
米・イスラエル同盟再考

小野沢 透

はじめに

今日、米国とイスラエルが「事実上の同盟」関係にあることに疑問を差し挟む余地はない。米国とイスラエルの間には、北大西洋条約第5条のような、加盟国一国に対する攻撃を他の加盟国全てに対する攻撃と見做してこれに対処することを定める集団防衛条項を備える正式な同盟条約や協定は存在しない。しかし、このことが米・イスラエル同盟が存在しないことを意味するわけではない、というのが一般的な理解である。

米・イスラエル間の安全保障を巡る二国間関係の現状を概観しておこう。最もわかりやすい事例は、米国からイスラエルへの軍事援助である。ガザ戦争前の2023年10月のデータでは、建国以来、イスラエルが米国から受け取った軍事援助の総額は、1300億ドルにのぼり、イスラエルは米国の軍事援助の最大の受け入れ国となっている。現状では、2019年から2028年を対象とする最新の了解覚書（Memorandum of Understanding）に基づいて、米国はイスラエルに対外無償軍事援助（Foreign Military Financing: FMF）——厳密にはこの中には借款も含まれるので完全な無償援助（grant）とは限らないが——として年33億ドル、これとは別にミサイル防衛目的で年5億ドル、計38億ドルを提供している。これとは別に、有償軍事援助（Foreign Military Sales: FMS）の枠組みで、イスラエルは米国から238億ドル相当、約600項目の兵器や役務の提供を受けることになっている。米国からイスラエルへの軍事援助は、その規模の大きさだけでなく、質的な面でも際立っている。イスラエルは米国から、F-35戦闘機を含む、最先端の兵器の提供を受けている。「アイアン・ドーム（iron dome）」と呼ばれるイスラエルの高度な防空システムも、2011会計年度以降、13億ドルに上る米国の支援を得て構築されたものである¹。

これらの二国間協定に加えて、米国の様々な国内法でもイスラエルとの強固な関係を維持することが定められている。イスラエルは、1980年代末に制度が創設されたときから「NATO非加盟の主要同盟国（Major Non-NATO Ally: MNNA）」に指定されている（日本、オーストラリア、エジプトなども同時に指定）。MNNAに指定されること自体は、当該国の安全保障への米国のコミットメントを含まないが、武器供給や武器の開発・研究でNATO加盟国並みの便宜が提供されることになる。2008年の海軍艦船移転法（Naval Vessel Transfer Act）には、イスラエルの「質的な軍事的優位（qualitative military edge）」を維持する政策が明記された。また、2012年の米・イスラエル安全保障協力促進法（U.S.-Israel Enhanced Security Cooperation Act）や2014年の米・イスラエル戦略パートナーシップ法（U.S.-Israel Strategic Partnership Act）などの法律により、防衛、サイバー分野、エネルギーなど多様な分野で二国間の協力を促進することが定められている。2014年の法律では、その定義は曖昧ながら、イスラエルを「主要な戦略パートナー（major strategic partner）」とすることも定められてい

¹ Department of State, Bureau of Political-Military Affairs, “U.S. Security Cooperation with Israel: Fact Sheet,” October 19, 2023, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-israel/>.

る²。以上のように、米・イスラエル間の安全保障をめぐる協力関係は、多くの合意・了解・法律などによって幾重にも制度化されている。米・イスラエル間の安全保障関係を「事実上の同盟」と呼ぶとき、私たちの多くが念頭に置いているのは、このような合意・了解・法律等によって制度化された関係の総体のことである。このような同盟の捉え方は、さしあたり制度的な同盟解釈と呼ぶことができよう³。先行研究の多くは、これらの制度の何れかに着目して米・イスラエル同盟の起点を検討してきた。しかし、研究によって着目点が異なるため、米・イスラエル同盟の起点について、明確なコンセンサスが出現しているわけではない。

本稿は、米・イスラエル同盟を構成する制度の何れかに着目してその起点を探る従来のアプローチに代わる新たなアプローチを試論的に提示する。本稿はまず、主要な先行研究や米政府の刊行物等に基づいて、同盟を構成する個々の制度の起点について整理した上で、これらに共通する限界を指摘する。その上で、米・イスラエル同盟を考察する際に着目すべき新たな要因として、米国の地域的政策の重要性を指摘し、かかる観点からアイゼンハワー（Dwight D. Eisenhower）およびケネディ（John F. Kennedy）政権の対イスラエル政策を検討する。

1. 諸制度の起源

本節では、米・イスラエル同盟を構成する様々な制度の起源を概観する。

トルーマン（Harry S. Truman）は、1948年5月にイスラエルが建国された直後に、国務省や軍の反対を押し切ってイスラエルを承認する方針を示したことから、親イスラエルの大統領として記憶されている。しかし、制度的な同盟解釈に立つ先行研究は、トルーマン政権期に米国とイスラエルの間にも同盟関係が出現したとは見做していない。第一次中東戦争

² Jim Zonotti, *Israel: Background and U.S. Relations*, Updated July 1, 2022 (Congressional Research Service, RL33476), pp. 11-12.

³ 制度的な同盟解釈とは異なる、近年の一つの潮流として、「新しい外交史」を標榜する研究潮流がある。これは、国家（state）間の関係に集中してきた従来の外交史・国際関係史に対する批判から生まれてきた研究潮流で、「国家」だけでなく「社会」をも国際関係の分析に取り込もうとするアプローチと総括することができる。「新しい外交史」を標榜する米・イスラエル関係史としては、タルの研究を挙げることができる。タルは、歴代の米国のすべての政権・大統領は程度の差はあれ「親イスラエル」的であり、その原因は米国社会に広く共有されている「ユダヤ教=キリスト教文明（Judeo-Christian civilization）」の一体感という感情にある、と論じる。さらに衝撃的なのは、タルが、イスラエル側の文書の分析に依拠しつつ、イスラエル政府からホワイトハウス、連邦議会、親イスラエル諸団体への働きかけの存在を具体的に明らかにした上で、歴代の米国の大統領がそのような働きかけや圧力にかかわらず親イスラエルの政策を遂行した、すなわちイスラエルや米国内の親イスラエル勢力からの働きかけや圧力が米政府に親イスラエルの行動を強いたわけではなかった、と論じていることである。David Tal, *The Making of an Alliance: The Origins and Development of the U.S.-Israel Relationship* (Cambridge University Press, 2022)。イスラエル側の文書を活用したタルの研究には大きな価値があり、また社会的なレベルで米・イスラエル関係を考察しようとするタルの基本的な問題意識は評価できる。しかし、米・イスラエル間の緊密な関係を「ユダヤ教=キリスト教文明」に帰するタルの分析は、「制度的な同盟解釈」の対極にある、ある種の本質論に陥っていると、筆者は考える。

において、米国は中立の立場を取った。1950年5月には、米・英・仏の三か国が、中東地域の平和を維持する意思を確認する「三か国宣言 (Tripartite Declaration)」を発する。これは具体的なコミットメントを伴うものではなく、実効性にも乏しかったが、これ以降、米国政府がアラブ・イスラエル間の軍拡競争に反対する論拠のひとつを提供することになる。米・イスラエル間の安全保障に関する二国間の取決めのもっとも古いものとしては、1951年に米国の相互安全保障法 (Mutual Security Act)、翌1952年に相互防衛援助法 (Mutual Security Assistance Act) にそれぞれ基づく協定が締結されている。しかし、これらの協定は締結国に対する米国の安全保障コミットメントを意味するものではなく、また米国からイスラエルへの武器供給が活発化したわけではなかった。

