

研究ノート

イスラエルの「実像」の発見と政策転換

ジョンソン政権の対イスラエル兵器売却政策 1963年-1966年

小 浜 祥 子

はじめに

本稿は、1963年末から66年の間に、リンドン・B・ジョンソン（Johnson, Lyndon B.）政権が行った、対イスラエル兵器売却政策の転換に関する事例分析である。ジョンソン政権はこの時期に「中東における主要な兵器供給者とはならない」¹⁾ というアメリカ合衆国政府（以下、アメリカと表記）の従来の基本方針を断念し、イスラエルに対して初めて「攻撃用」²⁾ 兵器を直接売却するという政策転換に踏み切った。そしてそれ以降、アメリカはイスラエルに対して継続的に兵器供給を行い、米・イスラエル間の軍事的連携を強めていく。そこで本稿は、この転換の要因を明らかにし、ジョンソン政権の対イスラエル政策に新たな歴史的解釈を与えようとするものである。

この対イスラエル兵器売却政策の変遷は大きく三段階に分けられる。第一は、中東における軍拡競争を回避するという従来の路線が維持された戦車の間接売却（第一節）、第二は、転機としての戦車の直接供給（第二節）、第三は第二段階で生じた変化の継続性を示す軍用機の直接売却（第三節）である。

既存の研究は、この転換の要因として、対ソ戦略上アメリカがイスラエルの隣国ヨルダンへの兵器売却に迫られていたこととの関連や、通常兵器の売却を通じてイスラエルの核開発を阻止したいという思惑、エジプト（United Arab Republic: 以下、UAR と表記）との関係悪化などを指摘してきた。³⁾ また、対ヨルダン政策を重視する国務省・国防総省と核不拡散政策を推進する国家安全保障会議（National Security Council: 以下、NSC と表記）

¹⁾ Memo of Rusk to the President, "Arab-Israel Problems: 1964," 16 January 1963, Country File: Middle East, National Security File (hereafter cited as NSF), Box 138(2), Lyndon B. Johnson Library (hereafter cited as LBJL).

²⁾ 一般に、ケネディ政権が売却した地对空ホーク・ミサイルは「防御用」、ジョンソン政権の売却した戦車及び戦闘機、攻撃機等は「攻撃用」と分類される。

³⁾ ジョージ・レンツォウスキー著、木村申二、北澤義之訳『冷戦下・アメリカの対中東政策——歴代の米大統領は中東危機にどう決断したか』（第三書館、2002年）；Avner Cohen, *Israel and the Bomb* (New York: Columbia University Press, 1998)；H.W. Brands, *Into the Labyrinth: The United States and the Middle East 1945-1993* (New York: McGraw-Hill, 1994)；Steven L. Spiegel, *The Other Arab-Israel Conflict: Making America's Middle East Policy, from Truman to Reagan* (Chicago: University of Chicago Press, 1985)；Zach Levey, "The United States' Skyhawk Sale to Israel, 1966: Strategic Exigencies of an Arms Deal," *Diplomatic History* 28, no.2 (April, 2004): 255-76；Yaacov Bar-Simon-Tov, "The United States and Israel since 1948: A 'Special Relationship?'" *Diplomatic History* 22, no.2 (Spring 1998): 231-62；Douglas Little, "The Making of a Special Relationship: The United States and Israel, 1957-68," in *Arab-Israel Relations in World Politics*, ed. Ian S. Lustick (New York: Garland, 1994), 563-85.

スタッフのアド・ホックな政権内連合が形成されていたとする見解もある。⁴⁾

しかし、従来の研究は以下の二点についての説明が不十分である。第一に、政策決定者はなぜ、当初はヨルダンとイスラエルへの兵器売却を別々に処理していたにもかかわらず、対ヨルダン兵器売却を進めるためにはイスラエルへの兵器売却が必要だと認識するようになったのか。第二に、イスラエルから核問題についての譲歩が得られなかったにもかかわらず、なぜ兵器売却に合意したのか。換言すれば、アメリカはこの政策転換において、その当初の思惑から大きく逸脱していたにもかかわらず、重大な政策転換を行う決断を下したのである。しかし、既存の研究にはこのような視点が欠落しているために、この政策転換の要因が十分に解明できていないと思われる。

以上の問いに対し、本稿ではイスラエル国内の対ヨルダン先制攻撃論の高揚と、⁵⁾ それによって引き起こされたアメリカの政策決定者のイスラエル国内情勢—当時の親米的なイスラエル政府の国内基盤の脆弱性⁶⁾—に対する認識の変化が、この政策転換において果たした決定的な役割を指摘する。すなわち、この時期にアメリカは、イスラエル政府与党の内部で、対外強硬路線を採ろうとする対抗勢力が台頭することで、イスラエルがアメリカの対中東政策における不安定要素となることを恐れたのであった。そのような対イスラエル認識の変化に呼応して、ジョンソン政権における対イスラエル兵器売却政策の立案・決定過程にはイスラエル国内情勢への配慮という新しい要因が組み込まれることとなり、兵器売却に関する二カ国間交渉におけるアメリカ側の譲歩が実現したと考えられる。

上述のような本稿の分析は、対イスラエル兵器売却政策の転換を説明するのみに留まらない。まず、この兵器売却政策は、イスラエルの安全保障とアラブ・イスラエル間の戦争の危険性が問題の核心となっていた点で「イスラエル及び中東地域の国家の自由と領土の保全のために平和を維持する」⁷⁾ というジョンソン政権の中東地域における主たる政策目標の根幹に関わるものであった。⁸⁾ また、この政策転換は中東地域に対する兵器売却政策

⁴⁾ Abraham Ben-Zvi, *Lyndon B. Johnson and the Politics of Arms Sales to Israel in the Shadow of the Hawk* (London: Frank Cass, 2004).

⁵⁾ Ben-Zvi は、イスラエルとヨルダン国境の緊張の高まりが一部の政策決定者に与えた重大な影響を指摘する。また、Levey にも、イスラエルの先制攻撃について若干の記述がある。しかし、本稿のように、イスラエルの先制攻撃論の高揚を対イスラエル兵器売却政策の決定的な要因として指摘するものや、それがアメリカの対イスラエル認識に変化をもたらしたと論じるものは、管見の限り存在しない。Ben-Zvi, *Lyndon B. Johnson and the Politics of Arms Sales to Israel*, 59-62; Levey, "The United States' Skyhawk Sale to Israel, 1966," 267.

⁶⁾ イスラエルの国内情勢に焦点を当てながら米・イスラエルの関係を核問題中心に描いたものとして Seymour M. Hersh, *The Samson Option: Israel's Nuclear Arsenal and American Foreign Policy* (New York: Vintage Books, 1993). Cohen は核問題をめぐるイスラエル国内の対立に詳しいが、アメリカ側がそれをどう認識していたのかはほとんど触れていない。Ben-Zvi もイスラエル政府の非妥協的態度の背景としてこれを叙述しているのみであり、これに対するアメリカ側の認識やそれがこの政策転換に及ぼした影響については論じていない。Cohen, *Israel and the Bomb*, Ch.12; Ben-Zvi, *Lyndon B. Johnson and the Politics of Arms Sales to Israel*, 63-64; Levey, "The United States' Skyhawk Sale to Israel, 1966," 265.

⁷⁾ Memo of Rusk to the President, "Jordan Arms Request: Impact on Near East Policy," 1 February 1965, *Foreign Relations of the United States* (hereafter cited as *FRUS*), 1964-1968, vol.18: Arab-Israel Dispute 1964-1967, no.129.

