

カーター外交とパキスタン 一九七七～一九八〇

——人権、核拡散、新冷戦をめぐる政策調整問題——

溝口 聡

はじめに

- 一 フォード政権とパキスタン核問題
 - 二 カーター政権の登場
 - 三 人権外交とパキスタン
 - 四 ジャー政権の核開発問題とカーター政権の対応
 - 五 西南アジア地域の不安定化と米パ関係
 - 六 新冷戦とパキスタン
- おわりに

はじめに

カーター (Jimmy Carter) 外交については、既に多くの研究蓄積がある⁽¹⁾。最も一般的な見解は、新パナマ運河条

約の締結やキャンプ・デーヴィット合意など評価すべき点もある一方、カーターは多くの外交問題で、政策調整に失敗したという指摘であろう。ニクソン (Richard M. Nixon) = フォード (Gerald R. Ford) 政権の秘密外交を非難し、道徳的側面を強調するカーターの人権外交は、第二次戦略兵器制限交渉 (SALT II) に臨むソ連や共産主義陣営だけでなく、アメリカの同盟国であった韓国、フィリピン等の権威主義体制の国家との関係も危うくした。⁽²⁾ カーターはまた、人事の統括にも失敗したと言える。外交政策の主導権をめぐるサイラス・ヴァンス (Cyrus Vance) 国務長官とズビグネフ・ブレジンスキー (Zbigniew Brzezinski) 国家安全保障担当大統領補佐官の対立は、カーター外交の一貫性の無さを表した。一九八〇年四月のヴァンスの辞任は、カーター外交の重心が、対ソ強硬的なブレジンスキー路線へと転換したことを、印象づける出来事であった。

対パキスタン政策は、まさしくカーター政権の外交的定見の欠如を示す格好の題材と言える。カーターにとって、パキスタンは核兵器開発問題、人権問題、新冷戦という主要な外交課題が、交錯する国であった。しかし、対パキスタン政策に焦点を当てて、カーター外交を解明しようとする研究は少ない。⁽³⁾ なぜなら、既存の研究の多くは、ソ連のアフガニスタン侵攻後、軍事援助の再開を判断するまで、アメリカはパキスタンに対する関心が低かったという見解を批判的に検証せず、パキスタンの核開発や人権侵害を、優先順位の低い地域の問題と捉えているからである。⁽⁴⁾ 確かにカーター政権の高官達は、西ヨーロッパや中東ほどには、南アジアを重要な地域とは認識しておらず、同地域の担当に最低限の人員を配置するだけであった。さらにブレジンスキーは、地域大国との関係を基盤に据える外交方針を打ち出し、南アジア地域の軸をインドに置いた。だが、こうした指摘は、カーター政権のパキスタン政策が、国務省副長官のウォーレン・クリストファー (Warren Christopher) と彼の政策スタッフを中心に展開したという事実にはほとんど言及せず、ブレジンスキーの政策評価委員会 (Policy Review Committee: PRC) を中心に南アジア政策を論じている。⁽⁵⁾ カーター政権のパキスタン政策をめぐる研究の中には、同政権の人道主義的理念

が、米ソ新冷戦によるパキスタンの戦略的重要性の高まりにより、ムハンマド・ジャヤー・ウル・ハック (Mohammed Zia-ul-Haq) 政権には適応されなかったと指摘し、人権外交の観点から批判するものもみられる。⁽⁶⁾ パキスタン向けの人権外交に批判的な研究の問題は、カーター政権末期を中心に論じる傾向が強く、政策形成の変容過程を実証的に分析できていない点にある。

本稿の目的は、カーター政権とズルフィカル・アリー・ブットー (Zulfiqar Ali Bhutto)、ジャヤー両政権の外交交渉を、核兵器、人権、新冷戦という三つの課題から多角的に考察し、経済制裁から軍事援助の再開に至る対パキスタン政策の調整過程を明らかにすることにある。結論として本稿は、カーター政権の政策調整の失敗が、先行研究の多くが指摘するソ連のアフガン侵攻までのパキスタンへの関心の低さによるものではなく、人権状況の改善と核開発の阻止を同時に実現しようとするカーター政権の外交方針に起因するとの主張を展開する。

以下ではまず、フォード政権とカーター政権のパキスタン核問題に関する基本方針を説明する。次いでカーター政権期の米バ関係と人権外交をめぐる外交交渉を考察し、ブットー、ジャヤー両政権への人権と核開発をめぐる対立姿勢が、アフガニスタンとイランの政変を受け、融和政策に至る政策形成過程を論じる。最後にカーター政権期のパキスタン政策を総括し、その問題点を論じる。

(一) 例えは以下のちゅうな文献がある。Daniel J. Sargent, *A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s* (Oxford: Oxford University Press, 2015); Betty Glad, *An Outsider in the White House: Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 2009); Scott Kaufman, *Plans Unraveled: The Foreign Policy of the Carter Administration* (DeKalb: Northern Illinois University Press, 2008); Jean A. Garrison, *Games Advisors Play: Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations* (College Station, 1999); David Skidmore, *Reversing Course: Carter's Foreign Policies, and the Future of Reform* (Nashville: Vanderbilt University Press, 1996); Donald S. Spencer, *The Carter Implosion: Jimmy Carter and the Amateur Style of Diplomacy* (New York: Praeger, 1988); A. Glenn Mower Jr., *Human Rights and American Foreign Policy: The Carter and Reagan Experiences* (New York: Greenwood

- Press, 1987); Gaddis Smith, *Morality, Reason, and Power: American Diplomacy in the Carter Years* (New York: Hill and Wang, 1986); Joshua Muravchik, *The Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy* (Ilanham: Hamilton Press, 1986); Douglas Brinkley, "The Rising Stock of Jimmy Carter: The 'Hands on' Legacy of Our Thirty-ninth President," *Diplomatic History*, Vol. 20 (Summer 1990).
- (2) Sean Wilentz, *The Age of Reagan: A History 1974-2008* (New York: Harper Perennial, 2008), 99-100; Mower, op. cit., 24-25; Brinkley, op. cit., 521.
- (3) 例外としては次の研究がある。Thomas Perry Thornton, "Between the Stools?: U.S. Policy towards Pakistan during the Carter Administration," *Asian Survey*, Vol. 22, No. 10 (Oct. 1982).
- (4) Abdul Sattar, *Pakistan's Foreign Policy 1947-2005: A Concise History* (Oxford: Oxford University Press, 2007); Dennis Kux, *The United States and Pakistan 1947-2000: Disenchanted Allies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001); Robert G. Wirsing, *Pakistan's Security Under Zia, 1977-1988: The Policy Imperatives of a Peripheral Asian State* (New York: St. Martin's Press, 1991).
- (5) A.Z. Haliq, *US-Pakistan Relationship: Soviet Invasion of Afghanistan* (Harris: Ashgate, 2005), 64-65; Smith, op. cit., 39; Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy* (New York: Simon and Schuster, 1983), 40-44.
- (9) Kux, *The United States and Pakistan 1947-2000*, op. cit.; Hanan Mian Ahmad, "The Media-Foreign Policy Relationship: Pakistan's Media Image and U.S. Foreign Policy" (PhD diss., York University, 2005).

一 フォード政権とパキスタン核問題

カーター政権発足以前から、米パ関係には、暗雲が垂れ込んでいた。一九七五年、大統領選挙に挑むカーターは、自著『なぜベストをつくさないのか?』の中で、ニクソン＝フォード政権を非難する題材の一つに、対パキスタン政策を挙げていた。⁽⁷⁾カーターは、発展途上国向けの武器禁輸措置の強化を表明し、共和党政権の軍事援助政策に否定的であった。

ニクソン政権は、米中接近の窓口に「パキスタン・チャンネル」を利用し、その見返りとして武器禁輸措置を一

時的に緩和したことで、アメリカ国民からパキスタン寄りと認知されていた。禁輸緩和措置には、武器供与先であるヤヒア (Agha Mohammed Yahya Khan) 政権が、パキスタンからの分離・独立を求める東パキスタンの人々を厳しく弾圧したため、国内外からの批判が集まっていた。しかし、ニクソン政権は、ヤヒア政権の人権弾圧よりも、東パキスタン問題が、南アジア地域全体の安全保障を脅かす危険性を憂慮していた。東パキスタン問題は、ヤヒア政権の弾圧を逃れるため、大量の難民がインドへ流入した結果、印パ間の国際問題へと発展したからである。ニクソンとキッシンジャー (Henry Kissinger) 国家安全保障担当大統領補佐官は、インディラ・ガンディ (Indira Gandhi) 首相が、難民問題解決のため、東パキスタン問題への軍事介入に踏み切ることを懸念するようになった。対するガンディ首相は、ヤヒア政権に融和的な態度を続けるニクソン政権に対して、不信任を募らせていったのである。

