその体制に重大な脅威

を与えるとの見通しを与え、(b)ソ連の局地侵略と政治競争の機会を減らし、(c)ソビエトと他の共産主義国の間、及び衛星国とその国民の間の亀裂を利用すること」を、米国の対ソ政策の目的と説明した。

ニッツィは、米国の経済力について依然として楽観的であった。米国はソ連の膨張を食い止めるために要求される兵力を、「どんなに時間がかかろうと、必要なだけ建設、維持できる」資源を所有しているのだが、問題なのはその資源を充分に利用していないことであった。ソビエトの核能力の拡大に伴い、「現在既に重大である直接攻撃への米国の脆弱さは、数年の内に危機的状況に達しよう。」米国は、民間防衛、防空施設の一層の充実はもちろんのこと、「充分柔軟で幅の広い力の立場」をつくりあげねばならない。米国のジレンマは、この充分な力を構築していないから、ソ連の局地侵略に対して、それを黙認し、さらなる膨張を許してしまうか、核戦争の危険をおかすか、この二つの選択肢しかないことだ。ニッツィは結論として、米国の資源に関連づけて西側全体の安全保障の状況を検討するよう勧告した。⁽²⁸⁾

NSC 135/1を構成する他の三文書、「要約及び全般

的結論」、「相対的な政治・経済・軍事能力」、そして「ソ連の行動の基盤」もニッツィの主張に足並みを揃え、全面戦争のみならず、周辺地域での共産主義勢力の武装活動にも対処可能な軍事力の開発を呼びかけた。一番最後の報告書は、ポーレンが最終的に、ソビエトの全体的な軍事脅威について抑制した調子を維持することに成功したことを示していた。しかし大方の政策決定者が、世界戦争よりも第三世界を中心にしたソ連の軍事行動に関心を集中させている事態の中では、彼の努力はいささか影の薄いものであった。

九月三日のNSC会議は、NSC 135/1を正式に承認すると共に、アチソンの進言を入れ、ニッツィの勧告通り、様々な地域に対して割り当てられている米国の資源を、「種類、量、時機、そして優先順位」の観点で再評価する決定を下した。それにしてもトルーマン政権にとり心配なのは、一体どのくらいの費用が米国の今後の安全向上のために必要なか明確にわからないことであった。例えばロヴェット Robert A. Lovett 国防長官は、「国家の非常に重要な地域を絶対的に防衛するには、どれだけのコストがかかるのか」と憂慮した。大統領も同

感であった。⁽³⁰⁾

この会議決定に基づいて特別委員会が設置され、ニッツィが議長に就任した。彼は自分の中心課題を、(1)東南アジアと極東、(2)中東、南アジアとアフリカ、(3)欧州、(4)西半球の以上四地域における脅威の評価を、「全面戦争、局地侵略、もしくは転覆活動による敗北に関して、この脅威に対処する自由世界の力の大きな見直しとも合わせて」、行なうことと理解した。ニッツィは、「米本土の防衛」の問題もこの任務に組み込んだ。⁽³¹⁾

トルーマン政権の終結に近づくにつれてニッツィは、米国の安全保障の状態についてますます失望の色を深めていった。何故なら彼の見るところ、米国はNSC 68、114、135シリーズを通して求められて来た「力の立場」を未だに獲得していなかったからであった。「我々の安全保障計画は」、これらの文書で設定された「目標とは実際に一致してこなかった」ことを、彼は認めざるをえなかつた。⁽³²⁾

この点は、トルーマン政権としては最後の国家安全保障会議文書であるNSC 141（一九五三年一月一九日）で敷衍された。この一〇四ページに及ぶ報告書の趣意は極

めて簡單明瞭であった。N A T O諸国、極東、南アジア、中東、そしてアフリカの防衛のためには、これまで以上に米国の資源を用いなければならないのであった。米国本土の民間防衛、防空施設の改善も必要であり、前者は一九五四年末まで一七〇億ドル、後者は一九五五年までに八五億ドルのコストが見込まれた。

ソ連の脅威についてこの文書は、ソビエトの核戦力が一九五四・五五年までに「危機的状况」に到達すると警告した。しかし同様に深刻なのは、「全面戦争のない中で、自由主義諸国内の情勢悪化、局地的な共産主義勢力の侵略、もしくはこれらの両方の結果として、米国外の重要地域が共産主義の手に渡ることによって、米国の立場が弱体化、孤立化する」ことであつた。この事態を切り抜けるために米国の軍事力は、「局地的侵略に早急かつ効率的に、充分な規模と適度に構成された用意周到な兵力で対処すること」を旨とせなければならぬ。「これは、ある状況が生じた時、地理的に広く分散する地点で行使可能な力でなければならぬ。……従つて我々は、最大限可能な限り、様々な脅威に対応すべく、柔軟で多角的な目的を持つ兵力を開発しなければならない。」³³⁾