の「重大な分水嶺」⁹⁾であるというのが、当時のアメリカの政策決定者達の認識であった。実際、これらの兵器売却が行われて以降、アメリカはイスラエル、さらには中東地域において主要な兵器供給者の役割を担うようになったのである。したがって、本稿はジョンソン政権の対イスラエル政策及び対中東政策の中で非常に大きな比重を占めていたと考えられる兵器売却政策の転換に焦点を当てつつ、ジョンソン政権下の対イスラエル政策における根本的ともいえる変化について論じようとするものである。

ジョンソン政権期はしばしば米・イスラエルが急速に接近した時期であると指摘されるが、¹⁰⁾ その変化の要因や歴史的な位置付けについては現在でも論争が尽きない。¹¹⁾ この中で、本稿は1963年から1966年にかけて、アメリカの対イスラエル認識と対イスラエル政策の立案・決定枠組みに根本的ともいえる変化が見られ、それがアメリカのイスラエルに対する交渉力を相対的に低下させたと主張する点で、ジョンソン政権の対イスラエル政策に新しい歴史的な位置づけを付与するものである。

加えて、本稿は以下の二点に関しても含意を持つと考える。第一は、中東における冷戦史理解への貢献である。本稿の扱う事例は、伝統的に英仏の勢力圏であった中東において

⁸⁾ イスラエルの安全保障及び中東における軍拡競争の回避は政権のアラブ・イスラエル政策の主要な政策目標の一つでもあった。詳しくは第一章第一節で後述。Memo of Rusk to the President, "Arab-Israel Problems: 1964," 16 January 1963, Country File: Middle East, NSF, Box 138(2), LBJL.

⁹⁾ Cable, Tel Aviv (Komer) 972 to State (the President, Bundy, Ball), 14 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 139(1), LBJL.

¹⁰⁾ 非常に数多くの文献が存在する。邦語のものとしては、レンツォウスキー『冷戦下・アメリカの対中東政策』、中岡三益『アメリカと中東——冷戦期の中東国際政治史』（中東調査会、1998年）を参照。

¹¹⁾ 一方では、米国内の親イスラエル勢力の圧力や政権高官の親イスラエルの心情を強調するものがあり、他方では1967年以降の六日戦争におけるイスラエルの劇的な勝利をもたらしたイスラエルの「戦略的資産価値」の上昇を重視するものがある。前者の多くは、イスラエルとの接近がアメリカの「国益」を損なったと論じるのに対して、後者の説をとる研究の多くは、イスラエルとの関係強化は「国益」に適っていたと主張する傾向にある。前者の研究としてはJohn P. Miglietta, *American Alliance Policy in the Middle East 1945-1992: Iran, Israel, and Saudi Arabia* (Lanham, Md.: Lexington Books, 2002); Cheryl A. Rubenberg, *Israel and the American National Interest: A Critical Examination* (Urbana: University of Illinois Press, 1986). 後者の例としてはMordechai Gazit, "Israeli Military Procurement from the United States," in *Dynamics of Dependence: U.S.-Israel Relations*, ed. Gabriel Sheffer (Boulder, Colo.: Westview Press, 1987), 83-123等。これらとは逆に、ジョンソン政権が米・イスラエルのより親密な関係を構築したことを前提としつつも、アイゼンハワー・ケネディ両政権との継続性に着目する研究も存在する。中でも、歴代政権の親イスラエル感情に着目するものとしてNadav Safran, *Israel, the Embattled Ally* (Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1978); *The United States and Israel* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1963); Gabriel Sheffer ed., *Dynamics of Dependence: U.S.-Israel Relations* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1987), 1-6. また、冷戦外交の文脈の継続性を強調するものとして、Abraham Ben-Zvi, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel* (London: Frank Cass, 2002); *Decade of Transition: Eisenhower, Kennedy, and the Origins of the American-Israeli Alliance* (New York: Columbia University Press, 1998); Little, "The Making of a Special Relationship"; "Choosing Sides: Lyndon Johnson and the Middle East," in *The Johnson Years Volume Three: LBJ at Home and Abroad*, ed. Robert A. Divine (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1994), 150-97. 非常に特殊な解釈としてBen-Zviは、ジョンソン政権が前政権より厳しい態度でイスラエルに接したと論じる。Ben-Zvi, *Lyndon B. Johnson and the Politics of Arms Sales to Israel*.

米ソ対立が急速に進行する中で引き起こされた政策転換である。従って、本稿の分析は中東において米・イスラエル対ソ連・急進派アラブ諸国という二極構造が浸透していく過程に関する一考察としての意味を持ちうるだろう。第二に、本稿は1967年に勃発した第三次中東戦争—いわゆる六日戦争—の直前期における、アメリカの中東管理の様相とその限界についても示唆を与える。1965年頃からアラブ・イスラエル間の緊張は米ソ対立やアメリカの対イスラエル政策に刺激される形で急速に高まっていたが、本稿の分析は1966年までの時期にはこの対立がアメリカの政策転換を通じて緩衝されていたことも明らかにしている。この指摘は六日戦争勃発の要因を再考する上でも示唆的であろう。

1. 中東地域における軍拡競争回避路線の維持：「攻撃用」兵器の間接売却合意

(1) ジョンソン政権の中東政策と対イスラエル戦車売却の発端（1963.11～1963.12）

本項では、イスラエルのレビ・エシュコル（Eshkol, Levi）政権による戦車売却要請と、この要請がいかんにしてジョンソン政権内で議題として取り上げられたのかについて検討する。¹²⁾

1963年から66年の時期において、前述の通り、中東地域における平和の維持は、ジョンソン政権の対中東政策の基本的な政策目標の一つであり、¹³⁾ 中でもアラブ・イスラエル対立の顕在化を防ぐためにはイスラエルの安全を担保し、かつアラブ・イスラエル間の軍拡競争を回避することが重要だというのがジョンソン政権の立場であった。¹⁴⁾

このような基本的な政策目標を前提としながらも、対イスラエル政策の立案・決定過程に目を転じてみれば、政権内には意見や見解の相違が少なからず存在しており、常に複数の政策案が最終的な政策決定者であるジョンソンに対して提示されていたことが分かる。政権内の主要な政策決定者としては主に以下の勢力が挙げられよう。まず、ディーン・ラスク（Rusk, Dean）国務長官を始めとする国務省高官は中東地域における軍拡競争の回避に強く固執し、米ソやイスラエル・UAR間の軍備管理交渉に熱心に取り組んだ。一方で、国務省の中でも現場に近い近東・南アジア局は、概してアラブ諸国との関係を重視する傾向にあり、イスラエルとの接近には消極的であったが、本稿の事例の中では情勢の変化に対して柔軟に対応する姿勢も見せた。それに対し、積極的な兵器売却論を展開したのが、ロバート・マクナマラ（McNamara, Robert）国防長官や統合参謀本部（Joint Chiefs of Staff: 以下JCSと表記）であった。彼らの考えでは、兵器の売却は兵器、弾薬、予備部品の補充・管理を通じて小国に対する影響力を強化する有効な手段であった。¹⁵⁾ この他には、

¹²⁾ Memorandum of Conversation, 30 September 1963, *FRUS, 1961-1963*, vol.18: Near East 1962-1963, no.331.

¹³⁾ その他の政策目標としては、中東地域における陸空海の航行の確保、石油の確保、共産主義勢力の拡大阻止、中東地域の国家の経済発展と政治的安定があげられている。Memo of Rusk to the President, "Jordan Arms Request: Impact on Near East Policy," 1 February 1965, *FRUS, 1964-1968*, vol.18, no.129. ジョンソン自身も中東における戦争は「東南アジアでの戦争より潜在的には遥かに危険」だったと回想する。Lyndon Baines Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963-1969* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1971), 287.

¹⁴⁾ Memo of Rusk to the President, "Arab-Israel Problems: 1964," 16 January 1963, Country File: Middle East, NSF, Box. 138(2), LBJL.