結局、長引く難民問題が発端となり、七一年十二月には第三次印パ戦争が勃発した。インド軍の西パキスタン併合を危惧するニクソンとキッシンジャーは、インドと平和友好条約を締結したソ連との交渉を重ねて、戦争の早期終結を試みた。ニクソン政権による大国主導の紛争調停は、インドシナ和平や米ソデタントなどの外交課題が、ヤヒア政権への配慮より優先することを、パキスタンに明確に示すことになった。ヤヒア大統領は、パキスタンの分裂回避のため、ニクソン政権の支援を期待していた。ところが、ニクソンとキッシンジャーは、インドの西パキスタン侵攻を阻止できなかったことに満足し、東パキスタンの分離独立を黙認したのである。戦争の結果、南アジアの勢力地図は、東パキスタンがインドの後押しを受け、バングラデシュとして独立したことで、大きく変化した。また戦後の印ソ関係は、米パ関係とは対照的に緊密化した。インドはソ連との軍事的協力を明確化し、ソ連の援助の恩恵を受けることとなったのである。⁽⁸⁾

ウォーターゲート事件で辞任したニクソンの後任として、大統領に就任したフォードは、南アジア地域に対する

明確な政策方針を有しておらず、パキスタンとの外交交渉については、國務長官と国家安全保障担当大統領補佐官の職を、一時期兼任していたキッシンジャーにほぼ一任した。キッシンジャーは第三次印パ戦争以後、インドとの関係改善の必要性を認識し、パキスタンへの軍事援助に関して消極的となった。キッシンジャーは、七四年九月のアジズ・アフマド (Aziz Ahmad) 外相との会談で、インドへの脅威に対抗するため軍拡の必要性を強調する外相に対し、軍事物資の売却には慎重な対応が必要であると述べ、パキスタンに自制を促したのである。これに対しブットーは、一か月後のキッシンジャーとの会談で、アメリカから軍事援助を引き出すため、インドの軍事的脅威に対抗するため「確実な抑止力」を持つ必要性を強調した。⁽⁹⁾

フォード政権は、核抑止の可能性を示唆するブットーの発言を受け、態度を軟化させた。アメリカ政府は、一九七五年二月に印パ向けの武器禁輸措置の撤廃を公表し、『ニューヨーク・タイムス』誌から南アジアの軍拡競争を促進するとの批判を受けた。フォード政権は、アメリカ国内からの批判を覚悟の上で、インドの核能力に対する自衛手段を模索するパキスタンに対し、武器禁輸措置の撤廃が、ブットー政権の核開発計画への防止策となることに期待したのである。

アメリカはアイゼンハワー政権以降、核兵器の拡散と原子力の平和利用をいかに両立するか苦心していた。核濃縮関連の技術情報の拡散は、米ソに加え、イギリス、フランス、中国と核保有国を増加させた。米ソはさらなる核拡散を防ぐため、核不拡散条約 (Non-Proliferation Treaty: NPT) の締結交渉に取り組み、同条約は一九七〇年に発効した。NPTは非核保有国には、原子力の平和利用を推奨する一方で、核兵器への転用を防ぐため、国際原子力機関 (International Atomic Energy Agency: IAEA) の保障措置を強化した。七三年の石油危機以降、ブラジルやエジプトなどの発展途上国は、石油依存回避を目的に、原子力への関心を高めた。中国の脅威に対抗するため核開発を検討していたインドもまた、原子力エネルギーへの期待を強めていったのである。

アメリカ政府は、インドが国際社会からの非難と制裁の危険性を顧みず、七四年五月に核実験に踏み切るとは想定しておらず、南アジアの核問題では後れを取った。七四年一〇月、ガンデイ首相と会談したキッシンジャーは、核実験への直接的な非難を避ける一方で、核拡散を防ぐため、核燃料物質の厳重な管理の必要性を強く説いた。アメリカは、一九六三年にインドと原子力の平和利用に関する協定を締結していた。しかし、この協定は核技術の軍事転用を禁ずる一方で、平和利用目的の核実験に対する明確な規制を課していなかった。そのため、キッシンジャーは「核武装する意思はない」というインド政府の言質を、再確認するにとどまったのである。⁽¹⁰⁾

インドの核開発は、第三次印パ戦争後、国土が半減したパキスタンにとって自国の安全保障を脅かす新たな問題となった。フォード政権はインドに続き、パキスタンの核開発問題でも対応を見誤り、南アジア地域の安定を脅かす事態を避ける必要があった。⁽¹¹⁾しかし、アメリカの思惑をよそに、パキスタンは核兵器開発に邁進した。ブットー首相は、表向きは核兵器開発を否定し、経済的要因から原子力発電の必要性を説き、核燃料再処理施設の建設交渉をフランスと、重水素製造プラントの建設交渉を西ドイツと続けた。⁽¹²⁾むろん、パキスタンの真意が、インドとの戦略バランスと国家の威信を保つため、核爆弾の保有にあることは明らかであった。

一九七六年の大統領選を控えたフォード政権にはまた、パキスタンの核問題を解決することで、核拡散問題に対するカーターからの非難を回避するという意図もあつた。核開発疑惑のある国々への軍事援助を制限するアメリカの強硬姿勢は、韓国、台湾等に対して功を奏する一方で、禁輸措置の期間の長いパキスタンには、効力が弱かった。そこで、フォードはパキスタンへの核開発支援を止めるよう、西ドイツとフランスに強く迫つたのである。西ドイツはフォード政権の圧力を受け、パキスタンとの交渉を打ち切った。これに対し、フランスはアメリカの圧力に屈せず、パキスタンとの契約交渉を継続し、再処理施設に関する合意に至つた。⁽¹³⁾アメリカ中央情報局 (Central Intelligence Agency: CIA) の国家評価室 (Office of National Estimates) が作成した「特別国家情報評価 (Special

National Intelligence Estimates: SNIIE)」（一九七五年二月）は、パキスタンがそのまま核開発を進めた場合、早ければ一九七八年までに核を開発することが可能となるとの厳しい見解を示した。⁽¹⁴⁾

一九七六年二月には、キッシンジャーが、パキスタンを訪問し、ブットーに対して、核開発を断念するよう説得を行った。⁽¹⁵⁾ ブットーによると、キッシンジャーは「民主党の大統領候補であるカーターは、パキスタンの核問題に対して、強固な反対派として知られている」と語り、「共和党政権と取引するには良い時期である」と説いたのである。⁽¹⁶⁾ キッシンジャーの戦略は、A-7爆撃機を含む対インドへの攻撃能力を向上させる武器の給与という「餌」と核開発問題では、厳しい制裁措置を取る民主党大統領の危険性という「鞭」を使い分け、パキスタンの核兵器開発を阻止するというものであった。ブットーは、七六年の選挙戦前に核問題で譲歩を示し、フォード政権との軍事援助交渉を進めるべきというキッシンジャーの提案に謝意を示しながらも、パキスタンの国家安全保障を、「アメリカの手に委ねることはできない」と指摘し、核放棄と軍事援助の取引を拒絶した。⁽¹⁷⁾ キッシンジャーとブットーの会談は、南アジア地域の安定のため、パキスタンの核開発を容認できないアメリカとインドの将来的な核武装に対する安全保障政策として、核兵器開発を放棄できないパキスタンとの「交渉不可能性」を明確にしたのである。

(7) ジミー・カーター（酒向克郎訳）『なぜベストをつくさないのか？ ビーナッツ農夫から大統領へ』（英潮社、一九七九年）、一七三頁。

(8) Jack Anderson, *Anderson Papers* (New York: Random House, 1973); Husain Haqani, *Magnificent Delusions: Pakistan, The United States, and An Epic History of Misunderstanding* (New York: Public Affairs, 2013), 209-215; 溝口聡「ニクソンとキッシンジャー外交と南アジア 一九六九—一九七一年『傾斜政策』再考」『立教法学』第八四号、二〇一二年、二七七—三三三頁。清水学「インド外交と連・ロシア」秋田茂・水島司編『現代南アジア6』（東京大学出版会、二〇〇三年）、一四四頁。

(9) 吉田修「バクス・アメリカカーナとの遭遇と離反」秋田茂・水島司編『現代南アジア6』（東京大学出版会、二〇〇三年）、一二五頁。

(10) Dennis Kux, *Estranged Democracies: India and the United States* (Honolulu: University Press of the Pacific, 2002), 328-329; Paul F. Power,