つづくアイゼンハワー政権期は、米・イスラエル関係の低迷期という理解が広く共有されている。アイゼンハワー政権は、アラブとイスラエルに等距離 (impartial) で臨む方針を公式に打ち出し、実質的にはアラブ諸国との関係をより重視する方針を打ち出した。アイゼンハワー政権が当時からイスラエルに冷淡であると見られていたことは、のちに米国の主要な親イスラエル・ロビー団体に成長していく、アメリカ・イスラエル公共問題委員会 (American Israel Public Affairs Committee: AIPAC。創設時の名称は American Zionist Committee on Public Affairs) や米主要ユダヤ人組織代表者会議 (Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations) が、何れも同政権期に結成されたことから間接的に窺われる。これに対して、アルテラス (Isaac Alteras) は、アイゼンハワー政権が、実質的には外観ほどにはイスラエルに冷淡な政策を採用していたわけではなく、トルーマン政権と同様に一貫してイスラエルの安全に配慮していたことを強調する⁴。さらに、米・イスラエル間の事実上の同盟関係の起点をアイゼンハワー政権期に求める先行研究として、リトル (Douglas Little) とベン=ツヴィ (Abraham Ben-Zvi) の研究を挙げることができる。リトルは、スエズ戦争後にイスラエルがイランやトルコなどの反アラブ・ナショナリズム諸国との連携強化を模索したことなどをアイゼンハワー政権が好感したことを二国間の「パートナーシップ」の起点と捉える⁵。ベン=ツヴィは、1958年7月のイラク革命後、米国がレバノンに、英国がヨルダンに、それぞれ派兵し、両国の親西側的な体制を支える姿勢を明確化したとき、イスラエルが英・米軍機の領空通過を認めたことで、アイゼンハワー政権はイスラエルを戦略的資産 (strategic asset) と見做すようになり、これが米・イスラエル同盟のきっかけになったと論じている⁶。アイゼンハワー政権期の対イスラエル政策については次節で改めて分析する。

1960年代に米・イスラエル関係が緊密化したという理解は、すべての先行研究に共有さ

⁴ Isaac Alteras, *Eisenhower and Israel: U.S. Israeli Relations, 1953-1960* (Gainesville: University of Florida Press, 1993), pp. 315-317. スエズ戦争から同戦争後のイスラエルの撤退に至る過程についての同書第8, 9章の詳細な分析が特に優れている。

⁵ Douglas Little, "The Making of a Special Relationship: The United States and Israel, 1957-68," *International Journal of Middle East Studies*, vol. 25, no. 4 (November 1993), pp. 563-585.

⁶ Abraham Ben-Zvi, *Decade of Transition: Eisenhower, Kennedy, and the Origins of the American Israeli Alliance* (New York: Columbia University Press, 1998).

れていると言ってよい。しかし、どの時点を米・イスラエル同盟の起点と捉えるかについては、見解が分かれている。ひとつには、ケネディ政権が、イスラエルにホーク（Hawk）地对空ミサイルを提供することを決定し、さらにイスラエル外相メイア（Golda Meir）との会談で、米国はイスラエルとの間に英国との関係に比肩する「特殊関係（special relations）」を有していると発言した1962年を、同盟関係の起点と捉える見方がある⁷。しかし、おそらく最も有力なのは、1967年の第三次中東戦争を機に米国政府がイスラエルを戦略的資産と捉えるようになり、イスラエルの軍事力を強化することによってアラブ諸国を軍事的に抑止し、もってアラブ・イスラエル間の戦争の再発防止を期するようになった、という見方である。米国政府の対イスラエル政策の変化は、第三次中東戦争後の戦後処理にも明瞭に表れた。第二次中東戦争後、アイゼンハワー政権が、外交的・経済的な圧力を加えることにより、イギリス、フランス、イスラエルの占領地からの全面撤退を実現したのに対して、第三次中東戦争後、ジョンソン（Lyndon B. Johnson）政権は、ヨルダン川西岸、シナイ半島、ゴラン高原を占領したイスラエルに占領地からの撤退を求めず、「領土と平和の交換（peace for territory）」原則を受け入れた⁸。同盟の起点については様々な見方があるものの、1967年が米・イスラエル関係の大きな転換点であったとの見方は、ほぼ共通している⁹。

一方、先行研究の多くは、1960年代に入って、米国からイスラエルに供給される兵器の性質が変化したことにも注目している。それまで米国政府はアラブ・イスラエル双方に対して主要な武器供給国となることを避ける政策を取っていた。それゆえ、たとえば50年代後半、イスラエル空軍の戦闘機は、おもにフランス製のウラガン（Ouragan）、ミステール（Mystere）、ミラージュ（Mirage）によって構成されていた。1962年に供給が決定されたホーク地对空ミサイルが、米国からイスラエルに新鋭兵器が提供された最初の事例であった¹⁰。ジョンソン政権は、1965年にA-4スカイホーク（Skyhawk）戦闘機の供給を容認する姿勢を示し（実際の供給開始は1968年）、第三次中東戦争後には、F-4ファントム（Phantom）の供給を決定していく¹¹。結果的に、この時期以降、イスラエル空軍の戦闘機は米国の新鋭

⁷ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 95-96. 周知のように、ウォルトの著作は「同盟」の性格を定量的に分析することを目指すもので、事実関係のデータは先行研究に拠る形となっている。言い換えれば、ウォルトが1962年を米・イスラエル同盟の起点と位置づけているのは、それが先行研究のおおまかなコンセンサスであると認定しているゆえである。ただしウォルトは、「二カ国あるいは三カ国以上の主権国家間での安全保障協力に関する公式／非公式の協定」という「同盟」の定義（作業仮説）に従って、1955年から1979年までの約四半世紀間に36件もの「同盟」が出現したと認定し、米・イスラエル同盟もそのうちのひとつに数えられているにすぎない。

⁸ Nadav Safran, *Israel---The Embattled Ally* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1981), chaps. 21 and 22; William B. Quandt, *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, revised edition (University of California Press, 2001), pp. 41-52.

⁹ たとえば、1970年のヨルダン内戦に際してのヨルダン政府へのイスラエルの協力が、米国政府がイスラエルを戦略的資産と位置づける上で重要な転機となったとする研究もある。Yaacov Bar-Simon-Tov, "The United States and Israel since 1948: A 'Special Relationship'?" *Diplomatic History*, Vol. 22, No. 2 (Spring 1998), 231-261.

¹⁰ Ben-Zvi, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel* (London: Frank Cass, 2002).

¹¹ Zach Levey, "The United States' Skyhawk Sale to Israel, 1966," *Diplomatic History*, vol. 28, no. 2 (April 2004),

機で構成されていくこととなる。しかし、F-4 ファントム供給決定の大きな理由のひとつが、フランスが親アラブ政策に転換してイスラエルへの戦闘機の供給を停止したことであったことから窺われるように、米国からの新鋭兵器の供給が二国間関係の質的な変容を意味するか否かは、別途検討を要する。

このこととも関連するが、今日の米国の対イスラエル政策で制度化されているイスラエルの軍事的優位を維持する方針がどの時点で制度化されたのかは明らかではない。第四次中東戦争以降はイスラエルの軍事的優位を維持することが米国の重要な政策課題となっている旨の 81 年 4 月のヘイグ (Alexander Haig) 国務長官による議会での証言が、米国政府高官によるかような政策に関する初期の事例として挙げられるが、1973 年時点でそのような政策が実際に決定されたことが先行研究で実証的に明らかにされているわけではない。事例をみると、ホーク地对空ミサイルや A-4 スカイホーク戦闘機はイスラエルと同時期に他の中東諸国には提供されていない一方で、F-4 ファントム戦闘機は、イスラエルと同時期にイランに供給され始めている。また、少し後になるが、1980 年代にイスラエルに提供されていない早期警戒管制機 (AWACS) サウジアラビアに提供された事例があるが、このようにアラブ諸国に強力な兵器が供給される場合には、イスラエルにもそれを「相殺 (offsetting)」するような兵器パッケージが供給されるようになったとの指摘もある。先述の 2008 年の法律で明文化されている、イスラエルの「質的な軍事的優位」を維持する方針が、どの時点で政策化および制度化されたのかについては、検討の余地が残されている¹²。

最後に、米国からの援助の動向に注目すると、より複雑な状況が浮かび上がる。米国の対イスラエル援助の総額 (軍事・経済援助、有償・無償援助を全て含む¹³) が初めて 1 億ドルの大台を超えたのは 1966 会計年度であるが、以後もしばらくは不安定な状況が継続する。たとえば、1971 会計年度には 6.3 億ドルに急増するものの、その後の 2 年間の援助額は 4 億ドル台に縮小した。1974 会計年度に 26 億ドルに急増したのは、第四次中東戦争に伴う例外的な数字であった。これに対して、1977 会計年度の 17.6 億ドルからは漸増傾向が定着し、1980 会計年度に 20 億ドル、1985 会計年度に 30 億ドルを突破していく¹⁴。つまり、米国がイスラエルに安定的に援助を提供するようになったのは、多くの先行研究が米・イスラエル

pp. 255-276; David Rodman, "Phantom Fracas: The 1968 American Sale of F-4 Aircraft to Israel," *Middle Eastern Studies*, vol. 40, no. 6 (November 2004), pp. 130-144.