核不拡散政策を強力に推進したマクジョージ・バンディ (Bundy, McGeorge) 国家安全保障担当大統領補佐官や、ロバート・コマー (Komer, Robert) らの NSC スタッフ、さらに親イスラエル勢力としてアメリカ・イスラエル公共問題委員会 (American Israel Public Affairs Committee: AIPAC) の事実上の代表であるメリア・フェルドマン (Feldman, Myer) が政権入りしていた。¹⁶⁾

さて、エシュコル首相による度重なる戦車売却要請にもかかわらず、¹⁷⁾ これについてジョンソン政権内で本格的な検討が始められるのは、最初の要請から約3ヵ月が過ぎた頃のことである。当時、イスラエルへの「攻撃用」兵器の売却には前例がなく、さらにアラブ・イスラエル間の軍事バランスは適切な水準にあると考えられていたために、¹⁸⁾ ケネディ政権、ケネディ亡き後を継いだジョンソン政権でもこの問題は前向きに検討されずにいたのである。

しかし、イスラエルへの戦車の売却問題は、1963年末、JCSが提出した一通の報告書によって政権内で議題として持ち上がることとなる。この報告書の中で、JCSは従来の中東への抑制的な兵器供給政策がかえってソ連のアラブ諸国への兵器売却攻勢を招いていると指摘し、アメリカも柔軟な兵器売却政策への抜本的な転換を図ってこの情勢に対処すべきと訴えた。さらに、イスラエル軍が保有する戦車についても、近代化の必要性があると指摘したために、この要請にいかに応えるかが、米・イスラエル間の戦車売却交渉におけるアメリカ側の議論の出発点となったのである。¹⁹⁾

(2) 戦車売却に関する政策案の競合 (1964.1~1964.3)

1963年末のJCS報告を受けて、この戦車売却問題に関して先手をとったのは国務省であった。国務省はイスラエル戦車を近代化する必要性については認めつつも、アメリカからの戦車売却を何としてでも回避しようとあらゆる選択肢を検討した。彼らの見解では、イスラエルへの戦車売却は、アラブ諸国への「アメリカの影響力を破壊するのみならず、アラブ・ソ連をより接近させ」、²⁰⁾ 「近東地域での軍拡競争の管理を深刻なまでに複雑にし、(既存の)兵器供給政策を崩壊させる」ものであった。²¹⁾

国務省の第一の試みは、UAR・イスラエル間の軍備管理交渉であった。²²⁾ 国務省は、この交渉によってイスラエルのUARに対する脅威感を軽減し、ひいてはイスラエルの戦車取得を回避しようと期待をかけたが、²³⁾ 結局、合意を成立させることはできなかった。次

¹⁵⁾ Memo of Hoopes (Deputy Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs) to Hare (Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs), "Combat Aircraft for Jordan and Israel," 2 November 1965, Files of R. W. Komer, NSF, Box 31, LBJL.

¹⁶⁾ 政権外では、アブラハム・リビコフ (Ribicoff, Abraham) 上院議員、民主党の大物献金者エイブラハム・フェインバーグ (Feinberg, Abraham) らの親イスラエル勢力が度々、この問題をめぐって大統領や政権高官と接触している。

¹⁷⁾ Cable, Tel Aviv 518 to State, 4 November 1963, Country File: Middle-East, NSF, Box 138(2), LBJL.

¹⁸⁾ Cable, State CA-5499 to Beirut et al., "Summary of Transcript of November 12-13 US-Israeli Talks," 22 November 1963, Country File: Middle East, NSF, Box 138(2), LBJL.

¹⁹⁾ Memo of Joint Chiefs of Staff to McNamara, 7 December 1963, *FRUS, 1961-1963*, vol.18, no.383.

²⁰⁾ Memo of Rusk to the President, "Arab-Israel Problems 1964," 16 January 1964, Country File: Middle East, NSF, Box 138(2), LBJL.

なる試みは、イスラエルの伝統的な兵器供給源である西欧諸国—特にイギリス、フランス、ドイツ連邦共和国（西ドイツ）—からの戦車調達仲介案であった。この案には充分に実行可能性があり、加えてこの時点までに、国防総省ではマクナマラによって早々とイスラエルの戦車獲得支持が表明されていたため、²⁴⁾ 本来ならばこの案に沿って国務省と国防総省を中心とした政権内の合意の取りまとめがただちに行われるはずであった。

ところが、この問題に関する決定は数ヶ月の間、棚上げされてしまう。この路線に異議を唱える NSC スタッフのコマーが、大統領に決定の延期を掛け合ったためであった。²⁵⁾ コマーの考えでは国務省と国防総省の提案は第一に、戦車売却を交渉カードにしてイスラエルから核開発問題における譲歩を引き出すこと、第二に「選挙年のアメリカ政治の現実」への配慮という二つの重要な要素に欠けるものであった。コマーはこれらの二つの点を理由に、アメリカからの戦車売却も積極的に容認する立場をとっていた。²⁶⁾ 政権内には他にも親イスラエ尔的な立場からアメリカからの直接戦車売却を主張し続けるフェルドマンのような人物も存在していた。²⁷⁾ これらの事情を考慮して、ジョンソンがこの問題を 1964 年 6 月のエシュコル初訪米の場で決着する事を決定したために、政権内では 4 月末に開催される NSC 会議を期限に、より幅広い政策案についての検討がなされることとなった。²⁸⁾

(3) エシュコル初訪米と戦車の間接売却合意（1964.4～1964.7）

1964 年 4 月末に開かれた NSC 会議のために国務省と国防総省が、およそ 1 ヶ月をかけてそれぞれ用意した報告書と提案は、力点が大きく異なるものであった。国防総省報告が西欧からの調達案に先んじて、アメリカが直接合計 300 台の戦車を売却するよう提案していたのに対し、²⁹⁾ 国務省報告はアメリカが「イスラエルに戦車を供給することで得られる

²¹⁾ Memo of Talbot (Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs) to Rusk, "Resumption of a Near East Arms Limitation Probe," 21 February 1964, Record Group 59, Bureau of Near Eastern and South Asian Affairs, Office of Country Director for Israel and Arab-Israel Affairs (hereafter cited as RG59, NEA/IAI), Records Relating to Israel 1964-1966, Box 1, National Archives and Records Administration at Colledge Park (hereafter cited as NARA2). (括弧内筆者)

²²⁾ Memo of Rusk to the President, "Resumption of Near East Arms Limitation Probe," 25 February 1964, Country File: Middle East, NSF, Box 138(2), LBJL.

²³⁾ Letter of Badeau (Ambassador to the UAR) to Talbot, 31 January 1964, RG59, NEA/IAI, Records Relating to Israel 1964-1966, Box 1, NARA2.

²⁴⁾ Letter of Sloan (Deputy Assistant Secretary of Defense) to Alexis Johnson (Deputy Under Secretary of State), 30 January 1964, RG59, Central Foreign Policy Files 1964-1966, DEF 12-5 ISR, Box 1645, NARA2.

²⁵⁾ Memo of Komer to the President, 5 March 1965, Country File: Israel, NSF, Box 138(2), LBJL.

²⁶⁾ Memo of Komer to Jenkins (Special Assistant to the President), undated; Memo of Komer to Bundy, 13 February 1964, Country File: Middle East, NSF, Box 138(2), LBJL.

²⁷⁾ Memo of Komer to Bundy, 4 March 1964, Country File: Israel, NSF, Box 145, LBJL.

²⁸⁾ National Security Action Memorandum 290, 5 March 1964; Memo of Komer to Jernegan (Deputy Assistant Secretary of State for the Near Eastern and South Asian Affairs) and Sloan, 12 March 1964, Country File: Middle East, NSF, Box 138(2), LBJL.

²⁹⁾ Report, "NSC Standing Group Meeting of April 28, 1964: Meeting Israeli Arms Requests (NSAM290)," drafted by Department of Defence, Country File: Israel, NSF, Box 145(1), LBJL.