- "The Indo-American Nuclear Controversy." *Asian Survey* Vol. 19, No. 9 (Jun 1979), 577.
- (11) Haggani. *ibid.*, 208. Kux. *The United States and Pakistan 1947-2000*, op. cit., 218. 武田悠『経済大国』日本の対米協調―安保・経済・原子力をめぐる試行錯誤―一九七五―一九八一年』（『ネルソフ書房』二〇一五年）『一四七―一五一頁。
- (12) Rajendra K. Jain, ed., *US-South Asian Relations 1947-1982*, Vol. 2 (Atlantic Highlands: Humanities Press, 1983), 353.
- (13) *Ibid.*, 221.
- (14) Memorandum to Holders, Special National Intelligence Estimate, December 18, 1975 "The Nuclear Vault." National Security Archive's Nuclear Documentation Project, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukvault/ebb333/doc01.pdf>
- (15) Memorandum of Conversation, Washington, February 5, 1976, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969-76, Vol. E-8, Documents on South Asia, 1973-1976, Document 189.
- (16) Rafi Raza, *Zulfikar Ali Bhutto and Pakistan 1967-1977* (Karachi: Oxford University Press, 1997), 244.
- (17) Media Reaction, August 10, 1976, Nuclear Non-Proliferation, NP01483, Digital National Security Archives (DNSA); Jack Anderson & Les Whitten, "Kissinger's promise to Pakistan." *The Washington Post*, April 12, 1977; Kux. *The United States and Pakistan 1947-2000*, op. cit., 223-224.

二 カーター政権の登場

一九七七年一月に大統領に就任したカーターは、選挙期間中から核の拡散に対する危険性を説いていた。海軍の技術士官として原子力潜水艦の開発計画に携わり、原子力事故の処理中に被爆した経験のあるカーターは、歴代の大統領の内、最も核に関する豊富な知識と経験を有する人物であった。⁽¹⁸⁾カーターは、歴代大統領とは異なり、発途上国内の原子力の平和利用と核不拡散を、別個の問題とは捉えなかった。一九七六年六月、カーターは国際連合総会演説において、自身の核不拡散に関する見解を示し、「原子炉の拡散は、多くの国への核兵器の拡散を意味するであろう」と語った。⁽¹⁹⁾

原子力関連技術の輸出と核兵器の拡散を結びつけるカーター政権の新方針は、フランス、西ドイツ、イギリス、

ベルギーといった西欧諸国からの技術援助を通じて、核兵器開発を試みるパキスタンには、深刻な問題であった。ブットーは直ぐに、「パキスタン国民を説得できる軍事援助、経済援助、エネルギー供給が、提示される」のであれば、核問題について、交渉する準備があることを示唆した。クリストファー國務省副長官は、パキスタンとの取引材料として、軍事援助、経済援助、原子炉に代わる燃料の供給と、フランスへの金銭的補償の四点の必要性を、カーターに説いた。⁽²⁰⁾カーターは、ブットーとの外交交渉による核開発問題解決の道を模索する一方で、人道的見地から核兵器の放棄と兵器供与の取引には、消極的であった。七七年六月、カーター政権は、フォード政権が保留していたA-7爆撃機に関する交渉を正式に打ち切った。

カーターはまた、パキスタンに融和的な態度が、議会の反発を招くことも危惧した。高性能な通常兵器の売買は、地域紛争の危険性を高めるだけでなく、海外でのアメリカの評判を落とす行為であるとして、アメリカ議会の関心を集めていた。⁽²¹⁾カーターは兵器売買に否定的な議員に対し、「アメリカは、他の地域に高性能兵器を、最初に提供する国とはならない」と言明し、賛意を示した。⁽²²⁾アメリカ議会はまた、フォード政権期からパキスタンの核問題に批判的であり、NPT条約に調印せず、ウラン濃縮機器やその技術を輸入する国に対して、いかなる援助も禁止する「グリーンIIサイモントン修正条項」を可決していた。カーター政権はこの条項を援用して、パキスタンへ制裁を課すことも検討していた。⁽²³⁾

カーター政権がブットーに対し、厳しい武器禁輸措置を迫った背景には、南アジア地域を取り巻く国際情勢の変化もあった。第一に、ソ連は、七一年の第三次印パ戦争以降、アメリカとのインド洋の軍備管理に協調的であり、カーターが禁輸措置を取った場合でも、印パの緊張を高めるような軍事援助を行う可能性は少なかった。⁽²⁴⁾第二に、カーターは、米中接近で「パキスタン・チャンネル」を利用した共和党政権とは異なり、パキスタンを支援する明確な必要性がなかった。アメリカがパキスタンを重視する理由は、アフガニスタンへのソ連の軍事干渉やイラン革

命が起こらなければ、殆どなかったと言える。これらの要因が、冷戦期に最も落ち込んだ状態と呼ばれるカーター政権期の米パ関係の一助となるのである。

- (18) Peter G. Bourne, *Jimmy Carter: A Comprehensive Biography from Plains to Post-Presidency* (New York: Scribner, 1997), II-32.
- (19) James Michael Martinez, "The Carter Administration and the Evolution of American Nuclear Nonproliferation Policy, 1977-1981," *Journal of Policy History*, Vol. 14, No.3, 2002, 272-274.
- (20) Acting Secretary of State Warren Christopher to the President, April 2, 1977, "The Nuclear Vault" op. cit., <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukvault/ebb333/doc02.pdf>
- (21) Kaufman, op. cit., 48.
- (22) To Congressman Dale Milford, Box Fo-31, White House Central Files, Jimmy Carter Library (JCL), Atlanta.
- (23) Wising, op. cit., 9.
- (24) Memorandum From the Executive Secretary of the Department of State (Tarnoff) to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), June 28 1977, FRUS, 197701980, vol. 1, 201.

三 人権外交とパキスタン

核兵器開発をめぐるアメリカとパキスタンの確執は、カーターの掲げる人権問題と重なり、次第にその範囲を広げていった。カーター政権は、各国の人権問題に関する取組と改善状況について、毎年報告書を作成し、定期的に公表した。こうした報告書は、各国の人権侵害の状況を画一的な指標で評価する問題点があるものの、パキスタンの人権問題を、アメリカ国民に知らせる媒体として、重要な役割を果たした。やがて、パキスタン政府の人権弾圧は、カーター政権にとって、看過できない問題へと発展した。⁽²⁵⁾

一九七七年三月の議会選挙に勝利した後、ブットーの国政は、権威主義的な性格を強めていった。ブットーは、

選挙の不正を訴える反対政党、パキスタン国民同盟 (Pakistan National Alliance: PNA) の支持者数千人を、治安維持の名目で投獄し、カラーチー、ラーホール、ハイダラーバードに戒厳令を布いた。ブットーの反対派は、パキスタン政府による市民弾圧の実情を、国際世論に訴えた。パキスタン警察が、女性と子供に対して催涙ガスを使用しているとの報告を受けたカーター政権は、一九七七年四月、催涙ガスを含む殺傷性の低い兵器の禁輸を公表した。国務省は、今回の措置の理由を、アメリカが「抑圧的な政権」を支援しているとの印象を与える行為は、人権外交の原則と矛盾するためだと説明した。⁽²⁶⁾

核開発問題、禁輸措置、人権問題で厳しい締めつけを受けたブットーは、カーター政権への不満を公言するようになった。ブットーは、非殺傷兵器の禁輸措置の公表を受け、「反対派がCIAから受け取った二五〇〇万ドルが、我々のパキスタン人民党 (Pakistan People's Party: PPP) に、流れていたら、もっと人権問題について憂慮することできた」と述べ、カーター政権への不信感を表明した。さらにブットーは、国会の場で、「外国政府」が、PNAの抗議行動を扇動しているとの演説を行い、アメリカから核兵器開発の疑惑を持たれている自分は、監視されていると語り、パキスタン国内の反米感情を煽った。⁽²⁷⁾

カーター政権は、ブットーの人権弾圧を懸念する一方で、反対派に与するという意図はなかった。CIAの分析によると、PPPとPNAの間には、核開発や武器供与問題に対する見解の相違がほとんどなく、次の議会選挙でPNA政権が誕生した場合でも、パキスタンの外交政策が大きく変化する見込みはなかった。⁽²⁸⁾ ブットーの度重なる批判を受け、ヴァンス国務長官はすぐに「アメリカがパキスタンに内政干渉しているとの主張」は、明らかな間違いであり、「長く友好関係を維持してきた米パは、お互いの関係を損ねるような発言を、控えるべきである」との意見書を、パキスタン政府に送付した。対するブットーは、カーター政権からの要望を無視し、「アメリカからの内政干渉」という手札を、PNAとの争いに利用した。パキスタン駐在代理大使であったピーター・コンスタブル