¹² Jeremy M. Sharp, Jim Zanotti, Kenneth Katzman, Christina L. Arabia, and Clayton Thomas, *Israel's Qualitative Military Edge and Possible U.S. Arms Sales to the United Arab Emirates*, October 26, 2020 (Congressional Research Service Report R46580), pp.10-13.

¹³ さまざまな援助費目間の実際の相違は数字に表れるほど明瞭ではない。軍事援助と経済援助の区別はしばしば便宜的である。有償援助 (loans) と無償援助 (grants) の区別も曖昧である。軍事援助が増大した 1970 年代、イスラエル側は米国側の監視や制約が厳しいゆえに無償軍事援助を好まず、その結果、80 年代半ばまで軍事援助の約半分が有償援助という形で提供された。しかし、その後、米国側が有償援助の債権を放棄 (repayment waived) したことで、有償援助の少なからぬ部分が事実上の無償援助となった。1974 から 2003 米会計年度にかけて、米国政府は対イスラエル有償援助のうち半分ちかくに当たる 450 億ドルの債権を放棄している。

¹⁴ Clyde R. Mark, *Israel: U.S. Foreign Assistance*, updated on April 26, 2005 (Congressional Research Service Report, IB85066), pp. 1, 6, 13-14.

同盟の起点と考えられている時期よりもずいぶん後のことになるのである。

さらに興味深いのは、対イスラエル援助が安定的に供給されるようになったのが、キャンプ・デイヴィッド合意後、すなわち米国が対エジプト軍事援助を開始した時期とほぼ重なり合うことである。エジプトが明確に米国の「事実上の」同盟国と見做されるようになった起点は、キャンプ・デイヴィッド合意であった。これ以降ムルシ（Muhammad Mursi）政権期まで、米国は毎年13億ドル規模の軍事援助をエジプトに提供していた。エジプトは——大きく水を開けられていたもの——イスラエルに次ぐ軍事援助受け入れ国であった¹⁵。つまり、米・エジプト関係まで視野に入れると、イスラエルがエジプトとの和平を達成したこと、あるいは国家間の「中東戦争」が再発する可能性が事実上消失したことによって、はじめてイスラエルは米国から安定的な援助を獲得できるようになったと言えるのである。

以上のように、米・イスラエル間の事実上の同盟関係は幾重にも制度化されているが、同盟関係が非公式なものであるため、その起点についての解釈は多分に恣意的なものとならざるを得ない。同盟の起点を巡る解釈が恣意的なものとなるもうひとつの原因は、先行研究が米・イスラエルの二国間関係に焦点を合わせ、それがより広い中東を対象とする米国の地域的政策においてどのような位置づけを有したのか、必ずしも十分に検討してこなかったことにも見出すことができると考えられる¹⁶。以下、本稿では、米国の地域的政策のなかに対イスラエル政策を位置づけることを通じて、米・イスラエル関係に関する新たな解釈を提示することを試みる。

2. 1950年代の地域的政策とイスラエル

2.1. 西側統合政策からオフショア・バランスング政策へ

先述のように、トルーマンおよびアイゼンハワー政権期に米・イスラエル同盟が出現したと捉える先行研究は少ない。アイゼンハワー政権がイスラエルの安全を等閑視していたわけではないとのアルテラスの指摘は首肯できるものの、アイゼンハワー政権の言動から「親イスラエルの」と呼びうる要素を抽出することで前後の政権との連続性を見出そうとするアルテラスの行論には牽強付会と思しき点も散見する。アルテラスを含むほとんどの先行研究は、トルーマンおよびアイゼンハワー政権期に米・イスラエル同盟が出現しなかった原因を、両政権がアラブ諸国との関係を重視したことに見出している。言い換えるなら、先行研究は、親アラブと親イスラエルという政策的立場の二極を想定し、米国政府がこの二極の間のどの地点に位置する政策を採用し行動したのかを検討することで、米・イスラエル同盟の起点を考察してきた。しかし実際には、米国の政策決定者たちは、親アラブと親イスラエルという二極の間で中東政策を策定・遂行していたわけではない。管見の限り、1950年代

¹⁵ Jeremy Sharp, *Egypt: Background and U.S. Relations* (CRS Report, RL33003), updated May 2, 2023, pp. 32-34.

¹⁶ 地域的政策の分析とはやや異なるが、筆者の問題意識に近い重要な先行研究として、アラブ・イスラエル紛争というイシューについての米国の歴代政権の政策を追ったシュピーゲルの研究を挙げておく。Steven L. Spiegel, *The Other Arab-Israel Conflict: Making America's Middle East Policy, from Truman to Reagan* (Chicago: University of Chicago Press, 1985).

には米国政府内でイスラエルとの同盟の是非が真剣に検討されたことすらなかった。そして、トルーマンおよびアイゼンハワー政権が米・イスラエル同盟の可能性すら検討しなかったのは、両政権がそれとは両立し得ない地域的目標を追求していたからであると考えられるのである。

1951年から1957年まで、米国は中東全域を西側陣営に包摂することを目標とする一連の地域的政策を遂行した。筆者はこれを「西側統合政策」と呼ぶ。西側統合政策の最大の特徴は、中東の一部の国——たとえば親米・新西側の国や保守的な体制の国——だけではなく、「中東全域 (the Middle East as a whole)」を西側陣営に統合しようとしたことであった。このような地域的目標を追求していたがゆえに、それと矛盾するイスラエルとの同盟が検討されることはなかったのである。本節では、西側統合政策の展開と挫折、そしてその後新たな地域的政策である「オフショア・バランス」政策が出現する過程を瞥見する¹⁷。

西側統合政策にはいくつかのフェーズがあった。トルーマン政権の最後の2年間、1951年から52年は、中東全域を西側陣営に統合するという地域的目標のコンセンサスの形成期であった。これは、西欧においてNATOが軍事機構を急速に構築し、野心的な戦力目標に合意していく時期に重なる。中東においても、中東コマンド (Middle East Command) (のちに改称されて中東防衛機構 (Middle East Defense Organization)) という、中東全域を包含する多国間同盟を構築することが目標とされるようになった。そして、MEC/MEDOを巡る議論を重ねる過程で、国務省の中東政策担当者のみならず軍の制服組上層部まで含めて、中東全域を西側陣営に統合するという地域的目標が共有されるようになった。

アイゼンハワー政権は、発足後まもない1953年6月にMEDOを「棚上げ (on the shelf)」する方針を発表したが、前政権期に形成されていた地域的目標を引き継いでいた。変化したのは目標を実現するための外交戦術であった。アイゼンハワー政権は、最終的に中東全域を西側陣営に統合するという目標を実現するためのより現実的な戦術として、中東を南北に分け、それぞれの域内政治状況に合致する方法で親西側的な地域秩序を創出し、最終的にはそれらを合流させる形で中東全域を西側陣営に統合することを目指したのである。「北層 (northern tier)」と呼ばれた中東北部の諸国はすでに親西側的な指導層に統治されていると考えられたため、米国は親西側的な同盟網の構築を後押しした。一方、アラブ諸国とイスラエルよりなる中東南部は、組織化を進められるような状況ではなかった。エジプトは、1952年革命の前後を通じて、スエズ運河地帯の基地に駐留する英軍の全面撤収を要求し、英・エジプト間では緊張が高まっていた。この問題は、米国にとっても重要な意味を有していた。米国はみずから中東地域を防衛するための軍事的な責任を担うことを一貫して拒否しつつ、中東における軍事的責任は英国が担うべきであるとして、英国にそれを実現するような軍事態勢を構築するよう求めていた。それゆえ、MEC/MEDOのような中東全域を包摂する多国間条約には英国が参加することが当然視されていたが、スエズ基地問題を解決できぬ

¹⁷ 本節の内容は、別途註記なき場合、筆者がすでに刊行した書籍の内容に基づいている。小野沢透『幻の同盟： 冷戦初期アメリカの中東政策』（名古屋大学出版会、2016年）。

限り、英国とアラブの主要国たるエジプトがともに参加するような多国間条約は実現しようもなかった。そして、アラブ・イスラエル対立も、西側統合政策の大きな障害であった。深刻な域内対立が存在するところに多国間同盟が成立し得ないことをアイゼンハワー政権が強く認識していたことは、仏独対立を克服する形で西ドイツを西欧の防衛システムに統合することに同政権が大きな努力を払ったことから明らかである。