潜在的な利益は…潜在的な損失には見合わない」と論じ、イスラエルの西欧諸国からの戦車調達をアメリカが仲介するよう推奨していたのである。³⁰⁾ この二つの案が会議の中でどのように検討されたのかについては明らかではないが、結局、この会議は国務省の主張に沿って最も現状維持的な西欧調達案を採るという結論に至ることとなった。³¹⁾ 核問題はこの会議の中でも重要な議題として挙げられたものの「イスラエルの政府高官と接触した全ての人々が、我々はイスラエルの進む方向を変えることはできない」³²⁾ という認識を抱いていたこともあって、戦車の売却の条件として核問題が付されることもなかった。

この政権内の合意に基づいて、米・イスラエルの交渉は6月のエシュコル訪米中に、アメリカが西ドイツにM-48A2戦車を200両供給する代わりに西ドイツで不用になったM-48A1戦車150両をまず西ドイツからイタリアへ売却、その後イスラエルに戦車を供給するという巧妙な計画を練り上げ、一応の決着を見ることとなった。³³⁾ 西ドイツのルドウィグ・エアハルト (Erhard, Ludwig) 首相はアラブ諸国の反発を恐れて、この計画に乗り気ではなかったが、ジョンソンは彼を半ば強引に説得して合意を成立させてしまった。³⁴⁾

核問題とはいえば、コマーはジョンソンとエシュコルの会談当日まで、イスラエルに核問題に関する譲歩を迫るようジョンソンに働きかけたが、³⁵⁾ 何の進展もないまま戦車の売却合意は取りまとめられてしまう。これについて、ジョンソンが核問題にそれほど興味を抱いていなかったと指摘する研究もある。³⁶⁾ もちろん、コマー以外のアメリカの政策決定者が核問題に全く興味を抱いていなかったわけではないが、前述のような1964年4月末のNSC会議に至る政権内の政策立案・決定過程に着目すれば、JCS報告によってイスラエルの戦車の迅速な近代化の必要性を認識していた政策決定者らは、核問題の交渉によってこの戦車売却交渉を長引かせることを躊躇したのではないかと推測できる。³⁷⁾

以上の戦車売却をめぐる一連の動きは、まずJCSによってイスラエル戦車の近代化の必要性が政策決定者に認識され、イスラエル戦車売却問題が議題にのぼったことに端を発する。その中で国務省は従来の中東における軍拡競争を回避する方針を堅持して西欧調達案を推進し、最終的な合意にこぎ付けた。政策立案の過程ではその他の案も浮上したが、結局はイスラエルの必要性を満たしつつも、従来通りの軍拡競争を回避する路線が維持されたと考えられる。

³⁰⁾ Report, "NSC Standing Group Meeting 4/28/64: Israeli Arms Requests," drafted by Department of State, Country File: Israel, NSF, Box 145(1), LBJL.

³¹⁾ Memo for the Standing Group, "Response to NSAM 290: Meeting Israeli Arms Requests," 28 April 1964, Country File: Israel, NSF, Box 145(1), LBJL.

³²⁾ Memo of Komer, "Tanks for Israel," 30 April 1964, Country File: Israel, NSF, Box 145(2), LBJL.

³³⁾ Letter of McNaughton (Assistant Secretary of Defense) to Komer, 15 July 1964, Country File: Israel, NSF, Box 145(2), LBJL.

³⁴⁾ Memo for Record, 15 June 1964; Memo for Record, "Talk with Israeli Defense Minister Simon Peres," undated, Country File: Middle East, NSF, Box 138(2), LBJL.

³⁵⁾ Memo of Komer to the President, 1 June 1964; Memo of Komer to the President, 2 June 1964, Country File: Israel, NSF, Box 143, LBJL.

³⁶⁾ Cohen, *Israel and the Bomb*, 202-05.

³⁷⁾ Memorandum of Conversation, "Tanks for Israel," 2 June 1964, Country File: Middle East, NSF, Box 138(2), LBJL.

2. 政策転換：戦車直接供給の決断

(1) 西ドイツ供給ルートの閉鎖とヨルダン問題（1965.1～1965.2）

1965年初頭、西ドイツ国内でイスラエルの戦車売却に関する情報が漏洩されて公になり、³⁸⁾ アラブ諸国からの激しい抗議キャンペーンに晒されたエアハルトはイスラエルへの戦車供給を一方的に中断してしまう。これによって浮上した未供給のまま残された戦車をめぐる問題が、ジョンソン政権の対イスラエル兵器売却政策における最大の転機を招くこととなった。

政権内に戦車供給問題が持ち上がった当初、アメリカの政策決定者にはこれらの戦車をアメリカが代わりに供給しようなどという考えは、ほぼなかったといってよい。むしろ、政策決定者達は概ね、西ドイツの説得にあたるか、もしくはイスラエルが米・イスラエル間の戦車売却合意中の「守秘義務条項」を破って情報を漏洩した事を理由に、戦車売却契約の解除という制裁処置を発動すべきだという案までも提案していたのである。³⁹⁾

他方、当時のジョンソン政権の中東政策の最大の懸案は、UARの圧力によって不安定な情勢に陥りつつあるヨルダンへの兵器売却問題であった。「もしアメリカが兵器売却を拒否すれば…（ヨルダンが）ソ連製の兵器を取得することはほぼ不可避」であったが、⁴⁰⁾ 政権内ではラスクや国務省高官を中心に、依然として中東への兵器売却への拒否反応が強く、幾度もこの問題をめぐる会議が開かれていた。いずれにせよ、この段階ではヨルダンへの兵器売却問題とイスラエルの未供給戦車問題との関連はほとんど話題にのぼらなかったといってよい。

政策決定者達はヨルダンへの兵器売却問題に関する議論の中で、イスラエルの反応について以下のように予想していた。「我々は何らかの反発を受けるだろうが、おそらく公のものではないだろう。」⁴¹⁾ 「アメリカとイスラエル双方の国益の観点から、アメリカ政府の決定が次善の策であることにイスラエル政府が同意すると確信している。」⁴²⁾ すなわち、政策決定者達はイスラエルからのある程度の反発を予想しつつも、最終的にはイスラエルがヨルダンへの兵器売却に納得するだろうと考えていたのである。アメリカがヨルダンへ兵器を売却しなければ、イスラエルは親ソ的なアラブ諸国に取り囲まれることになろうし、⁴³⁾ 何よりこの売却が行われたところで、イスラエルのヨルダンに対する圧倒的な軍事的優位に変わりはないという認識が彼らのこのような予想を導いたのであろう。⁴⁴⁾ つまり、

³⁸⁾ *New York Times*, 31 January 1965.

³⁹⁾ Memo of Komer to Rusk, 26 January 1965, Country File: Israel, NSF, Box 145(2), LBJL; Memo of Komer to the President, 21 January 1965, *FRUS, 1964-1968*, vol.18, no.124; Memorandum of Conversation, 25 January 1965, *FRUS, 1964-1968*, vol.18, no.126.

⁴⁰⁾ Cable, Tel Aviv 672 to State, 1 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 139(1), LBJL. (括弧内筆者)

⁴¹⁾ Memo of Komer to Bundy, 26 January 1965, Country File: Israel, NSF, Box 145(2), LBJL.

⁴²⁾ Cable, State 672 to Tel Aviv, 1 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 139(1), LBJL.

⁴³⁾ Cable, State 672 to Tel Aviv, 1 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 139(1), LBJL.

⁴⁴⁾ Summary Notes to the 54th Meeting of the National Security Council, 1 February 1965, *FRUS, 1964-1968*, vol.18, no.130.