(Peter D. Constable) によると、ブットーは、ラーワルピンディー地方の支持者の前で、ヴァンスからの書簡に触れ、「アメリカからの謝罪を受けた」と偽の情報を伝えていた。⁽²⁹⁾ 国務省からの嚴重な抗議を受け、ブットーは流言を控える一方で、カーター政権がPNAを支援しているという主張を撤回しなかつた。⁽³⁰⁾ それでも米パ両国は、ヴァンス国務長官とアフマド外相が、一九七七年五月末にパリで会談し、パキスタン国内の反米感情の鎮静化に向けて、協力する必要性を確認するなど、緊張緩和に努めていた。⁽³¹⁾ ところが、こうした取り組みは、一ヵ月後の軍事クーデタにより、頓挫することになったのである。

一九七七年七月五日、ジャー陸軍大将の率いる将校団が戒厳令を布き、ブットー首相とPPPとPNAの主要な政治家を、自宅に軟禁した。「フェア・プレイ作戦」と名付けられた軍事クーデタは、ブットーにPNAとの合意を迫り、国内の政治闘争の終結を目的とするものであった。無血に終わったこの軍事クーデタが、後に「パキスタンの暗黒の日」と呼ばれ、十年に及ぶジャー政権の人権弾圧の幕開けとなると予想するのは、殆どいなかつた。ジャーは軟禁状態にあるブットーに敬意を払い、彼の首相権限も剝奪ではなく、一時停止という状態に置いていたからである。⁽³²⁾

軍事クーデタの一報を受けたアメリカ政府は、政治的不介入の立場を取つた。CIAは当初、軍が政治闘争に對処することができず、権限を文民に譲渡すると判断した。⁽³³⁾ ジャー將軍は、クーデタの二週間後、軟禁状態にあつたブットーと他の政治家たちを解放し、アメリカ政府に民主化への移行プロセスを、着実に進めているとの印象を与えた。国務省は、軍事政権が「人権問題において、重大な進歩」を遂げているとの声明を発表した。⁽³⁴⁾ だが、パキスタンの民主化は、カーター政権が期待した通りには進まなかつた。

解放されたブットーは、即座にジャーの戒厳令を非難し、カラーチーとラーホールで熱狂的な支持を集めた。ブットーの人気の高まりは、ジャーの想像以上であり、軍事暫定政権に脅威を与えるものであつた。ブットーの報復

を危惧したジャーは、元首相の排除を決意した。一九七七年九月、ジャーはブットーを殺人容疑で逮捕した。その約一か月後、軍事暫定政権は、国内の政治的混乱を理由に、選挙の延期を宣言した。ジャーによると、選挙を予定通り行った場合、PNAは安定した政治運営ができず、ブットーが政権に返り咲く危険性があった。⁽³⁵⁾ ジャーは、選挙の開催時期について明言を避けながら、戒厳令を八年間続けていくのである。

ジャー政権による民主化への公約の反故は、米バ関係の新たな問題点となった。ただし、ジャーはブットーとは異なり、アメリカに対し、控え目な言動を取り、カーター政権からの厳しい非難を受けることは少なかった。ブレジンスキーは、「ブットーが即座に処刑される危険性がある」との見解に疑問を呈し、ジャー政権への非難声明に否定的であった。⁽³⁶⁾ カーター政権内では、ブットーの処遇に注視しつつ、事態を静観する方針が固まっていた。しかし、こうした小康状態は、一九七八年三月、ラーホール裁判所がブットーの死刑判決を下すまでの約半年しか続かなかった。死刑判決の一報を受け、カーターはジャー宛に、「赦免」⁽³⁷⁾の措置を講じるよう書簡を送った。これに対し、ジャーは裁判所判決の正当性を挙げ、死刑を執行すると返答した。嘆願書が無視されたアメリカ政府内では、ジャー政権の転覆計画まで議論されたものの、死刑を阻止する有効な手段を見出すことはできなかった。ブットー支持者達は死刑判決を受け、軍事政権への抗議行動を拡大した。対するジャーは、厳しい弾圧を加えた。一九七九年四月、ブットーが処刑されるまでに、ジャーは政治活動の禁止、軍事法廷の権限拡大、言論の自由の弾圧を行い、独裁的な体制を築いていった。国務省のクリストファー・グループは、パキスタンの人権侵害を深刻な事態だと認識し、経済援助政策の見直しを提起した。⁽³⁸⁾ カーターは、パキスタンに対して、再び人権と核問題という二つの側面から対応を迫られるのである。

(25) 例えば、政府は南アフリカの人権問題を、パキスタンよりも深刻とみなすのか十分な説明ができなかった。Ahmad, op. cit., 61; Human

- Rights in Pakistan. Press Briefing, March 1978, Box 56, RG 59, General Records of the Department of State, Record of Deputy Secretary of State Warren Christopher, National Archives (NA), College Park.
- (26) National Intelligence Daily Cable, April 23, 1977, CIA Declassified Documents Database, NA: Ahmad, op. cit., 61.
- (27) Lewis M. Simons, "Pakistan, Spurred by Tear Gas Decision, Seen Reconsidering Ties to U.S.," *The Washington Post*, April 27, 1977; Lewis M. Simon, "Pakistan Outraged: Bhutto Says U.S. Is Trying to Oust Him," *The Washington Post*, April 29, 1977.
- (28) The Pakistan National Alliance Participants and Prospects, August 1977, CIA Declassified Documents Database, NA.
- (29) Peter D. Constable Oral History, Association for Diplomatic Studies and Training (ADST), Arlington, http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/D?midp3:/temp/~ammem_GG3e:Jain, op. cit., 368.
- (30) Khalid Mahmud Arif, Working with Zia: *Pakistan's Power Politics 1977-1988* (Karachi: Oxford University Press, 1995), 77-78.
- (31) Kux, *The United States and Pakistan 1947-2000*, op. cit., 231.
- (32) Raza, op. cit., 367; Lawrence Ziring, *Pakistan in the Twentieth Century: Political History* (Karachi: Oxford University Press, 1997), 423.
- (33) National Intelligence Daily Cable, July 19, 1977, CIA Declassified Documents Database, NA: Constable, oral history.
- (34) "U.S. Says Some Asian Nations Improved Human Rights," *The Christian Science Monitor*, February 28, 1978; Address by the Deputy Secretary of State (Christopher), February 13, 1978, FRUS, vol. 1, 335.
- (35) Raza, op. cit., 368; National Intelligence Daily Cable, October 3, 1977, CIA Declassified Documents Database, NA.
- (36) Memorandum from Thomas P. Thornton to Zbigniew Brzezinski, September 7, 1977, Box Co 48, White House Central Files, JCL, Atlanta.
- (37) Jimmy Carter, *White House Diary* (New York: Picador, 2010), 309; "Time Out for Bhutto," *Wall Street Journal*, March 28, 1978; Robert Trumbull, "Court Supports Death Sentence In Bhutto Case," *New York Times*, February 6, 1979.
- (38) National Intelligence Daily Cable, March 2, 1978, CIA Declassified Documents Database, NA: Human Rights Review, October 13, 1978, *ibid.*

四 ジャー政権の核開発問題とカーター政権の対応

ブットーと敵対関係にあるジャーは、核政策に関しては前政権の路線を全面的に踏襲した。ジャーはクーデタ直後の記者会見で、「核燃料再処理施設は、もはや党派の問題ではなく、国家問題である」と語り、「前政権が始めた交渉は、私が持続する」と言明した。⁽³⁹⁾カーター政権は、フランスとの契約交渉を続ける軍市政権を牽制すべく、ジ

ヨセフ・ナイ (Joseph Nye, Jr.) 安全保障・科学技術担当国務次官補を、イスラマールバードに派遣した。一九七七年九月、ナイは「パキスタンが、フランスとの核燃料再処理施設の契約に、このまま固執するのであれば、アメリカは経済援助を停止するだろう」との見解を示した。⁽⁴⁰⁾