北部における組織化への取り組みは、1955年にバグダード条約に結実する。米国のバグダード条約に対する政策できわめて重要な要素は、それを域内対立の焦点とせぬようにすることであった。これに対して、イラクとトルコは、中立主義的な政策に傾くエジプトの指導者ナセル（Gamal Abdul Nasser）を敵視しつつ、バグダード条約を親西側諸国だけから成る同盟として強化することを目指し、米国にも早期加盟を求めた。米国は、将来的にエジプトをも参加させるような枠組みとしてバグダード条約を温存するために、自らは同条約に加盟せず、同条約を域内対立の道具として利用しようとする動きを抑制しようとした。しかし、トルコとイラクは、米国からの要請を無視する形で、ナセルへの敵対姿勢を強め、さらにバグダード条約を自国の利益を追求するために利用したため、同条約を将来的に中東南部にも拡大する可能性は失われていった。

一方、南部においては、米国は1954年に英国とエジプトの協定を実現した後、アラブ・イスラエル紛争の解決に取り組み始める。しかし、1955年にナセルが中立主義に傾斜し、ソ連から兵器供給を受け始めたことなどで、「アルファ計画（Project Alpha）」と銘打たれたアラブ・イスラエル和平案がエジプトとイスラエルに打診されたのは1956年1月から3月にずれこんだ。しかし、中立主義的かつ汎アラブ・反イスラエルのアラブ・ナショナリズムに訴えることでアラブ世界に影響力を拡大しつつあったナセルにとって和平案を受け入れる政治的なメリットはなく、イスラエルにとっては同国南部のネゲブの領土割譲を含む和平案は全く受け入れられぬものであった。アルファ計画の挫折により、中東南部においても西側統合政策は暗礁に乗り上げた。

これ以降、アイゼンハワー政権は、中東の親西側諸国間、とりわけイラクとサウジアラビアの連携を強化することによってナセルに圧力を加え、それによってナセルに親西側的な立場への回帰を促すという形で、いわば変形した西側統合政策を追求していく。この過程で発生したスエズ危機とスエズ戦争への米国の対応は、地域的な目標とは異なるグローバルな目標、つまり第三世界が東側陣営に引き寄せられるのを防ぎ、米国自身の西側陣営の盟主として国際的な正統性を確保するという目標から導かれた。しかしながら、この間もアイゼンハワー政権は、ナセルに圧力を加えることを眼目とする西側統合政策を遂行し続けていた。すなわち、1956年後半の米国の中東地域に対する政策は、グローバルな視線を意識したスエズ危機・スエズ戦争に対応する政策と、ナセルに圧力を加えることを眼目とする変形した西側統合政策の二つの層から構成されていた。

スエズ戦争に際して英・仏・イスラエルに対して断固たる姿勢を示したアイゼンハワー政権は、アラブ諸国における米国の威信が高まったと判断し、西側統合政策の新たなスキームとして、「国際共産主義」に対抗する意志を示した中東諸国に米国が支援を与えることを骨

子とするアイゼンハワー・ドクトリンを公表した。アイゼンハワー・ドクトリンは、西側陣営との連携の敷居を引き下げることによって、できるだけ多くの中東諸国を西側陣営に取り込むことを目指す政策であった。しかるに、政権の予想に反して、アイゼンハワー・ドクトリンへの支持は拡がりを見せなかった。この結果、1957年夏にアイゼンハワー政権は、ついに中東全域を西側陣営に統合するという目標を断念することになる。その後1年あまり、アイゼンハワー政権は、西側統合政策に代わる新たな地域的政策の枠組みを見出しえずに迷走する。57年夏のシリア危機、58年5月からのレバノン危機に際しての米国の迷走は、地域的な枠組みの不在に起因していた。

米国の新たな地域的政策の枠組みが出現するのは、58年7月のイラク革命後のことである。新たな地域的政策は、「オフショア・balancing (offshore balancing)」政策と把握することができる。中東全域を西側陣営に統合するという野心的な目標を追求した西側統合政策とは対照的に、オフショア・balancing政策は、中東地域へのソ連の影響力拡大を可能な限り防止するとともに中東からの円滑な石油輸出を継続するという2つの基幹的なインタレストを実現することを目標として、中東域内の勢力関係を柔軟に操作しようとする政策であった。

米国は、ひきつづき中東における軍事的な責任を回避し、そのかわりに英国を代理勢力 (surrogate) と位置づけた。その結果、中東を巡る米英関係は、いっそう緊密なものとなった。一方で、オフショア・balancing政策に移行した後、アイゼンハワー政権は、中東のすべての国々に対して、より等距離のスタンスを取るようになった。米国は、中立主義的なアラブ・ナショナリズムに立つ国々に対しては、これらがソ連の支配下に入ることを防ぐことを目標に、経済援助の提供等も含め、友好的な関係を発展させることを目指す方針を取った。そのような国の代表であるエジプト (厳密には1958年2月から61年9月まではシリアと合邦してアラブ連合共和国 (UAR)) に対する経済援助は、この時期に拡大した。米国からの援助額は、アスワン・ハイ・ダム建設への援助を含むソ連からの援助に遠く及ばなかったが、それでも米・エジプト関係は良好に推移した。60年9月には、国連総会に出席するために訪米したナセルが、アイゼンハワーとの間で最初で最後の首脳会談を行っている。首脳会談では、西側諸国の対イスラエル支援やパレスチナ難民問題などを巡る意見の対立はあったものの、米・エジプト二国間関係については双方が基本的に現状に満足していることが示された¹⁸。これとは対照的に、米国は、中央条約機構 (CENTO) と改称された旧バグダード条約の強化にもそれに参加する諸国との協力関係の強化にも消極的な姿勢を取るようになった。アイゼンハワー政権は、域内対立を激化させかねない親西側諸国との連携強化よりも、「域内の平和と安定 (peace and stability of the area)」を増進することを優先した¹⁹。結果的に、親西側的な中東諸国との距離感はむしろ増大し、中立主義的諸国との距離感とさほど変わらぬものとなった。中東諸国全体から距離を取るアイゼンハワー政権末期2年間

¹⁸ Memorandum of a Conversation, Waldorf Towers Hotel, New York, September 26, 1960, 4:30 p.m., *FRUS, 1958-1960*, vol.13, pp. 600-607.

¹⁹ NSC 6011, "U.S. Policy toward the Near East," July 19, 1960, *FRUS, 1958-1960*, vol. 12, pp. 262-273.

の地域的政策は、消極的オフショア・balancing政策と特徴づけることができるであろう。

2.2. 地域的政策とイスラエル：アイゼンハワー政権

それでは、イスラエルは消極的オフショア・balancing政策の例外だったのであるだろうか。

イラク革命直後の1958年7月、米国と英国はレバノンとヨルダンからの介入要請に応じて、それぞれ軍を派遣した。このときにイスラエルがヨルダンに向かう米・英軍機に領空通過を認めたことが、米国政府がイスラエルを戦略的資産と見るようになるきっかけとなった、とする先行研究が存在することは、すでに指摘した。英軍のヨルダン介入に際しては、米国もヨルダンへの物資補給などの支援を行ったが、紅海からアカバ経由の補給には時間を要したため、イスラエルの領空通過は米英両国にとって大きな軍事的価値を有した。イスラエルとしても、隣国が親ナセルのアラブ・ナショナリストに席卷される事態は回避したかったため、米英の軍事介入は歓迎できるものであった。ここに米・英・イスラエル間の利害の一致が出現したのである²⁰。

この直後、イスラエルは米国側に、戦車、対戦車無反動砲、小型潜水艦、ヘリコプター、対空誘導ミサイルなどを有償援助で提供するよう要請した。それまで米国は、中東地域への主要な兵器供給国とはならないという基本原則に立ち、みずからはイスラエルに対しても殺傷能力のある兵器の供給を控え、かわりに西欧諸国から武器を獲得するよう勧めていた。しかしこのときは、領空通過許可への事実上の報償として、アラブ諸国からの批判をかわしやすい防御的な兵器であることも考慮して、無反動砲100基と弾薬、計100万ドル相当がイスラエルに供給されることとなったのである²¹。しかし、これが大きな政策転換、さらには米・イスラエル同盟の起点になったとは考えられない。アイゼンハワー政権は、無反動砲の提供をあくまでも例外的な措置と位置づけ、軍民共用のヘリコプターの輸出許可を除けば、対イスラエル援助に関する既存の政策を変更しようとしなかった。さらに、その後まもなくイスラエルが西欧から戦車を輸入するために生じる財政負担を軽減する措置として経済援助の増額を求めたのに対して、アイゼンハワー政権はこれを拒否したのである²²。

1960年2月、イスラエルは米国に、ホーク地対空ミサイルを含む大規模な有償軍事援助をあらためて要請した²³。3月、訪米したベン・グuriオン (David Ben-Gurion) 首相は、エジプトがソ連からの兵器供給によってとりわけ空軍力を拡充していることに強い危機感を示し、米国側に早期警戒システム構築のための電子危機とホーク地対空ミサイルの提供を要請した²⁴。これに対してアイゼンハワー政権は、早期警戒システムのための電子機器の提供には

²⁰ Memorandum of a Conversation, Department of State, July 21, 1958, *FRUS, 1958-1960*, vol. 13, pp. 67-72.