この時点では、アメリカ側の政策決定は、地域対立を超えた米ソ対立と純粋な軍事バランスという枠組みの中で行われていたと考えられる。

では、この政策決定者の態度を変化させ、対イスラエル兵器売却政策の転機を創出する要因となったものは何だったのだろうか。既存の研究は、ヨルダンとイスラエルへの戦車売却を一括して処理するリンケージ案成立の背後にある重大な変化とその決定的要因について十分に解明してこなかった。⁴⁵⁾ しかし、上述のような政策決定者の当初の認識に着目すれば、リンケージ案が成立する過程についてはさらなる分析が必要である。

(2) 対イスラエル認識の変化 (1965.2)

前節で提示された問いに対する本稿の主張は、先制攻撃論の高揚とアメリカの対イスラエル認識の変化というものである。しかしながら、そこに至る過程で、そもそもリンケージ案がどのようにして政策案として浮上したのかをまず検討する必要があるだろう。

この政策案を各省高官に熱心に売り込み、大筋での合意を形成しようと水面下で動いたのは、コマーであった。彼がこのような案を推進した背景には三つの要因が指摘できる。第一に、ジョンソンがイスラエルの理解がない中でのヨルダン問題の決着に躊躇していたこと、第二にイスラエルへの戦車の供給が、アメリカ国内の親イスラエル勢力からジョンソン政権の「国内基盤を守る唯一の方法」だと考えられたこと、第三にこの問題を梃子に核開発をめぐる米・イスラエル交渉を有利に進められる可能性に再び期待をかけたから、である。⁴⁶⁾ コマーが「ヨルダンへの兵器売却に合意するなら、イスラエルにも売却せざるを得ないという事実を認めるよう」圧力をかけ続けたことで、国務省や国防総省、JCSの中にも彼の意見に賛同するものが出たものの、⁴⁷⁾ ヨルダンへの兵器売却に関してイスラエルとは協議しないという国務省としての正式な立場はこの時点で転換するには至らなかった。⁴⁸⁾

ところが、コマーのリンケージ案が行き詰まりつつあった頃、ジョンソン政権は再び予期せぬ事態に見舞われることとなる。1965年2月8日、イスラエルの報道機関は米・ヨルダンの戦車売却交渉に関して一斉に報道を始めたのである。これを受けて、国務省内では、イスラエル国内の反発の高揚と、イスラエル・ヨルダン国境地帯での武力衝突に対する懸念が急速に高まり始めた。在イスラエル大使館は本省に対して急遽送付した電報の中で、エシュコルが党内・閣内の対外強硬派の圧力によって「国境を越えた(ヨルダンに対する)攻撃を命じる状況にすぐに追い込まれる」可能性を指摘していた。⁴⁹⁾

⁴⁵⁾ Ben-Zvi, *Lyndon B. Johnson and the Politics of Arms Sales to Israel*, 49-57; Spiegel, *The Other Arab-Israel Conflict*, 132; Levey, "The United States' Skyhawk Sale to Israel": 262-69; Bar-Simon-Tov, "The United States and Israel since 1948": 237-38.

⁴⁶⁾ Memo of Komer to Bundy, 7 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 139(1), LBJL; Ben-Zvi, *Lyndon B. Johnson and the Politics of Arms Sales to Israel*: 54; Cohen, *Israel and the Bomb*: 206; Spiegel, *The Other Arab-Israel Conflict*: 131.

⁴⁷⁾ Memo of Komer to Bundy, 7 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 139(1), LBJL.

⁴⁸⁾ Cable, State 701 to Tel Aviv, 6 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 139(1), LBJL.

⁴⁹⁾ Cable, Tel Aviv 950 to State, 9 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 139(1), LBJL. (括弧内筆者)

国務省はただちに新しい行動に取り掛かった。上記の報告を受け取った翌日には、戦車の直接供給の検討を始めた旨をイスラエル大使館に伝えている。⁵⁰⁾ この間にも、国務省には深刻な事態を告げる電報が続々と届いていた。イスラエルを説得するために大統領特使として急遽イスラエルに赴いたコマーも、もはや先制攻撃の機運の高まりは無視できないと感じていた。⁵¹⁾

このような状況の中、国務省はついに従来の軍拡競争回避路線の堅持を断念し、リンケージ案を承認するに至る。「イスラエルへの兵器売却を否定すれば、イスラエルのアラブ諸国に対する早期の先制攻撃への誘引を著しく高める」という事実をもはや無視することはできなかつた。⁵²⁾

ここで興味深いのは、政策決定者が予想もしなかつたイスラエルの激しい反発が政策転換を引き起こしたことである。もちろん、政策決定者もこの時期にヨルダン川の分水問題⁵³⁾ をめぐってヨルダンとイスラエルの間の緊張が高まっていることは認識していたものの、⁵⁴⁾ まさかヨルダンへの兵器売却が先制攻撃論のこのような高揚を引き起こすとは予想もできなかつたのである。これより前に先制攻撃の危険性を示唆する報告が在イスラエル大使館から届かなかつたわけではないが、⁵⁵⁾ 情報漏洩に基づく新聞記事が発行された2月8日より前に、ことさらイスラエルの先制攻撃論についての議論が政権内でなされた形跡はない。

では、なぜアメリカの政策決定者は予想を誤つたのだろうか。なぜ、国務省は軍拡競争の回避路線とヨルダンへの兵器売却を両立しようと考えたのか。さらに、なぜコマーはイスラエル政府からヨルダン問題に加えて核問題についても譲歩を引き出しうるとすら考えていたのだろうか。

本稿の分析によれば、アメリカの政策決定者の上記のような認識の誤りは、イスラエルのエシュコル政権の政権基盤の脆弱性に対する認識の甘さから生じていた、と考えられる。もちろん、このようなエシュコル政権の不安定な国内基盤についての知識がそれまで政権内に全く存在しなかつたわけではなかつた。エシュコル首相は、それが彼の切実な心情だったのか、それとも巧みな交渉戦術だったのかは判別できないが、度々、イスラエル国内の強硬派の存在を理由にアメリカ側に対する譲歩を渋っており、在イスラエル大使館がイスラエル与党内での対立の激化やエシュコル政権が強硬派にとって変わられる危険性を報告したこともあつた。⁵⁶⁾ しかし、イスラエルにおいて先制攻撃論が高揚した1965年2月以

⁵⁰⁾ Cable, State 727 to Tel Aviv, 10 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 139(1), LBJL.

⁵¹⁾ Cable, Tel Aviv 969 to State, 12 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 139(1), LBJL; Ben-Zvi, *Lyndon B. Johnson and the Politics of Arms Sales to Israel*, 59–62.

⁵²⁾ Cable, Tel Aviv 969 to State, 12 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 139(1), LBJL.

⁵³⁾ 1960年代以降、イスラエルはヨルダン川の水流を一部変更して利用する計画を立てていた。これに対して、周辺のアラブ諸国がヨルダン川の水流をヨルダン国内へ変更する計画を立てて対抗したために、イスラエルとアラブ間の激しい対立が続いていた。

⁵⁴⁾ Memo of Rusk to the President, 1 February 1965, *FRUS, 1964–1968*, vol.18, no.129.

⁵⁵⁾ Cable, Tel Aviv 950 to State, 2 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 139(1), LBJL.

⁵⁶⁾ Cable, Tel Aviv A-861 to State, 5 May 1964, RG59, Central Foreign Policy Files 1964–1966, POL 2 ISR, Box 2345, NARA2.