このNSC 141において、『柔軟反応』戦略の概念が最終的に精緻化されたのであつた。

このように断固とした調子とは裏腹に、この文書はニッツイにとり不本意な内容であつた。つまり査定した全地域が同じようにソ連の脅威にさらされ、どの地域も一つとして充分に安全な立場をつくるに至っていないからであつた。過去二年半に及ぶ大規模な軍事支出、対外軍事・経済援助の伸張、軍事同盟網の拡大にもかかわらず、米国とその同盟国は「力の立場」を獲得していないのであつた。さらに困惑すべきことに、そうした立場を得るのに必要なコストと時間を明示できない有様なのであつた。

こうした失望を招く内容も結局、NSC 141が依拠するNSC 68の論理に帰着する問題なのである。そこでニッツイは、ソ連の脅威を専らグローバルで軍事的な観点で理解し誇張し、米国の国益を世界中に押し広げ、西側の軍事力の育成のみに専心してしまつたのである。ケナンが正確に述べているように、「失敗したのは『封じ込め』ではなかつた。意図していた事後工作が何にも行われなかつたのであつた。」この状態が、一九五〇年春

以降のニッツィ主導の米国外交政策の実体であった。彼
はかつて、「ソ連の全体主義システムに内在する矛盾は、
我々からの積極的援助にもより、次第にそのシステムを
弱体、衰退させよう⁽³⁴⁾」と語ったことがあった。しかしニ
ッツィが、外交的手段も含めどの程度具体的にこの「積
極的援助」について考え巡らせていたのか全く不明であ
る。むしろ、米国の軍事プレゼンスを世界中で強化する
ことが、唯一最善の道と思っていたようだ。

明らかにNSC 141は、ニッツィ外交路線の行き詰まり
を示す文書であった。しかし彼は自分の政策そのものに
欠陥があるとは考えていなかった。是正されるべきは、
NSC 141が強く示唆するように、米国が充分な資源を自
由世界防衛のために費やしていない点であった。

六 結論

ニッツィの進めた封じ込め政策においては、西側の軍
事力増強のみが最優先された。朝鮮戦争の勃発に不意を
打たれた米国にとり、その反動としてある程度の軍備拡
大は避けられない選択であった。しかしニッツィは、本
来ある目的を達成すべき手段の一つにすぎない軍事力に

余りに関心を払い、その結果、世界的規模での米国の軍
事的立場の改善が、封じ込め政策の目的と化してしまっ
たのである。対ソ交渉は放棄され、しかもトルーマン政
権終了の時点でニッツィは、一体いつになつたら、そし
てどのくらい費用で「力の立場」を構築できるのか、
ついに提示出来ず仕舞いであった。彼が、自分の政策の
目的と手段の関係を整合的に把握していたとは思われな
いのである。

これは、ケナンの封じ込め政策とは対照的であった。
もちろん彼の政策は欠点のないものでなかった。特にソ
連の侵攻を真剣に恐れる西欧の懸念、或いは世界の主要
工業地域以外(例えば中国)の出来事が米ソ関係に与え
る影響を、ケナンは軽視していた。しかしながら、彼は
自己の政策の手段と目的を明確に知覚し、非軍事的手段
に中心を置いたその政策も、一九四八年までに米国に有
利な国際情勢を生み出していた。米国政府は、ケナンが
提案したように、この状況を利用してソ連に交渉を呼び
かけ、欧州の将来について話し合うべきであった⁽³⁵⁾。

ニッツィにとり何より皮肉であったのは、彼がPPS
室長を務めた時期はスターリン時代の末期であり、当時

のソ連政府は「事実上機能停止していた」ことであろう。彼が想像したような、世界のどこかでソビエトが十分に計画した軍事作戦に出る可能性には乏しかったのである。⁽²⁾しかしこの皮肉な事態も、ニッツィがNSC 68で定義されたソ連観を持ち続けたことに起因するのである。

ニッツィは新共和党政権のダレス John Foster Dulles 國務長官と合わず、まもなく國務省を去った。しかし彼は、一九六一年には再び民主党政権に、今度は国防省高官として迎え入れられ、NSC 68で提起され、NSC 141で体系化された彼自身の政策—今や「柔軟反応」、戦略の名で、一般的に呼称される—の履行に加わるのであった。