²¹ Memorandum from Rountree to Dulles, August 22, 1958, *FRUS, 1958-1960*, vol. 13, pp. 88-91.

²² Memorandum from Rountree to Dulles, October 9, 1958, *FRUS, 1958-1960*, vol. 13, pp. 98-99; Memorandum of a Conversation, Department of State, October 17, 1958, *Ibid.*, 101-103.

²³ Memorandum from the Assistant Secretary of State for NEA (Jones) to the Secretary of State, February 12, 1960, *FRUS, 1958-1960*, vol.13, pp. 263-264.

²⁴ Memorandum of a Conversation, Secretary of State Herter's Residence, Washington, March 13, 1960, *FRUS, 1958-1960*, vol.13, pp. 296-300.

応じたものの、ホークの提供は拒否した²⁵。

その理由是多岐にわたった。アイゼンハワー政権は、アラブ・イスラエル間の軍拡競争を可能な限り抑制したいと考えていた。この頃、イスラエルがフランスからシュペル・ミステール (Super Mystere) 戦闘機の供給を受けることが決定したことを受けて、エジプトはソ連からミグ 19 (MIG 19) 戦闘機を導入しようとしていた。イスラエル側がこのようなエジプトの軍事力を自国の存続を脅かす深刻な脅威と位置づけたのに対して、米国側は、イスラエルの軍事力は防衛のためにも抑止のためにも十分であり、ホークは軍事的に不要であると判断していた。ホークは防衛的な兵器ではあるものの、それを米国がイスラエルに提供することがアラブ諸国やソ連にさらなる軍拡のインセンティブとそれを正当化する根拠を与えると考えられたことも重要であった。さらに、より微妙ではあるが軽視すべからざる要因として、アイゼンハワー政権は、イスラエルが防衛的な兵器であることを口実にホークを獲得することを通じて、なしくずし的に中東への主要な兵器供給国とはならないという米国の方針を転換させ、さらには米国をアラブ諸国と対立する立場に引き込もうとしていると判断していた²⁶。これらの考慮を踏まえ、8月にハーター (Christian Herter) 国務長官からベングリオン首相に送付された書簡では、イスラエルへのホーク供給は、中東における軍拡競争を激化させて戦争のリスクを高めることになるとして、これを拒否する立場が明確に示されることとなったのである²⁷。

以上から、アイゼンハワー政権の対イスラエル政策が一貫して地域的政策の枠内で遂行されたことを確認できる。西側統合政策が追求されていた時期には、中東全域を西側陣営に包摂することが目標とされたため、アラブ諸国を敵対させることが確実なイスラエルとの同盟は検討されることすらなかった。この時期にアルファ計画と呼ばれたアラブ・イスラエル和平案が作成されてその実現に向けた和平工作が進められたのは、かかる状況を打破し、アラブ・イスラエル双方を西側陣営に取り込むことが目指されたためであった。オフショア・バランス政策に移行して以降、アイゼンハワー政権は、中東域内の平和と安定を維持することを目標に、中東諸国全体から距離を取り、主要な武器供給国となることを避ける政策を堅持した。イスラエルもその例外ではなかった。それゆえアイゼンハワー政権は、かような地域的政策を覆すこととなるに違いないイスラエルからホークの提供要請を拒否したのである。

3. ケネディ政権とイスラエル

3.1. 政策決定プロセスの刷新

²⁵ Memorandum from the Assistant Secretary of State for NEA (Jones) to the Under Secretary of State (Dillon), May 26, 1960, *FRUS, 1958-1960*, vol.13, pp. 327-329.

²⁶ Memorandum from the Assistant Secretary for NEA (Jones) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Merchant), July 7, 1960, *FRUS, 1958-1960*, vol.13, 344-349; Memorandum from the Under Secretary of State for Political Affairs (Merchant) to the Secretary of State, July 15, 1960, *Ibid.*, 349-350; Memorandum for the Files of a Meeting, July 27, 1960, *Ibid.*, 356-357.

²⁷ Letter from Herter to Ben Gurion, August 4, 1960, *FRUS, 1958-1960*, vol.13, 358-361.

ケネディ政権の対イスラエル政策の展開を辿る前に、同政権が対外・安全保障政策の策定プロセスに加えた変更と言及しておかねばならない。もっとも大きな変化は、トルーマン政権期に開始されアイゼンハワー政権期に制度化されていた、地域やイシューごとに国家安全保障会議（National Security Council：NSC）レベルで策定されていた政策文書の作成が停止されたことである。アイゼンハワー政権期には、NSC 政策文書は、個別的な問題や外交案件が出現するたびに作成されるものではなく、当該イシューに関する日常的な政策遂行に指針を提供し、新たに浮上する案件への対処を検討する際の参照点として機能する文書として、定期的に更新されていた。いわば、あらかじめ政策の大枠を定めておいて、個別の案件をその大枠から逸脱せぬように処理することが想定されていたのである。これらのNSC 政策文書は、国務省などが作成した原案が、国務省、国防省、中央情報局（CIA）など関係省庁の代表により構成されるNSC 企画委員会（Planning Board）で検討の上で適宜修正され、大統領と関係閣僚などが出席するNSC での議論を経て最終版が合意される、というプロセスを経て作成されていた。このようなシステムティックかつボトムアップ式の政策形成は、その過程で政策文書の細かな文言等を巡る議論に時間を要することも珍しくなく、柔軟性や効率性という点ではたしかに優れたシステムとは言い難いところがあった。しかし、それぞれの問題を担当する省庁の現場の声をふまえて作成された原案を、最終的にはNSC における閣僚レベルの議論に至るまで詳細に練り上げる政策決定プロセスには、中長期的な視野に立ちながらも現場の実情から甚だしく乖離せぬ政策について政権内のコンセンサスを形成できるというメリットがあった。

ケネディ政権は、このようなプロセスを無駄であると断じて、従来のようなNSC 政策文書の作成を廃止し、そのかわりに具体的な問題が浮上したときに柔軟かつ臨機応変に政策を決定していく方針を取った。この変更により、政策決定は迅速化したものの、政策決定に至るプロセスおよび個々の政策の巡る議論は、曖昧かつ不透明なものとなる傾向を強めた。政策決定の制度化されたシステムが失われたことで、政策の決定および遂行プロセスの規律が弛緩し、具体的な政策の内容やその背景にあるロジックも曖昧化していくのである。

かような傾向は、ケネディ政権の下でNSC の性格が変化したことによって助長された。企画委員会も含めてNSC が独自の政策スタッフを持たなかった前政権までとは対照的に、ケネディ政権では、国家安全保障問題担当大統領補佐官の下にNSC の常任スタッフが置かれるようになり、これらのスタッフが政策形成過程で発言力を持つようになった。これに加えて、政策決定の規律が弛緩したことで、本来は対外政策の策定に無関係のはずのホワイトハウス関係者もしばしば対外政策の策定に関与するようになった。NSC スタッフを含むホワイトハウスのスタッフは政治任用（political appointee）であり、彼らをもっとも関心を払うのは大統領の政治的立場である。専門的な見地から政策を構想する持続的な官僚機構を備える国務省や国防省とは異質なホワイトハウス関係者が融通無碍に介入するようになったことで、政策決定プロセスはアイゼンハワー政権期とは様変わりした。ケネディ政権の対イスラエル政策の形成過程は、かような新たなシステムの典型例であり、ロバート・コマー（Robert W. Komer）NSC 上級スタッフ（Senior Staff of NSC）、マイヤー・フェルドマン（Myer