前に、この要因がジョンソン政権内の政策決定過程においてそれほど決定的な役割を果たしたとは思われない。

これとは対照的に、イスラエル国内の先制攻撃論の高まりに直面した在イスラエル大使館やコマーがこの事態について分析した電報やメモの数々は、この予期せぬ事態を引き起こした主要な要因としてイスラエルの国内情勢や政争に着目している。例えば、在イスラエル大使の報告によれば「ヨルダンに兵器を公然と売却しておきながら、イスラエルには最善でも秘密裏にしか戦車を供給しないという落差から生じる心理的効果は、ここ（イスラエル）においては厳密な軍事的インパクトよりも、より大きな損害となり」えた、という。なぜならば、1965年は、親米穏健派である「首相、外相、そして彼らの支持者達が彼らの政治生命をかけて…彼らを何としてでも蹴落とそうとする国内の動きと戦っている」選挙の年だったからである。⁵⁷⁾ この報告の中では、ヨルダン戦車売却についての「情報漏洩はイスラエル支配者層の反エシュコル派の情報源からもれた」とまで指摘されている。⁵⁸⁾ コマーも以下のようにこれと同様の見解を示している。「彼ら（イスラエル）が最初に示した猛烈な反応を理解するためには、より広い文脈で考えなくてはならない。我々の（ヨルダンへの）兵器売却を…ボン（西ドイツ）の兵器供与の中止直後に知らされたために、イスラエルはさらなるショックを受けたのだ。これは…二重の意味で彼らの神経を激しく刺激した。」そして、イスラエル政府がアメリカの対ヨルダン戦車売却に困惑しているのは、第一に地政学的な要因、第二に「エシュコルが、西ドイツによる兵器供与の中止の直後に、アメリカがイスラエルの破壊を公言するアラブ連合軍の一員に兵器を売却することを彼が承認したなどということになれば、彼はどうにも弁明のしようがない」事態に追い込まれるためであった。⁵⁹⁾

すなわち、アメリカの政策決定者は、先制攻撃論の高揚に直面して初めて、エシュコルの政権基盤がヨルダンへのごく少量の戦車売却を容認できないほど脆弱であり、政策立案の際には、単に地政学的な要因や数字の上での軍事バランスだけではなく、イスラエル国内の政争やエシュコル政権と閣内や党内、国内の対外強硬派との対立関係から生じる効果をも考慮する必要性を痛感したのであった。

(3) 「例外」としての戦車供給問題の妥結（1965.2～1965.7）

上記のような状況の中で、國務省はコマーの提案していたリンケージ案に沿ってイスラエルとの交渉案を作成する。この中では戦車の直接供給の代償として、イスラエルによる対ヨルダン戦車売却の支持、及び先制攻撃の自制が要求された一方、核問題は兵器売却と

⁵⁷⁾ Cable, Tel Aviv 959 to State, 11 February 1965; Cable, Tel Aviv 969 (Komer) to State, 13 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 139(1), LBJL (傍点・括弧内は筆者)。1963年に建国の英雄ベン・グリオン (Ben-Gurion, David) からマパイ (MAPAI) 党政権を継承した親米穏健派のエシュコルの政権基盤は脆弱であった。ベン・グリオンを中心とする勢力は、フランスの支援による核開発によって自衛能力を強化することを主張しており、核開発に消極的で対米接近派のエシュコルに不満を抱いていた。詳しくは Cohen, *Israel and the Bomb*, Ch.12.

⁵⁸⁾ Cable, Tel Aviv 959 to State, 11 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 139(1), LBJL.

⁵⁹⁾ Memo of Komer to the President, 16 February 1965, *FRUS, 1964-1968*, vol.18, no.152. (括弧内筆者)

は関連させずに、交渉を進めるとだけ記された。⁶⁰⁾ これに対し、コマーは國務省案の核問題の扱いに反論、より厳しい条件を課す交渉案を即日作成する。⁶¹⁾ この二つの交渉案は、ジョンソンの判断を仰いだ結果、数日後に両者を接合し包括的交渉案の形でまとめられた。⁶²⁾

結局、この戦車供給交渉は、コマーと政務担当國務次官アヴェレル・ハリマン(Harriman, Averell W.) がイスラエル政府高官と行った交渉の中で、核問題に関しては合意に至らないまま、1965年3月10日、妥結を迎えることとなった。⁶³⁾ 核問題が進展しなかったのは、ラスクが「不安定な連合的政権の中で、アメリカの対ヨルダン兵器売却を内閣に暗黙裡に承認させることすら非常に困難な状況」にあるエシュコルから、⁶⁴⁾ ともかくヨルダン問題の容認だけでも早期に取り付けたいと、核問題を含む包括的交渉案を放棄するようジョンソンに直接訴えたためであった。⁶⁵⁾ このラスクの情勢判断は、彼や國務省の対イスラエル政策立案・決定に関する認識が、問題発覚当初から大きく変化したことを如実に示している。

この戦車供給により、アメリカは初めてイスラエルに「攻撃用」兵器を直接供給するという決断を下したことになる。上述の通り、この政策転換はイスラエル国内での先制攻撃論の高揚を契機にして、イスラエル国内の政争やエシュコル政権の脆弱性にも配慮する方向に舵をきられたものと理解できる。もちろん、仮にイスラエル国内の政争への配慮が浮上しなかった場合には対イスラエル戦車供給は行われなかった、という推測は現存する資料に鑑みれば適当とは思われない。ただし、もしイスラエル国内の政争への配慮がなければ、これほど早期に核交渉を断念する必然性もなかったのではないかと考えることは可能であろう。

3. 兵器直接売却路線の定着 (1965.4~1966.3)

本節では、西ドイツによる戦車供給の中断という不測の事態を收拾するための「例外」措置であった直接売却路線が定着する過程を分析し、前章で分析したような対イスラエル政策の立案・決定に関する認識枠組みがその中でも継承されたことを実証する。

1965年4月以降、ジョンソン政権はイスラエル政府から軍用機の大量売却の要請を受けていた。⁶⁶⁾ しかし、ジョンソン政権内には政治的・戦略的双方の観点からみて「イスラエルに戦闘機を売却することは国益に反するという明確なコンセンサス」があり、⁶⁷⁾ 従来

⁶⁰⁾ Memo of Rusk (from Ball) to the President, "Near East Arms" & "Recommendations on Near East Arms," 19 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 145(2), LBJL.

⁶¹⁾ Memo of Komer to the President, 19 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 145(2), LBJL.

⁶²⁾ Memorandum for Harriman and Komer, 21 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 145(2), LBJL.

⁶³⁾ Cable, Tel Aviv 1150 to State, 10 March 1965, RG59, Central Foreign Policy Files, DEF 12-5 ISR, Box 1645, NARA2; Cable, Tel Aviv to State, 11 March 1965, *FRUS, 1964-1968*, vol.18, no.185. この後、コマーと国防総省を中心に売却の手続き交渉と検査察交渉が続くが、やはり核問題について進展しないまま7月29日に交渉は最終決着した。Cable, State 86 to Tel Aviv, 29 July 1965, RG59, Central Foreign Policy Files, DEF 12-5 ISR, Box 1644, NARA2.

⁶⁴⁾ Cable, Tel Aviv (Harriman) 1060 to State (the President, Rusk, and McNamara), 27 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 145(1), LBJL.

⁶⁵⁾ Memo of Rusk to the President, 28 February 1965, Country File: Israel, NSF, Box 145(1), LBJL.

通り西欧諸国から軍用機を調達するようイスラエル政府に通告する。大量の軍用機のイスラエルへの売却は不必要であるのみならず、中東の軍事バランスを著しく傾斜させるものであると考えられた。⁶⁸⁾

しかし、この軍用機売却は最終的に、イスラエルの要請から一年が経過しようとした1966年2月、ヨルダンとイスラエルの双方にアメリカが直接売却を行うという形で決着を迎えている。⁶⁹⁾ なぜこのような売却合意がこの時期に成立したのであろうか。この背景には以下の四つの要因が指摘できよう。第一は、11月の選挙でエシュコルが勝利を収めた直後に、⁷⁰⁾ コマーが政権内でイスラエル軍用機問題を重要な議題として取り上げたことである。彼は軍用機売却及び核問題をめぐる交渉を「今年の苦難と緊張よりも、ずっと有利に」⁷¹⁾ 進めるためには、イスラエル政府や議会、シオニストの圧力に晒される前に、機先を制して交渉のイニシアティブをとりたいと考えていたようである。⁷²⁾ しかし国務省と国防総省は1965年11月の段階であえてこの新しい政策へ積極的に取り組もうとはしておらず、⁷³⁾ 結果からいえば、この軍用機売却においてもイスラエルの核開発をめぐる交渉は進展を見せなかった。しかしながら、コマーがこのように熱心にイスラエルへの兵器売却と核問題を取り上げたことは、政権内において、対イスラエル兵器売却を中心的な議題として浮上させる効果をもったという点では注目に値する。

第二に、最大の要因ともいえるのは、1965年末、国務省と国防総省がソ連製戦闘機の購入圧力に揺れるヨルダンへの軍用機売却を行うためには、イスラエルへも軍用機を売却する必要があると判断したことであった。⁷⁴⁾ 一見、前回と同じ構図の中で大きく異なっ

⁶⁶⁾ Cable, State 1075 to Tel Aviv, 20 April 1965, RG59, Central Foreign Policy Files, DEF 12-5 ISR, Box 1645, NARA2.