カーター政権は、パキスタンへの経済制裁を示唆する一方で、その効力の弱さを自覚していた。七〇年代のパキスタンの対米依存度は、六〇年代に比べ、著しく低下しており、核開発計画の見直しを迫れる程ではなかった。カーター自身は、人道的理由から経済制裁には、慎重な対応が必要と考えていた。そのため、国務省は経済制裁が解除された後、速やかに支援が再開できる方法も、同時に検討していた。⁽⁴¹⁾ 国務省の近東・南アジア局は、ジャー政権の意向を変えるよりも、フランスにパキスタンとの合意を破棄させる方が、現実的であると進言した。近東・アジア局は、フランスに対し、ジャーが経済的要因からプルトニウムを求めていないと説得するのは可能だと判断したのである。この分析は当を得ないではなかった。フランス政府は、数か月間の協議を通じて、アメリカの主張にも一定の理解を示すようになった。一九七八年一月、フランス政府は最終的に、パキスタンとの契約の一部を修正し、ジャー政権に対し、原子炉内で核燃料の生成は可能である一方で、核爆弾の製造はできない「共回収法」(Coprocessing) を、核燃料再処理施設に適用すると通達した。⁽⁴²⁾

パキスタン外務省は、フランス修正案への拒否を言明し、七六年に締結した当初の合意の遵守を求めた。二月には、ジャーがパキスタンを訪れたフランス人技術者に対し、改めてパキスタン政府の見解を提示した。パキスタン側の主張によると、「七六年の合意にはIAEAが、定めるプルトニウムの悪用を防止する全ての規約が含まれ」、⁽⁴³⁾ 修正する必要はなかった。半年間に渡る交渉の末、フランスはパキスタンとの合意を破棄した。

アメリカの介入により、フランスとの取引が失敗したジャー政権は、国際社会の監視を避けながら、極秘裏に核開発を続けた。一九七八年初夏、パキスタンがウラン濃縮に関する機器を、スイスとイギリスの企業から入手した

ことが、マスコミ報道により明らかとなった。⁽⁴⁴⁾ 中国の予想では、パキスタンは、既に核弾頭に必要な量の三分の一以上の放射性同位体を、生成することが可能であった。⁽⁴⁵⁾ ジャー政権がウラン濃縮に必要な機材の購入を試みているとの情報は、「フランスとの合意破棄は、パキスタンの核開発に向けた熱意に全く影響を与えていない」ことを意味した。⁽⁴⁶⁾

この頃になるとカーター政権は、ジャーとは直接交渉を通じて、核開発問題を解決する姿勢を鮮明にするようになった。一九七九年初頭、パキスタン駐在大使アーサー・ヒュンメル (Arthur Hummel) は、ジャーと会談し、核開発に関する「明確な証拠」があると語り、核開発の破棄を求めた。これに対し、ジャーは「まったく馬鹿げた話だ」と返答し、大使の疑惑を払拭するため、アメリカの査察団の受け入れを承諾した。しかし、ジャーがこの取り決めに従うことはなかった。大使との会談から一か月後、ジャーは条件を一方的に変更し、インドのデーサーイー (Moraji Desai) 政権が、アメリカの核査察を受け入れた場合、パキスタンも核施設への立ち入りを許すと主張した。ヒュンメルは、今回の問題とインドの事例には「関係性がない」と指摘し、パキスタンが査察団の受け入れを拒否した場合、アメリカ国内世論に悪影響を及ぼすと語った。⁽⁴⁷⁾ この時ヒュンメルが言及した悪影響とは、「グリーンサイミントン修正条項」が、パキスタンに適応されることである。

カーター政権内では政策措置の内容について、議論が行われていた。国務省は修正条項に従い、軍事と経済両援助の制裁措置を推奨した。これに対し、ブレジンスキーのPRCは、「法が定める範囲で、最大限の柔軟性を考慮しながら、パキスタンと緊密な関係を維持すべき」と進言した。カーターの最終的な決断は、国務省とPRCの意見を取り入れた折衷的なものとなった。七九年四月、カーター政権は、「グリーンサイミントン修正条項」を適用し、パキスタンへの軍事、経済援助を停止した。ただし、制裁の内容は「八五〇〇万ドルの開発支援と軍事訓練関連」に絞られた。⁽⁴⁸⁾ さらにカーターは、パキスタン政府に公表される危険性を承知の上で、ジャー宛に親書を送り、

ブットー問題を一時的に棚上げにして、ワシントンでの首脳会談を開き、核問題の解決を図る意向を示した。⁽⁴⁹⁾ カーターがジャーとの対話路線に舵を切った背景には、アフガニスタンとイランの政変があった。

-
- (39) Jain, op. cit., 370.
- (40) Kux, *The United States and Pakistan 1947-2000*, op. cit., 235.
- (41) Economic Assistance to Pakistan, Box 56, RG 59, op. cit., NA.
- (42) The Nuclear Reprocessing Issue with Pakistan and France: Whether to Resume Aid to Pakistan, October 1977, "The Nuclear Vault," op. cit., <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb333/doc04.pdf>; Surfacing of French-Pakistan Reprocessing Issue, August 24, 1978, Nuclear Non-Proliferation, NP01605, Digital National Security Archives; Jonathan Kandell, "French Seek to Add Safeguards To Nuclear Past With Pakistan," *New York Times*, January 10, 1978; Kux, *The United States and Pakistan 1947-2000*, op. cit., 236.
- (43) "Pakistan: France Must Hold to Nuclear Deal," *The Washington Post*, January 12, 1978; Milton R. Benjamin, "Pakistan Says France Killing Controversial Nuclear Deal," *The Washington Post*, August 24, 1978.
- (44) Steven Weisman & Herbert Krosey, *The Islamic Bomb* (New York: Times Book, 1981), 186, 190; Don Oberdorfer, Michael Gatter, and Maralee Schwartz, "Pakistan: The Quest for Atomic Bomb: Problem Discussed by West, Moscow, Peking," *Washington Post*, 27 August 1979.
- (45) "Pakistan Produces Radio-Isotopes," Xinhua General Overseas News Service, 20 September 1978, Lexis-Nexis Academic Universe, <http://weblexis-nexis.com>.
- (46) A Strategy for Inhibiting Pakistan from Acquiring Nuclear Explosive Capability, October 20, 1978, Box 25, Staff Material: International Economics, JCL, Atlanta.
- (47) Kux, *The United States and Pakistan 1947-2000*, op. cit., 236; Pakistan Nuclear Program: Technical Team Visit," February 28, 1979, "The Nuclear Vault," op. cit., <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb333/doc25.pdf>
- (48) Presidential Review Meeting, March 9, 1979, *ibid.*, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb333/doc29.pdf>; Pakistan and Symington Amendment, March 17, 1979, *ibid.*, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb333/doc30.pdf>
- (49) Presidential Letter to President Zia on Nuclear Issues, March 21, 1979, "The Nuclear Vault," *ibid.*, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb333/doc31.pdf>

五 西南アジア地域の不安定化と米パ関係

一九七八年四月二十七日の早朝、共産党支持の将校団が、アフガニスタンの首都カーブルの大統領府を強襲した。将校団はムハンマド・ダーウード (Mohammad Daoud) 大統領とその一族を殺害し、軍事クーデタを成功させた。社会主義体制となったアフガニスタンの初代大統領には、左翼団体「ハルク（人民）」の指導者ヌール・ムハンマド・タラキー (Nur Muhammad Taraki) が就任した。「四月革命」と呼ばれるこの軍事クーデタの引き金となったのは、もう一つの左翼団体「バルチャム（旗）」派の指導者ミール・アクバル・ハイバル (Mir Akbar Khyber) の暗殺であった。この暗殺にダーウードは、関与していなかった。だが、ハイバルの支持者達は、共産主義勢力との確執を抱える大統領に疑惑の目を向け、抗議行動を開始した。共産主義勢力による暴動を恐れたダーウードは、タラキーを含む、共産党政治局のメンバーを投獄し、鎮静化を図った。後に社会主義政権の二代目大統領に就任するハフイーズッラー・アミン (Haftullah Amin) は、軟禁状態に置かれた。多くの軍内部の共産党支持者は、この時の逮捕者名簿から除外されていたため、「四月革命」の主戦力として、動くことができたのである。⁽⁵⁰⁾

アフガニスタンの共産化は、カーター政権にとって、予想外の出来事であった。CIAの分析によると、ソ連は今回のクーデタに関与していないものの、この機会を利用して、アフガニスタンでの影響力を拡大するのは明らかであった。カーターは「アフガニスタンに派遣されたソ連の軍事顧問の数が、一か月の間に三五〇名から五〇〇名に増えている。さらに、ソ連はタラキー政権と二五〇万ドルの軍事援助で合意に達した」との報告を受けていた。カーター政権内では、タラキー政権への対応について、見解が分かれていた。ヴァンスは従来の政策の継続を進言し、限定的な経済援助を続け、アフガニスタンに対する「一定の影響力」を維持すべきだと指摘した。ヴァンスの