Feldman) 大統領次席特別顧問 (Deputy Special Counsel) という、ホワイトハウス関係者が政策形成に大きな影響を及ぼすことになる

3.2. ケネディ政権初期の動き

ケネディ政権の成立後、イスラエルはあらためてホークの獲得に向けて米国への働きかけを強めた。そのアプローチは、国務省経由の通常的外交ルートを可能な限り回避し、ケネディのホワイトハウスに直接働きかけようとするものであった。

新政権の発足後まもない2月中旬、駐米イスラエル大使のハーマン (Abraham Harman) は、国家安全保障問題担当大統領補佐官のバンディ (McGeorge Bundy) を訪ね、ホークの提供を打診した。ハーマンは、アイゼンハワー政権によるホーク提供拒否があたかも暫定的な措置であったかのように説明し、エジプトの軍事的脅威の増大を強調しつつ、ホークの提供を要請した²⁸。この会談の報告を受けた国務省は、ハーマンが誤った印象を与えようとしていることを指摘するとともに、アイゼンハワー政権によるホーク提供拒否の理由はなお有効であるとの見解をバンディに送付した²⁹。

イスラエルはさらなる外交攻勢を加える。4月中旬、イスラエルは外交ルートを通じて、早ければ月内にもベングリオン首相が訪米してケネディとの非公式な首脳会談を行いたい旨、申し入れを行った。たとえ非公式会談であるとしても、危機や喫緊の外交案件もないときに、このように直前のタイミングで合衆国大統領に会談を申し入れるのは常軌を逸している。それゆえ、国務省のみならずケネディ自身も当初は難色を示した。しかし、イスラエル政府との非公式な連絡役を務めていたフェルドマンがニューヨークのユダヤ系有力者とともにケネディに会談を受け入れさせたのである³⁰。

しかし、このことは米国の政策変更にはつながらなかった。会談に先立って国務省は、あらためて前政権以来の対イスラエル政策を継続することを勧告した。すなわち、イスラエル側が外交ルートで要請していた、米国によるイスラエルの「安全の保障 (security guarantee)」については、アラブ諸国を刺激することになるとして、これを拒否する姿勢を崩さず、軍事援助についても、予想される将来においてイスラエルの軍事力はアラブ側の軍事力を陵駕する状態にあり、イスラエルの軍拡を支援することはソ連からエジプトへの武器供給を加速して軍拡競争を加熱させるだけであるとして、これも拒否すべきであると論じたのである³¹。ケネディは、これらの国務省の勧告を全面的に受け入れた。5月30日に実現したベングリオンとの首脳会談で、ケネディは、状況の変化に応じて政策を変更する可能性に含みを持たせつつも、中東の軍拡競争を抑制するために米国はホークを提供しないという立場を明言したのである³²。

²⁸ Memorandum of Conversation, February 16, 1961, *FRUS, 1961-1963*, vol. 17, pp. 26-31.

²⁹ Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Stossel) to Bundy, February 24, 1961, *FRUS, 1961-1963*, vol. 17, pp. 34-36.

³⁰ Memorandum of Conversation, April 13, 1961, *FRUS, 1961-1963*, vol. 17, p. 81; Editorial Note, *Ibid.*, p. 86.

³¹ Memorandum from Talbot to Rusk, May 1, 1961, *FRUS, 1961-1963*, vol. 17, pp. 92-92.

³² Memorandum of Conversation, May 30, 1961, *FRUS, 1961-1963*, vol. 17, pp. 134-141.

かくしてアラブとイスラエルの双方に「等距離」を維持するという前政権の地域的政策は、国務省の官僚機構を通じて新政権に継承されることとなった。しかし、ケネディ政権内部には微妙な変化も生じ始めていた。国防省が、イスラエルへのホークの提供に必ずしも反対せぬ姿勢を示し始めていたのである。国務省は、国防省がイスラエル側の主張を額面どおりに受け取っていると推測していたが³³、この時期に国防省が立場を変化させた理由は必ずしも明らかではない。

国防省の立場の変化、さらにはこれ以降のケネディ政権内の対イスラエル政策を巡る対立のひとつの原因として考えられるのは、イスラエル・エジプト間の軍事バランスを巡る米国政府の認識の揺らぎである。ベングリオン訪米前にホワイトハウスに提出されていた、アラブ・イスラエル関係に関する情報分析は、イスラエルのUARに対する全般的な軍事的優位が持続しているとの基本的な見方を示しつつ、その優位は狭まりつつあると指摘した。イスラエル空軍は指揮の優秀さや錬度の高さによって数に優るUAR空軍に対する優位を維持しているものの、ソ連がUARへの航空機の援助と空軍への訓練を加速している状況を踏まえれば、近い将来に「急速に拡大かつ改善されつつあるUAR空軍によって、現状のイスラエル空軍の質的優位は相殺されるであろう」。さらに、イスラエルに事前に察知されることなく遂行されるならば、UAR空軍が「ほぼ間違いなく破壊的な奇襲攻撃をイスラエルに遂行できる」という悲観的な展望が示されていたのである³⁴。すなわち、ケネディ政権内には、空からの奇襲攻撃に対するイスラエルの脆弱性の高まりを悲観的に捉える認識が確実に存在していたのであり、国防省はそのような認識に立ってホーク提供に前向きになっていた可能性が高いと考えられる。

しかし、米国政府の認識は、かような悲観論一色ではなかった。前出の情報分析の半年後に作成されたイスラエルに関する国家情報評価(National Intelligence Estimate)は、イスラエルの軍事力について楽観的な展望を示した。すなわち、イスラエルは、如何なる周辺アラブ諸国の連合の攻撃をも撃退できるばかりでなく、ガザ地区とシナイ半島、ヨルダン西部(つまりヨルダン川西岸)、ダマスカスを含むシリア南西部を掌握できる軍事力を有し、それを当該分析の対象期間である爾後2から3年にわたって保持できるであろう。イスラエルにとっての最大の脅威はエジプトによる空からの奇襲であるが、イスラエルの情報機関はそれを事前に察知できるであろうし、仮にそれが成功した場合でも、イスラエルは優越した空軍力を有するゆえに、空からの奇襲もまた「決定的なものとならないのはほぼ確実であろう」³⁵。

先出の分析後の半年間にイスラエルの軍事力を顕著に向上させる変化は見当たらないから、二つの分析の間の相違は、基本的には分析者の判断に依存していたと考えられる。つま

³³ Memorandum of Conversation, May 8, 1961, *FRUS, 1961-1963*, vol. 17, pp. 102-103.

³⁴ A Working Paper Prepared by an Ad Hoc Working Group of the United States Intelligence Board, No. 2050/61R, "The Arab-Israeli Situation," April 6, 1961, in "Ben Gurion Visit: The Arab-Israeli Situation, 4/6/61," folder, box 119, National Security File (NSF), John K. Kennedy Presidential Library (JFKL), pp. 14-15, 17, 19.

³⁵ National Intelligence Estimate, Number 35-61 (Supersedes 35-58), "The Outlook for Israel," October 5, 1961, in "Israel 1961-63, 2 of 2" folder, Box 427, NSF, JFKL, pp. 5-6.