⁶⁷⁾ Cable, State 1154 to Tel Aviv, 5 June 1965, RG59, Central Foreign Policy Files, DEF 12-5 ISR, Box 1644, NARA2.

⁶⁸⁾ Cable, State 1080 to Tel Aviv, 21 April 1965, RG59, Central Foreign Policy Files, DEF 12-5 ISR, Box 1645, NARA2.

⁶⁹⁾ 米・イスラエル会談の中で、アメリカ側はイスラエルや親イスラエル・ロビー、議会の同意がない限り対ヨルダン兵器売却は行わないと明記した上で、イスラエルに24機のA-4E スカイホーク攻撃機、さらに24機をいずれ売却する用意があると提案する。これを受けて翌月の末には正式な合意がまとめられた。Cable, State 691 to Tel Aviv, 26 February 1966, Country File: Israel, NSF, Box 139(2), LBJL; Memo of McNaughton to McNamara, "Aircraft Sales to Israel and Jordan," 31 March 66, *FRUS, 1964-1968*, vol.18, no.283; ここで売却が決定されたA-4は1967年の六日間戦争の後、イスラエルに配送された。

⁷⁰⁾ 1964年から65年にかけて、エシュコルとベン・グリオンの対立は最高潮に達し、選挙前にベン・グリオンに忠誠を誓うペレスが閣僚を辞任してマバイ党を離党、新党ラフィ(RAFI)を結成する事態にまで発展していた。Cohen, *Israel and the Bomb*: Ch.12; Hersh, *The Samson Option*, Ch9-10.

⁷¹⁾ Memo of Komer to Bundy, 25 January 1966, Country File: Israel, NSF, Box 139(2), LBJL.

⁷²⁾ Memo of Komer to Bundy, "Planes for Arabs and Israelis?" 8 February 1966, Files of R. W. Komer, NSF, Box 29, LBJL.

⁷³⁾ Memorandum for Record, 17 November 1965, Files of R. W. Komer, NSF, Box 29, LBJL.

⁷⁴⁾ 1965年末、西欧での兵器入手を促されていたヨルダンから、西欧からの兵器調達を断念する旨の通達が届くと政権内では軍用機売却をめぐる議論が慌しく進むことになった。Memo of Rusk and McNamara to the President, "Proposed Sales of American Aircraft to Israel and Jordan," undated, Files of R. W. Komer, NSF, Box 31, LBJL.

いるのは、今回はほぼ全ての政策決定者が、問題浮上当初から対ヨルダン・対イスラエル軍用機売却を密接不可分の問題として扱ったことである。国務省はヨルダン問題決着を待ってイスラエル問題に取り組む構えであり、⁷⁵⁾ 国防総省高官も同様に、ヨルダンへの軍用機売却にあたっては、イスラエルの圧力に耐えられないと考えていた。つまり「両国への大規模な戦車取引によって、すでに賽は投げられた」のだった。⁷⁶⁾

第三の要因は、12月末日、アメリカの対ヨルダン戦車売却に関する情報が米国内で漏洩されて報じられたことであった。⁷⁷⁾ これを引き金に繰り広げられたメディアや親イスラエル・ロビー、議員達の激しいキャンペーンによって、対イスラエル軍用機売却への動きはますます加速した。⁷⁸⁾ 最後に、当初売却に消極的であったJCSが最終的には「24機の戦闘機ならば…軍事バランスを大きく崩すことはない」とこの売却を容認したことも重要であった。⁷⁹⁾

以上のような状況を受けて、1966年2月8日コマーはジョンソンに「マクナマラと国務省のほとんどの主要な人物、そしてバンディと私（コマー）も同様に、制限的な兵器売却が最もアメリカの国益にかなう、という苦渋の決断に達し」と報告する。ただ一人、「ラスク長官は両国の軍拡競争に油を注いだと非難されることを非常に懸念し」ており、ジョンソンに面会を求めたようである。⁸⁰⁾ この後にかわされたであろうラスクとジョンソンの間の会話の記録は残っていないものの、確かにラスクが2月11日にジョンソンと会った記録は残されている。⁸¹⁾ そしてその翌日、ジョンソン、ラスク、マクナマラや各省担当者及びコマーが一堂に会し、ヨルダンへの軍用機売却の支持を条件としてイスラエルへの軍用機売却が正式に決定される運びとなった。⁸²⁾

今回も、米・イスラエルの核問題をめぐる交渉に進展は見られなかった。ラスクはイスラエル高官との会談の中で核問題についての譲歩を強く迫ってみせたが、⁸³⁾ ジョンソンはコマーがジョンソンに幾度も核問題の重要性を訴えたにもかかわらず、⁸⁴⁾ 会談の中で核問題についてはただの一言も触れなかった。⁸⁵⁾ ジョンソンの思惑はともかくとして、いずれ

⁷⁵⁾ Cable, State 359 to Tel Aviv, 10 November 1965, Country File: Israel, NSF, Box 139(1), LBJL.

⁷⁶⁾ Memo of Hoopes to Hare, "Combat Aircraft for Jordan and Israel," 2 November 1965, Files of R. W. Komer, NSF, Box 31, LBJL.

⁷⁷⁾ *New York Times*, 2 January 1966.

⁷⁸⁾ 親イスラエル勢力からの圧力は、73名の議員が連名でラスクに対イスラエル兵器売却を求めるという事態にまで発展していた。*Near East Report* 10, no.1 (Jan.11, 1966); no.3 (Feb.8, 1966); Memo of Komer to the President, 8 February 1966, Files of R. W. Komer, NSF, Box 29, LBJL.

⁷⁹⁾ Memo, "JCS Judgments on Arab-Israeli Balance," 8 February 1966, Files of R. W. Komer, NSF, Box 29, LBJL.

⁸⁰⁾ Memo of Komer to the President, 8 February 1966, Files of R. W. Komer, NSF, Box 29, LBJL.

⁸¹⁾ The President's Daily Diary, Dean Rusk, 11 February 1966, 11:46 a.m. -1:12 p.m., in Cabinet Room, LBJL.

⁸²⁾ Memorandum for Record, "President's Meeting on Israel/Jordan Matters," 12 February 1966, Files of R. W. Komer, NSF, Box 29, LBJL.

⁸³⁾ Memorandum of Conversation, "1 Near East Situation, 2 U.S.-Israel Relations"; "Nuclear Proliferation," 9 February 1966, RG59, NEA/IAI, Records Relating to Israel 1964-1966, Box 3, NARA2.

⁸⁴⁾ Memo of Komer to the President, 8 February 1966, Files of R. W. Komer, NSF, Box 29, LBJL.