(1) ケナンの封じ込め政策については実に夥しく数の論文著作があるが、やはり John L. Gaddis, "Containment: A Reassessment," *Foreign Affairs*, LV (July 1977), 873—77 and *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: 1982), pp. 19—88 など最も優れている。本論文のナン外交理解の「わたしの研究にきくべき質問」は、ケナン自身の説明に George F. Kennan, *Memoirs, 1925—1950* (Boston: 1967), pp. 252—476. (邦訳「清水俊雄訳」)

ーシ・F・ケナン回顧録(上)』読売新聞社、一九七三年、二四—一四四頁(ニッツィ); NSC 20/1, August 18, 1948, Modern Military Records Branch, National Archives, Washington, D. C.; NSC 20/4, November 23, 1948, U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States* (以下FRUSとして引用): 1948, I (part 2), 663—69. フロヤラトの「つば」抽稿「ニッツィ・F・ケナンとドイツ分割・再統一問題」一九四五—四九年」(『一橋論叢』第九三巻第二号、一九八五年二月)、一四八—一五二頁参照。

(2) 政策企画室長に就任するまでのニッツィの経歴は、Gregg Herken, "The Great Foreign Policy Debate," *American Heritage*, XXXVII (April—May 1986), 67—69, 72—73; Walter Isaacson and Evan Thomas, *The Wise Men: Six Friends and the World They Made: Acheson, Bohlen, Harriman, Kennan, Lovett, McCloy* (New York: 1986), pp. 350—51, 482—90; Steven L. Rearden, *The Evolution of American Strategic Doctrine: Paul H. Nitze and the Soviet Challenge* (Boulder, Col.: 1984), pp. 2—4, 14—18. ニッツィの戦時後策謀書に因りての解説に United States Strategic Bombing Survey, *Summary Report (Pacific War)* (Washington, D. C.: 1946), pp. 1—32.

(3) NSC 68に関する多数の研究があるが、中心は John

- L. Gaddis, "NSC 68 and the Problem of Ends and Means," *International Security*, IV (Spring, 1980), 164—70 and *Strategies of Containment*, pp. 89—109; Paul Y. Hammond, "NSC—68: Prologue to Rearmament," in Warner R. Schilling, Paul Y. Hammond, and Glenn H. Snyder, *Strategy, Politics, and Defense Budgets* (New York: 1962), pp. 267—378; Fred M. Kaplan, "Our Cold—War Policy, Circa '50," *New York Times Magazine*, May 18, 1980, pp. 34 ff; Paul H. Nitze, "The Development of NSC 68," *International Security*, IV (Spring, 1980), 170—76; Samuel F. Wells, Jr., "Sounding the Tocsin: NSC 68 and the Soviet Threat," *International Security*, IV (Fall, 1979), 116—38. 『米語文庫』日本版「冷戦の経緯——一九五〇年の論議——」の訳書『『中央公論』一九八一年六月号』(「七一—八五」)に収録。一九五〇年四月七日のFRUS: 1950, I, 234—92に収録。*ドナルド・コラル・ベリ、*Negotiation from Strength: A Study in the Politics of Power* (New York: 1963), pp. 3—19.
- (+) Hammond, "NSC—68," pp. 308—18, 370—72, 327—32; 日本「冷戦の経緯」(「七一—八五」)。
- (5) Gaddis, *Strategies of Containment*, pp. 107—17; William Taubman, *Stalin's American Policy: From Entente to Détente to Cold War* (New York: 1982), pp. 214—21; Rosemary Foot, *The Wrong War: American Policy and the Dimensions of the Korean Conflict, 1950—1953* (Ithaca, N. Y.: 1985), pp. 101—105, 123—30. ドナルド・コラル・ベリ、CIA memorandum, December 2, 1950, FRUS: 1950, VII, 1309—10; Truman diary, December 9, 1950, Robert E. Ferrell, ed., *Off the Record: The Private Papers of Harry S. Truman* (New York: 1980), p. 204; PPS memorandum, December 9, 1950, FRUS: 1950, I, 464—65; memorandum of a State Department—Joint Chiefs of Staff meeting, January 30, 1951, FRUS: 1951, V, 34, 42 and FRUS: 1951, VII (part 2), 1537; John Paton Davies, Jr. memorandum, January 23, 1951, FRUS: 1951, I, 19—20; John Ferguson and Robert Tufts memorandum, January 29, 1951, *ibid.*, pp. 37—40; Ferguson paper, February 8, 1951, *ibid.*, pp. 44—48.
- (6) NSC 68/3, December 3, 1950, FRUS: 1950, I, 425—27, 432—61. *ドナルド・コラル・ベリ、The Joint Chiefs of Staff to Marshall, December 6, 1950, *ibid.*, pp. 474—77. *ドナルド・コラル・ベリ、December 14, 1950, *ibid.*, pp. 467—74; Walter S. Poole, *The History of the Joint Chiefs of Staff*, Vol. IV (1950—1952) (Wilmington, Del.: 1980), pp. 75, 77.
- (7) Foot, *The Wrong War*, pp. 160—61; Taubman, *Stalin's American Policy*, pp. 202, 203, 222—22; draft