見解では、共産党政権が権力を掌握しても、ソ連のアフガニスタンでの影響力は限定的であった。ブレジンスキーは反対に、ソ連が軍事クーデタを利用し、西南アジア地域から湾岸石油地帯までの覇権支配に乗り出す可能性を強調した。ブレジンスキーの提案は、アフガニスタンへの全ての援助を停止し、タラキー政権の「転覆作戦」も含めて、ソ連の拡張に対抗するという趣旨であった。⁽⁵¹⁾

「四月革命」をソ連の攻勢と捉えるブレジンスキーの見解は、地域安全保障政策の転換を意味するものであった。とりわけ、隣国パキスタンの戦略的重要性は、明らかであった。ブレジンスキーにとつて、パキスタンの核開発問題や人権問題は、対ソ強硬政策を進める上での大きな障害という認識に変わっていた。⁽⁵²⁾ 国務省の懸念は、逆にパキスタンに向けられた。国務省は、ソ連の軍事援助が、イランやパキスタンといったアフガニスタン周辺国との軍拡競争の引き金になると指摘し、人権外交と軍事援助の調整は、さらに困難となると分析した。⁽⁵³⁾ カーターは二つの見解の妥当性を認め、タラキー政権との交渉ルートを維持する一方で、アフガニスタンの近隣国との関係性を強化する方針を取ったのである。

この時期のカーター政権は、地域安全保障政策に関して、パキスタンよりもイランを重視していた。カーターは、シャー (Reza Shah Pahlavi) 政権の人権問題に関しては沈黙し、「シャーの指導力の下、イランは混沌の多い地域の中で、安定した島である」との称賛を送っていた。ところが、イラン国内ではシャー政権に対する民衆デモが多発していた。シャーは「民主政体論者」として、イランの近代化を進めると喧伝する一方で、秘密警察 (SAVAK) の設立や軍の増強などを通じて、自身の権力基盤の強化に腐心していた。さらに六二年にシャーが開始した「白色革命」は、農地改革や女性の参政権を含む選挙改革を、国民の意向を無視して推し進める専制的な改革であり、学生や知識人、宗教指導者達の反発を招いたのである。対するシャーは、反体制派に厳しい弾圧を加え、一九六四年には宗教界における反体制派の中心的人物であったホメイニ師 (Ruhollah Khomeini) を国外に追放し、

事態の鎮静化を試みた。しかし、反体制派の勢いは、シャールが第四次中東戦争に伴う石油危機を背景とする経済危機を口実に、一九七五年に二大政党制を廃止し、国王の独裁制の強化を図ると再び高潮した。政権と反体制派の関係は、七八年八月と九月には軍とデモ隊との衝突により数百人の死者を出す事態にまで悪化したのである。七九年一月、シャールは反体制派の鎮圧を断念し、国外に逃亡した。シャールの逃亡後、亡命先のパリから帰国したホメイニは、国内の混乱を治め、イスラム法学者による政治統治を掲げる「イスラム共和国」を樹立した。⁽⁵⁴⁾

CIAの分析によれば、カーター政権にはイランからの石油購入を継続することで、ホメイニ側との関係を好転する機会があった。CIAの分析は、全く的外れではなかった。ホメイニは、シャールを支援していたアメリカに対し、辛辣な発言を行う一方で、イランの独立を尊重するのであれば、いずれ「新たな関係」を築くことも検討していたからである。だが、アメリカとイランの関係改善の可能性は、七九年一月、癌治療の名目で事実上、シャールの亡命を受け入れたカーター政権への反発から、イラン・アメリカ大使館人質事件が勃発したため消滅した。⁽⁵⁵⁾

アフガニスタンとイラン情勢の急変を受け、カーター政権内では、アメリカの西南アジア地域での影響力低下への懸念が強まった。ついには国務省からも地域安全保障の観点から、パキスタンへの軍事援助の再開を推奨する覚書が提出された。海洋・国際環境・科学担当のトーマス・ピカリング (Thomas R. Pickering) と近東担当のハロルド・サンダース (Harold Saunders) の両国務次官補は、「イランの崩壊に直面した我々 (アメリカ政府) は、難しい決断をする必要がある」と指摘し、「F16戦闘機のような近代通常兵器のパキスタンへの供与は、(南アジア) 地域の核拡散よりも優先すべきである」と結論付けた。⁽⁵⁶⁾

政権内では、核不拡散問題と地域安全保障政策を対置する意見への反対がある一方で、パキスタンへの一方的な制裁措置の有効性を、疑問視する声が強まっていた。四月の経済制裁の後も、パキスタン政府は繰り返し、核の平和利用目的とカーター政権の不当な扱いを喧伝していた。さらにジャーは、アメリカに代わる支援国として、サウ

ジアラビア等の湾岸諸国に着目し、援助計画について外交交渉を続けていた。その際、ジャーはパキスタンの核開発を「ムスリム世界の財産」と呼称し、イスラエルに対する抑止力として、援助を集めていたのである。⁽⁵⁷⁾

カーター政権は、こうした制裁措置をめぐる膠着状態を打破するため、ジャー政権への譲歩を試みた。アメリカは、七四年の国連総会でパキスタンが提起した南アジア地域全体の核抑止構想への支持を表明した。パキスタンには、核兵器開発の破棄と国際機関の査察を義務付ける「南アジア非核兵器地帯」と呼ばれるこの構想を利用し、インドの核武装を阻止する一方で、秘密裏に自国の核開発を進める狙いがあった。ニクソン＝フォード政権は、印パ間の政治論争に巻き込まれることを危惧し、パキスタン案に対して棄権票を投じていた。⁽⁵⁸⁾これに対しカーター政権は、印パ双方に同等の査察を厳格化することで、南アジア地域の核問題の解決を図ったのである。インドへの査察を要求してきたジャー政権がこの提案を受け入れる可能性はあった。

問題はインドの説得であった。インド政府は「非核兵器地帯」の構想自体には反対しないものの、南アジア地域限定の非核化の有効性を疑問視し、アジア太平洋全体の非核化を国連の場で求めていたのである。七九年六月、駐印大使のロバート・ゴheen (Robert F. Goheen) と会談したデーサーイー首相は、中国の核の脅威がある限り、「印パの非核化」に賛同はできないと語った。さらにデーサーイーは、パキスタンの核開発の危険性を訴えるゴheenに対し、「もしパキスタンの核実験が露見したら、インドはそれを叩き潰す」と返答し、好戦的な姿勢を示した。⁽⁵⁹⁾印パの「南アジア非核兵器地帯」の実現は、パキスタンの核開発に関し、強硬的なチャラン・シン (Charan Singh) が首相に就任すると厳しくなった。シンはパキスタンへの対抗策として、インドの核爆弾開発を示唆し、IAEAの査察にも不満を表していたからである。アメリカ政府が、インドの核開発に対してもっていたほぼ唯一の梃子は、六三年の協定で建設されたタラプル原発の核燃料供給の停止であった。しかし、インド西部の数パーセントの電力需要を満たすに過ぎない原発への燃料供給のみで、全面査察をインドに迫るには無理があった。⁽⁶⁰⁾

核問題の対応が軟化していくカーター政権の中で、SALT I交渉の責任者を務めたジェラルド・スミス (Gerard C. Smith) 大統領核不拡散問題担当特使は、一貫して厳しい措置の必要性を強調した。スミスは大統領への覚書の中で、パキスタンの核開発を黙認することは、「(カーターの) 核不拡散政策の大半を失う」ことを意味すると指摘し、「イギリス、ドイツ、フランス、日本、オランダとの協議」を通じて、パキスタンを抑止する方法を言及した。カーターはこの見解に賛同し、西側同盟国による包圍網の強化を、パキスタンへの対応策に加えたのである。⁽⁶¹⁾

二転三転する大統領の決断は、パキスタンへの政策路線の明確化を阻害していた。ブレジンスキーは「誘因」と「懲罰」の幅で大きく揺れる政策に危惧を強めていた。そこで、彼はヴァンスとの協議を経て、各省の地域専門家を集めた「南アジア研究グループ」を結成し、パキスタン政策の見直しを行った。座長にはスミスが選出された。⁽⁶²⁾ スミス・グループと呼ばれるこの研究グループは、「厳しい経済制裁」から「通常兵器の供与」まで様々な政策を検討した後、パキスタンの核開発を阻止する手段は、殆どないと判断した。ところが、アメリカのメディアは、スミス・グループの真意を見誤り、カーター政権が懲罰的な行動に出ると予測した。七九年八月二二日、『ニューヨーク・タイムズ』誌が、パキスタンのウラン濃縮計画を妨害するため、スミス・グループが「秘密作戦」を検討中との記事を掲載した。国務省は即座に「秘密作戦」の存在を否定した。⁽⁶³⁾ しかし、一連の報道は、ジャー政権内のアメリカ政府に対する懸念を強めたのである。