にしる、エシュコルに重大な政治問題を引き起こす可能性のある核問題については、軍用機売却の条件に盛り込まれていなかったのである。

本稿の分析において、この軍用機売却の事例の中で注目すべき点は以下の二点である。第一は、アメリカによるイスラエルへの直接的な兵器売却がもはや「例外」ではなくなったという事実である。これ以降、アメリカは度々イスラエルへの兵器の売却を行い、イスラエルの主要な兵器供給源としての役割を担うようになった。このような兵器売却及びその後の弾薬や部品の補充・管理を通じた米・イスラエル間の軍事的連携の強化は、米・イスラエルの密接な連携関係の発展を考える上で、示唆的である。第二は、政策立案・決定過程において、この事例では当初からヨルダンとイスラエルへの兵器売却問題が一括して処理されるようになったことである。これはアメリカの政策決定者にとって、以前のようにイスラエルの兵器売却要請を無視して、ヨルダンへ公然と兵器を売却するという政策はもはや非現実的となっていたことを明らかにしており、第二章で指摘したようなアメリカの対イスラエル政策の立案・決定過程における変化がその後も継承されたことを伺わせる。

おわりに

1963年から1966年にかけて、ジョンソン政権は従来の中東における軍拡競争の回避という基本方針を断念し、イスラエルへの初めて「攻撃用」兵器を直接売却するという政策転換を行った。本稿はこの政策転換が、実はアメリカの当初の政策目標を逸脱する形で行われた点に留意しつつ、転換の要因を分析した。

本稿の分析によれば、この政策転換はアメリカの対ヨルダン兵器売却に対して、イスラエルがアメリカの政策決定者が予想もしなかった反応、すなわち先制攻撃の機運の高まりを示したことが契機となっていた。すなわち政策決定者がこれによってイスラエル政府の政権基盤の脆弱性を認識し、それまでの対イスラエル認識を大きく改めたことがこの政策転換のあり方を決定づけたというのが本稿の結論である。

では、そのようなアメリカの政策決定者の対イスラエル認識の変化に伴って、対イスラエル政策の立案・決定枠組みはどのように変化したのか。まず、アメリカの政策決定者がイスラエルの反発を予期できなかった要因は、彼らがイスラエルの行動を第一に地域対立を越えた米ソ対立と、第二に純粹な軍事バランスという二つの枠組みでもっぱら考えていたことにあった。つまり、アメリカ側の政策決定者—特に国務省—は、イスラエルはアメリカがヨルダンを西側陣営に引き止めることを望んでおり、かつイスラエルはヨルダンに対して圧倒的な軍事的優位を保っているために現状維持的な政策を採ると予想したのであった。ところが、イスラエル国内の先制攻撃論の高揚は、イスラエル政府はヨルダンが親ソ的であるか親米的であるかということよりも、ヨルダンがイスラエルに敵対的なアラブ諸国の一員であるという点を決定的に重視しており、さらにその圧倒的な軍事的優位にもかかわらず攻撃的な対外政策を採用しうるのだという現実をジョンソン政権の政策決定者に突きつけることになった。政策決定者の中には、イスラエルの親米政権の脆弱性や親米政権が核武装推進・自衛派勢力に取って代わられてしまうことがアメリカの中東政策をいか

⁸⁵⁾ Memorandum for Record, "President's Talk with Israeli Foreign Minister Eban," 9 February 1966, Country File: Israel, NSF, Box 139(2), LBJL.

に不安定なものにするかという可能性への認識が芽生えたと考えられる。そして、この不安定性を軽減させるための方策として、対イスラエル政策の立案過程において、イスラエル国内の政治状況もふまえた「心理的」なバランスへの配慮という要因が大きな意味を持つに至ったのである。このような政策立案の枠組みの継続性については第三節の軍用機売却で論じた通りである。

むろん、このような対イスラエル国内情勢への配慮が1966年以降、特に六日戦争以後もアメリカの対イスラエル政策立案過程で主要な要因として考慮されていたかどうかは本稿の分析のみからは判断することはできない。しかしながら、アメリカの対イスラエル政策における重要な転機であると考えられる1963年から1966年の間に、イスラエル国内政争に対して大きな配慮が払われていたという指摘は重要な意味をもつと考える。

以上から、本稿の歴史的観点からみた意義として以下の五点を指摘したい。第一は、すでに述べた通り、ジョンソン政権の対イスラエル政策立案・決定過程における変化である。

第二は、対イスラエル政策史上におけるジョンソン政権の歴史的位置付けについてである。ジョンソン政権の対イスラエル政策は、純粋な軍事バランスの観点から見ればかなりの程度イスラエルへと傾斜している。しかし、本稿の視点からみれば、これはジョンソン政権がイスラエルの先制攻撃の阻止、ひいては中東における平和の維持という政策目標を推進する中で、副次的に起こった変化であったということができる。そしてこの変化は、既存の研究が指摘してきたようなジョンソン政権に対する親イスラエル勢力の圧力やイスラエルの「戦略的資産価値」の上昇といった要因によってではなく、イスラエルの不安定な国内情勢によって引き起こされたものであった。その一方で、この政策が結果的にはアラブ・イスラエル間の軍事バランスの偏向を招き、かえって中東地域に大きな緊張をもたらした事も否定できない事実である。

第三に、上述のようなアメリカの対イスラエル政策立案の枠組みの変化は、図らずも交渉においてアメリカがイスラエルに課しうる要求の範囲を自ら大きく制約することになった。皮肉なことに、イスラエル政府の国内における脆弱性は、アメリカとの関係ではイスラエル政府の交渉力を上昇させる方向に作用したのである。

第四に、ジョンソン政権のイスラエルとの交渉における妥協、もしくは対イスラエル政策の立案・決定過程における妥協の結果、中東地域の戦争が回避されていたという観点から見れば、六日戦争はこのようなアメリカの地域管理政策がうまく機能しなくなった結果だと捉え直すことも可能であろう。この時期に成立したアメリカの対イスラエル政策のどこに限界があったのかは非常に興味深い点ではあるが、ここでは問題を提起するに留めたい。

第五に、アメリカがイスラエル国内の政争へも配慮をみせたという構図をとれば、米・イスラエルの密接な関係は、少なくともこの時期において、決して米国内の親イスラエル勢力からの圧力や両国に共通の価値観、または戦略的要請のみから必然的に発展したのではなく、イスラエル国内の親米派勢力への支援と妥協というジョンソン政権の政策があった初めて可能になったと解釈することもできよう。

1963年から66年にかけて、アメリカは中東地域の深刻な政情不安と複雑な対立構造がもたらす厳しい現実と直面していた。中東においても米ソの対立が深まる一方、アラブ・イスラエル対立は激化し、さらにイスラエルの対外政策はその国内政争の中で大きく動揺

していた。その状況の中でアメリカは、従来の中東における軍拡競争の誘発を回避しようとする従来の方針を断念し、対イスラエル政策兵器売却における妥協を行ってまでも、イスラエルの先制攻撃に牽引される中東の不安定化を回避するために行動したのだった。しかしながら、そのような意図を有したアメリカが、その後直面した中東地域の米ソ二極化とアラブ・イスラエル間の緊張の激化、さらには六日戦争という厳しい現実は、アメリカにとって中東地域の管理がいかに困難な課題であったかを如実に物語っている。

Dealing with Precarious Democracy:
Arms Sales to Israel in the Johnson Years, 1963–1966

Shoko Kohama

Abstract

This paper aims to demystify the United States' decision to abandon its long-standing policy of not being primary arms supplier to the Middle East through a case-study analysis of "offensive" arms sales to Israel under the Johnson administration, particularly the years 1963–1966.

I argue that this policy shift was the result of US policymakers' determination — mindful of both the weakness of the relatively moderate pro-US government and generally volatile nature of Israeli domestic politics — that arms sales to Jordan were increasing the possibility of an Israeli preemptive attack. In other words, out of fear that the moderate pro-US government might succumb to the influential foreign policy hardliners, America determined it best to sell arms to Israel.

This analysis hopes to offer a new perspective on policies toward Israel in the LBJ era, which to this day remains a highly debated period of US diplomatic history. Based on my research, it is clear that past examinations of the US policy during the LBJ years have failed to realize the increased importance attributed to Israel's domestic politics. Additionally, it is my contention that this shift led to a concomitant reduction in the US influence vis-à-vis Israel, as the precariousness of domestic politics enhanced the Israeli government's bargaining power.

Thus, it can be said that LBJ-era policy vis-à-vis Israel was based on an entirely different set of perceptions from those used under either Eisenhower or Kennedy, and in fact, any pro-Israel policy slant was greatly due to the Johnson administration's desire to avoid an Israel preemptive strike and the outburst of Arab-Israeli conflict.