21, 1951, *U. S. Department of State Bulletin* (第14号) DSB
 2017 (第21号), XXV (October 29, 1951), 707.

pp. 58—59.

(21) Foot, *The Wrong War*, pp. 167—68; Gaddis Smith,
Dean Acheson (New York: 1972), pp. 369—70; Acheson
 address, December 30, 1951, *DSB*, XXVI (January 7,
 1952), 3—7; Truman annual message to Congress, January
 9, 1952, *Public Papers of the Presidents of the United
 States: Harry S. Truman: 1952—1953* (Washington, D.
 C.: 1966), pp. 9—17; Truman message to Congress,
 January 21, 1952, *ibid.*, pp. 69—73.

(22) The Military Program, May 10, 1952, enclosed in
 NSC 114/3, June 5, 1952, *FRUS: 1952—1954*, II (part
 1), 21—28.

(23) George F. Kennan, *Memoirs, 1950—1963* (Boston:
 1972), pp. 90—111 (第2話「東洋政策」『ケナン・メモワール
 への回顧』『読者』第11号「ケナン」11—10
 1—2頁); David S. McLellan, *Dean Acheson: The State
 Department Years* (New York: 1976), pp. 367—71.

(24) Nitze draft policy statement, July 30, 1952, *ibid.*,
 pp. 68—73; “General” policy statement of NSC 135/1,
 August 15, 1952, *ibid.*, pp. 81—86.

(25) *FRUS: 1951*, I, 236—37; Truman to Lovett, June
 28, 1952, *FRUS: 1952—1954*, II (part 2), 55—56; *ソ
 連の対米政策* (第2号), pp. 56—57.

(26) “Summary and General Conclusions” of NSC 135/1,
 August 12, 1952, *ibid.*, pp. 73—80; “Relative Political,
 Economic and Military Capabilities” and “The Bases of
 Soviet Action” of NSC 135/1, August 22, 1952, *ibid.*, pp.
 94—113, 89—94.

(26) Bohlen memorandum, March 27, 1952, *ibid.*, pp. 5
 —9.

(27) Memorandum of a meeting of the National Security
 Council, September 3, 1952, *ibid.*, pp. 119, 120—21, 122
 —23.

(27) Schwartz to Bohlen, May 12, 1952, *ibid.*, pp. 12—
 17.

(28) *ibid.*, p. 184 n.; Nitze paper, September 19, 1952,
ibid., pp. 127—34.

(28) PPS paper, undated, *ibid.*, pp. 60—68.

(29) Nitze to H. Freeman Matthews, July 14, 1952, *ibid.*,

(29) Nitze to Acheson, January 12, 1953, *ibid.*, pp. 202

—205.

(33) Part I of NSC 141, January 19, 1953, *ibid.*, pp. 209—22; Part II of NSC 141, Modern Military Records Branch, National Archives.

(34) Kennan, *Memoirs, 1925—1950*, p. 365 (邦訳『ニキータ・ム・クシネフ回顧録(上)』三四五頁); Nitze draft policy statement, July 30, 1952, *FRUS: 1952—1954*, II (part 2), 69.

(35) 『ワシントンポスト』例えに Henry Kissinger, *White House Years* (Boston: 1979), p. 62 (邦訳『斉藤弥三郎

その他訳『キッシンジャー秘録』第一巻』読売新聞社、一九七九年、八八—八九ページ) 参照。

(36) Nikita Khrushchev, *Khrushchev Remembers*, translated and edited by Strobe Talbott (Boston: 1970), p. 297 (邦訳『タイム・ライフ編集部訳『フルシチョフ回想録』タイム・ライフ・インタナーナショナル、一九七二年、二九六—二九七頁); Taubman, *Stalin's American Policy*, pp. 221—27.

(學術振興会特別研究員)