一月二二日に起きたイスラマバードのアメリカ大使館襲撃事件は、パキスタンの対米不信を反映したものであった。事件の発端は、メッカのカークヴァ神殿がアメリカ軍に占領されたというデマの拡散だった。暴徒は大使館を放火し、アメリカ人二名とパキスタン人職員二名の計四名を殺害した。大使館員の大半は、イギリス大使館に避難することによって辛うじて難を逃れることができた。ジャーは、暴徒への非難と犠牲者への「哀悼の意」を表明した。

カーター政権は、CIAからパキスタン諜報部が暴動を煽動したとの報告を受けていたが、核問題を優先するため、ジャーの謝罪を受け入れた⁽⁶⁴⁾。

同月、PRCでは西側諸国と協力し、核開発に転用可能な「グレーゾーン」物資の禁輸措置を検討する一方で、ジャーを説得する新たな計画が提案された。ジャーの「面子を保つ」ことを重視したこの計画は、査察の受け入れを条件に、原子力発電所建設の援助を提案するものであった。原子力発電所支援計画に多くの賛同が集まる中、国務省内では経済、軍事の援助条件について見解の相違が明らかとなった。クリストファーのグループは、経済援助の条件に人権問題の改善の必要性を説いた。これに対し、サンダースのグループは、パキスタンへの政治的圧力が、西南アジア地域安全保障政策を損なう危険性を強調し、「二隻のギアリング級駆逐艦を売却すべき」と指摘した⁽⁶⁵⁾。パキスタンに対するカーター外交の一元化は、核開発問題により阻害され、大きく前進する見込みはなかった。それを可能にしたのは、ソ連の動向であった。

(64) Martin Ewans, *Conflict in Afghanistan: Studies in Asymmetric Warfare* (London: Routledge, 2005), 105-107; Diego Cordovez & Seig G. Harrison, *Out of Afghanistan: The Inside Story of the Soviet Withdrawal* (New York: Oxford University Press, 1995), 25-28.

(65) Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, December 2, 1978, FRUS 1977-1980, vol. 1, op. cit., 488; Douglas MacEachin, Predicting the Soviet Invasion of Afghanistan: The Intelligence Community's Record, Center for the Study of Intelligence (April, 2002), 9; Vance, op. cit., 384; Brzezinski op. cit., 426-428; 金成浩『アフガン戦争の真実—米ソ冷戦下の小国』(日本放送出版協会、二〇〇二年) 八四頁。

(66) Brzezinski, op. cit., 133.

(67) The Coup in Afghanistan, May 1, 1978, The Afghanistan: Making of U.S. Policy, 1973-1990, AF00276, DNSA.

(68) Matthew K. Shannon, "American-Iranian Alliance: International Education, Modernization, and Human Rights during the Pahlavi Era," *Diplomatic History*, Vol. 39 (Sep 2015), 686; George C. Herring, *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations Since 1776* (Oxford: Oxford University Press, 2008), 848-850; Ervand Abrahamian, *A History of Modern Iran* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 124-169; 宮田

- 律『イスラム世界と欧米の衝突』(日本放送出版協会、一九九八年)、一二七～一二三〇頁。フレッド・ハリデー(岩永博、菊池弘、伏見楚代子訳)『ノラン―独裁と経済発展』(法政大学出版社、一九八〇年)、三三三～三三六頁。
- (15) Tita Parsi, *Teacherous Alliance: The Secret Dealings of Israel, Iran, and the U.S.* (New Heaven: Yale University Press, 2007), 88-89; Abrahamian, op. cit., 169.
- (16) A Strategy for Pakistan, March 5, 1979, The Nuclear Vault, op. cit., <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb333/doc28.pdf>
- (17) Jain, op. cit., 396-397; Haqqani, op. cit., 238-239. 米英ソソキスタンの核開発問題をソソソソ原理主義ソの関係と論じる研究ソソソは次の研究「49」
- (18) Malcolm M. Craig, "Nuclear Sword of the Moslem World?: the United States, Britain, Pakistan, and the 'Isamic Bomb' 1977-80," *The International History Review*, Vol. 38, No. 5, 2016, 857-879.
- (19) Savita Pande, "Nuclear Weapon-Free Zone in South Asia," *Strategic Analysis*, Vol. 22, No. 11, 2008, 1681-1688.
- (20) Nuclear Dialogue With India, June 2, 1979, The Nuclear Vault, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb333/doc35a.pdf>; India and Pakistan Nuclear Problem, June 7, 1979, *ibid.*, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb333/doc35b.pdf>
- (21) Kux, *Estranged Democracies: India and the United States*, 365. 吉田 前掲書、一二八頁。
- (22) Nonproliferation in South Asia, June 8, 1979, "The Nuclear Vault," op. cit., <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb333/doc36.pdf>
- (23) Brzezinski to the Secretary of State, "The South Asian Nuclear Problem," 19 June 1979, *ibid.*, <http://nsarchive.gwu.edu/nukevault/ebb333/doc37.pdf>
- (24) Richard Burt, "Information Bank Abstracts," *New York Times*, August 12, 1979; Don Oberdorfer, "US Denies Covert Plans in Pakistan; Possible Sabotage to Reactor Discounted," *Washington Post*, 15 August 1979.
- (25) Situation in Pakistan as of 0845 EST, November 21, 1979, Box 35, Office of the Chief of the Staff Files, JCL, Atlanta: Kux, *The United States and Pakistan 1947-2000*, op. cit., 242-245; Jain, op. cit., 404-406.
- (26) Assistant Secretaries Harold Saunders, Thomas Pickering, and Anthony Lake through Mr. Christopher, Mr. Newson, and Mrs. Benson to the Secretary, "November 14 PRC Meeting on South Asian Nuclear Issues," November 10, 1979, Box 5, RG 59, N.A.

六 新冷戦とパキスタン

七九年末のソ連のアフガニスタン侵攻は、核問題と地域安全保障政策の優先性をめぐる省庁間の争いに決着をつ

けた。「四月革命」で共闘関係を築いた「ハルク」派と「パルチャム」派には、支持母体やイデオロギー的な違いがあった。庶民階級を中心とする「ハルク」派は、労働者階級を中心とした革命思想を重視した。対する「パルチャム」派は、上流・地方主義出身者が多く、アフガニスタンの資本主義の未成熟性を指摘し、全階級の民主革命の必要性を説いていた。両者の全面対立は、イスラム反政府勢力の打倒という共通目標により、回避されてきた。しかし、イスラムゲリラ勢力の抵抗が強まるにつれて、両者は相手側への不満を募らせていった。「パルチャム」派の Amin は、タラキーがソ連との関係強化に乗り出し、イスラム勢力の強い反発を招くと、「ハルク」派の排除に乗り出した。七九年九月、Amin はタラキーを暗殺し、大統領に就任した。当初、事態を静観していたソ連は、一二月二五日に侵攻を開始し、パルチャム派の親ソ政権樹立のため、Amin を殺害したのである。⁽⁶⁶⁾

カーター政権は、七九年夏の段階で、アフガニスタンの反政府ゲリラへの援助を開始していたが、ソ連の侵攻により、反共支援の範囲をパキスタンにまで拡大した。一九八〇年一月、カーターは「我々（アメリカ）は、北からの深刻な脅威に対峙するパキスタンの独立と安全保障を助けるため、軍事、食糧、その他の援助を提供する」との声明を発表した。⁽⁶⁷⁾カーター政権のパキスタンへの態度は、核開発凍結に向けて同盟国と共に監視を続ける一方で、ジャー政権への直接的な圧力を控えるよう大使館に指示を出したことが示すように軟化した。⁽⁶⁸⁾ブレジンスキーは、パキスタンをソ連の攻勢に利用する政策に自信を深めていた。雑誌へのインタビューで彼は、「今やソビエト連邦にヴェトナム戦争を与える機会が訪れた」と語るほどであった。⁽⁶⁹⁾

ところが、米パ関係はアメリカ政府が期待した通りに改善しなかった。ジャーはこの機会を利用し、アメリカから最大限の見返りを求めた。ジャーは援助の具体的な内容を聞くまで、カーターの声明に好意的な反応を示さず、F-16戦闘機や戦車などの高性能兵器を要求した。これに対し、国務省がパキスタン政府に提示したのは、二年間で四〇〇万ドルの軍事と経済援助計画であった。そこにジャーの要求するF-16戦闘機は、含まれなかった。カ