り、何れの情報分析も、イスラエルの軍事力がアラブ諸国からの如何なる攻撃をも最終的に撃退できるだけの優位を保持しているとの見方、そしてエジプトの空軍力がイスラエルにとっての軍事的脅威となりつつあるとの見方では共通しているもので、これらの何れの側面を重視するかによって、イスラエルの安全に対する結論は大きく変化し得た。イスラエル・アラブ間の軍事バランスに関するケネディ政権の情報分析の曖昧さは、対イスラエル政策をめぐる政権内の方針対立の背景として一定の意味を有したと考えられる。

3.3. ホーク提供決定に至る政策過程

62年6月、ケネディ政権は対イスラエル政策の再検討を開始する。この時期に政策の再検討が開始された背景のひとつは、アラブ・イスラエル間の緊張の高まりであった。1962年には、シリア・イスラエル国境などでの軍事的緊張が高まったのに加え、アラブ世界における影響力を巡ってライバル関係にあるアラブ諸国は反イスラエルの立場を競いあう傾向を強めていた。もうひとつの背景は、ケネディ政権の中東政策の変化である。ケネディ政権は、改革主義的な第三世界の指導者たちとの連携強化を志向し、中東ではナセルがその対象となった。先述のように、アイゼンハワー政権末期に米国とエジプトの関係は好転していたが、ケネディ政権はそれをさらに発展させ、1962年には食糧援助協定を単年度から期間3年のものに変更することで関係をいっそう強化することを目指していた（10月に当該協定は締結される）³⁶。先述のように、ケネディ政権の下では政策決定プロセスが変化したため、包括的な中東政策を定めるNSC文書などは作成されなかったが、ケネディ政権は前政権の消極的なオフショア・balancing政策に代えて積極的なオフショア・balancing政策を採用し始めていたと言える。対イスラエル政策の再検討は、エジプトに対して遂行されていた積極的政策をイスラエルについても策定・遂行すべきであるという、ホワイトハウスからの声を起点としていた。

国務省を経由して前政権から引き継がれていた対イスラエル政策に異を唱え、政策の刷新を求めたのは、NSCスタッフのコマーであった。コマーは、現行政策はアラブ・イスラエル関係の悪化を放置していると批判した上で、イスラエルへの安全の保障の供与やホーク供給の可能性、逆にイスラエルを抑制することによってナセルをソ連から引き離す可能性など、様々な新たな政策要素を組み合わせることで、より積極的な政策を遂行すべきであると主張した³⁷。コマーの論点は、政策を親イスラエルの方向に改めることではなかった。政策の刷新を求めていたまさにその時、コマーは上司に当たる国家安全保障問題担当大統領補佐官バンディ（McGeorge Bundy）に宛てたメモで、フェルドマンへの不安を語っている。「アラブ・イスラエル [問題] の解決への前進を促す我々の長期的な能力は、我々にアラブに対する梃子をもたらすアラブおよびイスラエルに対する十分に等距離な姿勢に依存

³⁶ William J. Burns, *Economic Aid and American Policy toward Egypt, 1955-1981* (Albany: State University of New York Press, 1985), pp. 121-134; Douglas Little, "The New Frontier on the Mile: JFK, Nasser, and Arab Nationalism," *Journal of American History*, vol. 75, no. 2 (September 1988), pp. 501-510.

³⁷ Memorandum from Komer to Feldman, May 31, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 17, pp. 691-692.

していることを、彼 [フェルドマン] が理解しているのかは、疑問である (強調原文)。ここからは、コマーがアラブ・イスラエル「等距離」政策を継続する必要性を認識しつつ、それに代えて親イスラエルの方向に政策を変更させようとしていたフェルドマンに警戒感を抱いていたことが明確に読み取れる。

コマーが政策の刷新を求めたのは、おもにアラブ・イスラエル問題の解決に向けて米国のイスラエルに対する影響力を回復するためであった。コマーは自らの立場を次のように説明する。アラブ・イスラエル間の「振り子が十分に [アラブ側に] 振れたために、イスラエルに対する補償的な姿勢を示すのが望ましいことに私は同意するが、(1) イスラエル側が真に必要とし且つ望んでいるのは我々 [米国] による安全の保障であり、(2) 我々は彼ら [イスラエル] から一定の譲歩を引き出すためにその [安全の保障を得られるとの] 展望を利用すべきである、と私は信じている」³⁸。つまりコマーは、エジプトに対してと同様にイスラエルに対しても積極的な働きかけを行うことによって、アラブ・イスラエル間の「等距離」政策を遂行することを求めている。中東から距離を取ることによって「等距離」を維持していたアイゼンハワー政権期以来の政策に代えて、積極的な関与を基調とする「等距離」政策を推進しようとしたのである³⁹。

これに対して国務省は、対イスラエル政策の変更に強く反対する立場を示した。対イスラエル政策文書の作成を命じられた国務省は、6月7日付の草案で次のように論じた。米・イスラエル関係の最大の問題は、イスラエル側が米国との「特殊関係 (a special relationship)」を構築したいという「不要な」願望を抱いていることであり、イスラエルが米国との「軍事的協議」や米国からの「安全の保障 (security guarantee)」を継続的に求めているのは、アラブ諸国に対して米国が自国と「同盟関係にある (allied)」ことを誇示しようとしているためである。「安全保障問題に関する特殊関係を求めるイスラエルおよび [米] 国内からの圧力に屈しないことが重要」であり、「イスラエルとの軍事的同盟を実質的に受け入れることは、近東との関係において米国が維持しようとしている繊細な均衡を破壊することになるであろう」。このように論じた上で、国務省草案は、同年秋の米国の中間選挙に向けてイスラエルおよび米国内からの圧力が増大するであろうとも指摘している。国務省は、おそらくフェルドマンの動向などを念頭に、イスラエルや米国内の親イスラエル勢力が不当に政策を変更しようとしていると警戒していたのである。

国務省は政策変更が不要であることの論拠として、イスラエルの安全は危機に瀕していないと論じた。すなわち、アラブ諸国はイスラエルの軍事力を恐れており、イスラエルに軍事的に勝利するために不可欠のアラブ諸国間の連帯が実現する見込みはなく、アラブの指導者たちはイスラエルに敗北することの重大な帰結を認識している、そして最大のアラブ

³⁸ Komer to Bundy, June 1, 1962, in “Komer June 1962” folder, Box 322, NSF, JFKL.

³⁹ コマーは、政策の停滞や不作為をやや異常とも言えるほどに嫌悪する人物であった。筆者はかつてケネディ政権期の対イラン政策を分析したことがあるが、そこでもコマーはイランと米国の双方に常に新たな行動を求め続けていた。小野沢透「パフラヴィ朝イランと合衆国」紀平英作編著『アメリカ民主主義の過去と現在：歴史からの問い』（ミネルヴァ書房、2008年）pp. 227-267.

国家であるエジプトは、これまで冷静に国益に沿って行動しており、当面は内政を優先する姿勢を示している、したがって今後数年間、イスラエルがアラブからの奇襲攻撃を受ける可能性はない、と論じたのである。先述のように、このような楽観的な分析は、当時の米国の情報分析に反するものではなかった。

以上のような分析に立ち、国務省は現行政策の継続を主張した。イスラエルに「安全の保障」を付与する可能性については、対外政策上、全く利点がないと断じた。ホークの提供については、アイゼンハワー政権期以来の論点、つまり中東における軍拡競争を加速し、米国がその責任を帰せられることになるとの指摘に加えて、ホークの提供がイスラエルを満足させるよりもイスラエルのさらなる要求を助長しかねない、との見通しを提示した。その上で国務省は、エジプトやシリアがソ連から地对空ミサイルの提供を受けぬ限りは、ホーク提供の決定を少なくとも1964年まで延期すべきである、と主張した。1964年にはイスラエルがヨルダン川からの大規模な取水事業を開始することが見込まれており、アラブ側がこれに強く反発するであろうと予想されていた。それゆえ国務省は、そのような問題が発生する前にホーク問題でアラブ諸国との関係を悪化させるべきではないと論じたのである⁴⁰。

国務省の6月7日草案の方針は、ほぼ同時期にアテネで開催された、中東に駐在する米国の大使たちの会合において基本的に了承された。一方で、アテネ会合は、米国自身の情報分析によりエジプトがソ連製のミサイルを保有していることが確認された場合には、ナセルに米国の方針を説明した上でイスラエルにホークを提供すべきであるとの方針を示した。それと同時にアテネ会議は、米国によるホーク提供がアラブ・イスラエル間の軍拡競争を激化させるリスクを指摘し、米国が中東への主要な兵器供給国となっていない立場を利用して――すなわちイスラエルへのホーク提供が決定される前に――、首脳レベルでアラブ・イスラエル双方に軍縮を強く働きかけるべきであると勧告した⁴¹。ここで、ホーク提供をアラブ・イスラエル間の軍縮のために利用するという新たなアイデアが提起されたことになる。

コマーは、アテネ会合の勧告を受けて、国務省はエジプトが「実際に (actually)」ソ連からミサイルを獲得しはじめた時点でイスラエルにホークを提供することに同意したとの理解を示し、またイスラエルへのホーク提供前にナセルに軍縮を打診すべきとの勧告を支持した。ただし、軍縮提案へのコマーの支持は多分に戦術的であった。コマーは、ナセルが軍縮を受け入れる可能性は低いものの、イスラエルにホークを提供するためのいわばアリバイとしてナセルに軍縮を打診するのは有用だと述べているからである。コマーは、様々な政策オプションを組み合わせたアラブ・イスラエル政策を策定することに国務省の近東・南アジア担当国務次官補タルボット (Phillips Talbot) も同意した、と上司のバンディに報告している⁴²。

このようなタルボットの反応にも示唆されているように、国務省上層部もホーク提供や

⁴⁰ Memorandum from Talbot to Rusk, June 7, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 17, pp. 710-718.