ターは、インドの反発を懸念し、高性能兵器の供給を見送ったのである。パキスタンへの軍事援助を公表した直後、カーターは特使として元国防長官のクラーク・クリフォード (Clark Clifford) をインドに派遣し、パキスタンへの軍事援助の再開が、インドの安全保障を脅かすことはない⁽⁷⁰⁾と確約していた。ジャーは、インドへの配慮のため抑制された軍事援助政策を、「ピーナッツ」と形容し、アメリカ政府への根深い不信感を表した。パキスタン外務省は、「援助は脅威の大きさに見合うものでなければならぬ」と表明し、アメリカの提案に難色を示したのである。

パキスタンの返答を受けたカーターは、ジャーの発言に不快感を表したものの、対ソ強硬政策を優先するため、パキスタンへの追加援助を決意した。同年三月、カーターはブレジンスキーとクリストファーをイスラマーバードに派遣し、軍事援助額の一〇〇万ドル増加を提示した。パキスタンを西南アジア地域における対ソ政策の「中心的要素」に位置づけたカーター政権は、段階的な援助の引き上げを約束し、ジャーとの関係改善に努めた。追加援助も拒絶されたカーターは、最終的に国務省の反対を押し切って、パキスタンへのF-16戦闘機を軍事援助計画に組み入れたのである⁽⁷¹⁾。

パキスタンへの融和的姿勢を強めるカーター政権に対し、アメリカ国内では「外交政策の一貫性の欠如」を非難する意見が高まっていた。共和党の大統領候補レーガン (Ronald W. Reagan) は、「パキスタンを、アフガンゲリラにアメリカの援助を届けるためのパイプとして利用する」ことを言明し、人権外交の原則と軍事支援のバランスに苦心するカーター政権との違いを強調した。パキスタン国内の反政府派もまた、カーター政権の方針転換に不信感を募らせていた。ブットー前首相の娘であるベーンズイール・ブットー (Benazir Bhutto) は、パキスタンの代表として「ジャーが国連総会で演説をすることは不適切である」との声明を公表した⁽⁷²⁾。

一九八〇年一〇月、国連総会に参加するためニューヨークを訪問したジャーは、ホワイトハウスにも足を運び、

カーターとの会談を行った。ジャーの対米認識は上向きであった。米パは諜報分野で協力体制を強化し、アフガニスタン内でのソ連の動向を監視した。CIAの資金は、パキスタン軍の情報統合局 (Inter-Services Intelligence: ISI) を通じて、アフガニスタンの反政府ゲリラに渡っていた。ただし、ジャーは翌年の大統領選挙でカーターが劣勢にあると判明すると、軍事援助の申し出を保留し、レーガン政権誕生により、カーターとの合意が反故となる危険性を回避した。結局、選挙に大敗したカーターは、パキスタンとの協力体制を通じて、ソ連の軍事攻勢に対抗するという構想を実現できなかった。この構想を完遂するのは、レーガンであった。八一年一月、大統領に就任したレーガンは、パキスタンを「前線国家」と位置づけ、五年間で三二〇億ドルという大規模な援助計画の検討を開始したのである。⁽⁶³⁾

(66) 金・前掲書、二八一三〇頁。

(67) Department of State, President Carter: Soviet Invasion of Afghanistan, January 4, 1980, *Current Policy*, No. 123.

(68) State Department cable 25698 to U.S. Embassy Switzerland et al., "Non-Proliferation Policy and Renewed Assistance to Pakistan," 30 January 1980, Confidential, <http://nsarchive.gwu.edu/nukewait/ebj333/doc646.pdf>

(69) Zbigniew Brzezinski, "How Jimmy Carter and I Started the Mujahideen," *Counterpunch*, <http://www.counterpunch.org/brzezinski.html>.

(70) Robert F. Goheen, "U.S. Policy toward India During the Carter Presidency," in Harold A. Gould & Sumit Ganguly, ed., *The Hope and the Reality: U.S.-India Relations from Roosevelt to Reagan* (Boulder: Westview Press, 1992), 132; M. Srinivas Chary, "The Eagle and the Peacock: U.S. Foreign Policy Toward India Since Independence" (West Port: Greenwood Press, 1995), 153.

(71) Kux, *The United States and Pakistan 1947-2000*, op. cit., 247-249; Scott Kaufman, *Plans Unraveled: The Foreign Policy of the Carter Administration* (DeKalb: North Illinois University Press, 2008), 217-219.

(72) "Vance Defends Carter Foreign Policy Stance", *Boston Globe*, March 20, 1980; "Danger of Sacrificing Standards," *Boston Globes*, January 1, 1980; "Around The World: Foes of Pakistan's President Criticize Him Despite Ban," *New York Times*, September 22, 1980.

(73) Kux, *The United States and Pakistan 1947-2000*, op. cit., 256; 山根聡「対テロ戦争期パキスタンの政治・社会における内的変化」『アジア研究』第十六巻三号(二〇一五年)・五頁。

おわりに

カーター政権は、ソ連のアフガニスタン侵攻を契機として、対ソ強硬的な地域安全保障政策に踏み切り、パキスタンへの軍事援助の再開を決定した。ブレジンスキーと國務省のサンタースのグループは、「四月革命」勃発の時点で、ジャー政権との融和政策の必要性を指摘しており、核問題と人権問題を重視するヴァンスとクリストファーのグループの主張を退けることに成功した。ただし、カーター政権のパキスタン政策を地政学的要因から理解するのは一面的である。そもそも、カーター政権は外交における道徳的側面の重要性を強調し、核濃縮関連の技術情報の拡散と発展途上国向けの武器供与の危険性を認識していた。カーターの人権問題に対する関心の高さは、ブットー政権の市民弾圧を理由に、非殺傷兵器の供給を停止したことから明らかである。さらにカーター政権がアフガニスタンとイランの政変により、パキスタン政策の見直しを迫られる中、ジャーに対して引き続き核開発の弊害を説き続けたということは、同政権の外交的定見の欠如を示している。

この人権、核開発、西南アジア地域安全保障のバランスを図る外交を進めるには、ジャー政権との信頼構築が不可欠であった。しかし、人権と核問題で緊張状態にあった米パ関係を再調整するには、多くの困難が伴った。カーター政権はまず、ジャーとの対話路線を明確にするため、パキスタンへの経済制裁措置を解除する必要があった。カーター政権内では、パキスタンの経済・軍事面での対米依存度の低下を指摘し、制裁措置の効力を疑問視する意見が高まっていた。ただし、核問題の進展なしに経済政策を撤廃することには、國務省内から反対が挙がった。カーター政権は、核不拡散問題と地域安全保障政策を両立させるため、パキスタンへの譲歩として印パ同時の核兵器

開発中止や原子力発電所建設支援を実施し、その見返りとして核開発の凍結を進め、経済制裁を解除するという筋書きを立てたのである。次にカーター政権は、パキスタンへの軍事援助の再開による米パ関係の修復を試みた。その際、カーターはキスタンへの軍事援助を再開する一方で、インドの反発を抑え、印パ関係の悪化を防ぐ手段を講じた。F-16戦闘機のような高性能兵器の供給を除外した背景には、インドへの配慮があったのである。カーター政権の最終的な目標は、米パ関係を安定させ、西南アジア地域におけるソ連の攻勢に対し、共闘関係を築くことにあった。この構想には、諜報活動など限られた分野において、実現する兆しがあった。

だが、カーター政権の試みは失敗した。パキスタンとの関係改善を急ぐカーターは、ジャー政権への融和的な言動を強め、国内外から人権外交との整合性の無さを非難された。また、ジャーがカーター政権と関係改善を進める重要性は、パキスタンへの軍事援助に一段と前向きな大統領候補レーガンの登場により大きく低下した。結局、人権外交の束縛が緩いレーガン政権が、ブレジンスキーの考案したパキスタンをソ連の攻勢に利用する政策を継承し、その成果を得るのである。

カーター政権のパキスタン外交には、人権状況の改善と核開発の放棄を同時に要求するという課題設定の時点から無理があり、そこに新冷戦による援助要請が加わった結果、大きな混乱が生じたのである。対パキスタン政策の失敗にはまた、大統領の資質に負う部分もあった。二転三転する大統領の決断は、政権内の政策調整を複雑化させ、西南アジア地域の戦略環境の変化に伴う迅速な対応を阻害したのである。

* 本稿の執筆にあたって、査読委員の方々から貴重な助言を戴いた。この場を借りてお礼申し上げたい。