⁴¹ Athens to DOS, #1337, June 15, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 17, pp. 728-730.

⁴² Memorandum from Komer to Bundy, June 22, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 17, pp. 747-748.

むなしとの立場に傾きつつあったように見える。ラスク (Dean Rusk) 国務長官は、6月7日草案のホークに関する議論に不満を表明し、エジプトがイスラエルを空襲する能力とそれに対するイスラエルの防衛能力を再検討することを求めた。これを受けて国務省は国防省に対して、空襲に対するイスラエルの脆弱性、およびホークの提供に伴う脆弱性の改善とイスラエル・アラブ間の軍事的バランスの変化の可能性を検討するよう要請した⁴³。これに対する7月16日付の回答で、国防省は、エジプトがソ連からツポレフ16 (TU-16) 爆撃機の導入を進めるにつれて、エジプトによる空襲に対するイスラエルの脆弱性は増大しているとの分析を示すとともに、ホークの提供はイスラエルの脆弱性の改善に資するものの、イスラエルと近隣諸国との軍事的バランスを変化させることにはならない、との見解を示した⁴⁴。先述のように、すでに前年から国防省はホーク提供に前向きであったから、ラスクはこのような国防省の回答を事前に予想できたはずである。

しかも、国防省の回答前から国務省の立場には変化が現れていた。7月9日にタルボットがラスクに送付した対イスラエル政策文書改定の中間報告は、基本的には6月7日草案の内容を踏襲するものであった。7月9日草案は、ホークの提供により低空から侵入する航空機に対するイスラエルの脆弱性が改善されることを認めたものの、エジプトに対する軍事的抑止が機能しているばかりでなくエジプトにはイスラエル攻撃から得られる利益がないことなどを論拠に、ホーク提供に引き続き反対するとの基本的な立場を示した⁴⁵。しかし、その一方で、国務省はホークの提供に条件付きで理解を示す立場も示し始めていた。国務省は、「UARによるミサイル獲得が進行中であることを米国の情報分析は明確に示している」ことを理由に、2か月以内にアラブ・イスラエル間の軍縮の見通しが得られぬ場合にはホークをイスラエルに提供することに同意した。米国のソ連に先立ってミサイルを提供しない形になれば、米国の軍拡を開始したという批判を免れることができ、「米国の負う政治的コストは容認可能なレベルに抑えられるであろう」というのが、大きな理由であった⁴⁶。軍縮に向けたアプローチを先行させるという条件付きながら、国務省がホーク提供を容認したことは大きな変化であった。

それにしても、ラスクの指示による国防省への問い合わせにせよ、上記の「UARによるミサイル獲得が進行中であることを米国の情報分析は明確に示している」という曖昧な情勢分析にせよ、この時期の国務省の動きには、ホーク提供という結論ありきと思しき不自然なところが多い。また、ホーク提供に伴う「政治的コスト」への言及からは、国務省の同意が渋々ながらのものであったことを強く示唆している。これらの動きの少し後、8月上旬一

⁴³ Memorandum from Grant to Rusk, June 17, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 17, pp. 734-736. See also footnote 4 on p. 735.

⁴⁴ Letter from the Deputy Assistant Secretary of Defense (W. Bundy) to the Deputy Assistant Secretary of State for NEA (Grant), July 16, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 18, pp. 8-9.

⁴⁵ Memorandum from Talbot to Rusk, July 9, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 18, pp. 2-8.

⁴⁶ Memorandum, "Hawk Missiles," undated, in "Israel 1961-63 2 of 2" folder, box 427, NSF, JFKL. この文書は、上記7月9日付のタルボット発ラスク宛メモの Tab D (cited in footnote 7, *FRUS, 1961-1963*, vol. 18, p. 5) に当たると考えられる。

一ホークの提供が正式に決定される前——に国務省が作成した文書には、イスラエルの安全と経済的福祉への配慮、そしてイスラエルからの働きかけの結果、「大統領が、イスラエルにホーク・ミサイルを提供すべきであると決定した」という一文がある⁴⁷。ここから推測するなら、遅くとも7月頃にはケネディがイスラエルへのホーク提供方針を内々に決定し、国務省は大統領の決定に合致するような形に政策を修正していくことを余儀なくされていたと考えるのが妥当であるように思われる。

以上の過程を経て8月7日に完成した対イスラエル政策文書の最終版では、2か月以内に軍縮の見通しが立たぬ場合にはイスラエルへのホーク提供を勧告するとの内容が盛り込まれた。この最終版でも、イスラエルとの「特別な軍事関係 (special military relationship)」や事実上の軍事同盟を受け入れることについては、米国の中東地域との関係を「破壊する」ことになるとして、拒否する方針が維持された。しかし、それ以前の草案にあった、イスラエルと米国内の親イスラエル勢力からの圧力に対する警戒の文言が全て削除されるなど、これまでホーク提供を抑制してきた論点の多くが消失することになったのである⁴⁸。

政権内の議論は、ホーク提供の時期や条件に移っていった。ここでホーク提供問題と新たにリンクしはじめたのは、ジョンソン・プラン (Johnson Plan) と呼ばれるパレスチナ難民問題の解決案であった。この解決案の起源は前年に遡る。1961年前半、国連ではアラブ諸国がパレスチナ難民の在イスラエル資産の保全等を求める動きを強め、国連パレスチナ和解委員会 (United Nations Conciliation Commission for Palestine: PCC) ——第一次中東戦争中に米・仏・土をメンバーとして設立されたが、実効性のある活動を行っていなかった——に難民問題の解決に向けた行動を求める国連決議が成立した。ケネディ政権もまた、域内の安定を増進するために、パレスチナ難民問題に取り組む必要があると考えていた。米国が国際連合パレスチナ難民救済事業機関 (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: UNRWA) に事実上無期限の資金提供を強いられていることに連邦議会が不満を示し始めていたことも、ケネディ政権を動かした。先述の1961年5月30日のベングリオンとの首脳会談で、早くもケネディはPCCを活用したパレスチナ難民問題解決の可能性について打診していた。ベングリオンは、アラブ諸国が反イスラエルの難民を送り込むことになるとしてこれに強く否定的な姿勢を示したものの、ケネディの主張に押される形で、「つねに試みる価値はある」と発言することで譲歩の姿勢を示した⁴⁹。

これを受けて、ケネディ政権は、61年8月にカーネギー平和財団のジョセフ・E・ジョンソン (Joseph E. Johnson) をPCCの特別代表に指名した⁵⁰。ジョンソンは2度の中東歴訪を経て、62年8月までに、パレスチナ難民の一部をイスラエルに帰還させることを骨子とする解決案の原案を作成した。ジョンソン・プランは、アイゼンハワー政権期のアルファ計画

⁴⁷ Memorandum, "Suggested Approach and Talking Points," undated, attached to Memorandum for the President from Myer Feldman, August 10, 1962, in "Israel 1961-63 1 of 2" folder, box 427, NSF, JFKL.

⁴⁸ Memorandum from Rusk to Kennedy, August 7 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 18, pp. 27-32.

⁴⁹ Circular Telegram from DOS to Certain Near Eastern and North African Posts, April 15, 1961, *FRUS, 1961-1963*, vol. 17, pp. 83-85; Bowles to Kennedy, "An Approach to the Arab refugee Problem," April 28, 1961, *Ibid.*, 91-92; Memorandum of Conversation, May 30, 1961, *Ibid.*, pp. 139-140.

⁵⁰ Editorial Note, *FRUS, 1961-1963*, vol. 17, pp. 221-222.

とは対照的に、国家間の平和を目指すものではなく、PCC が実行主体となって個々の難民の希望を聴取し、イスラエルの主権を侵害することなく――すなわちイスラエルに個々の難民の受け入れ可否の決定権を認める形で――難民の帰還を実現しようとするものであった。ジョンソン・プランは、国連のプロジェクトとして遂行されることが想定されていたが、米国は実質的な主導国として関与し、またそのように見做されることで他国に真剣な取り組みを促すことができると期待されていた。たとえば、帰還ではなくイスラエル国外への定住を希望する難民に対してはイスラエルから賠償が支払われることとされていたが、これによって生じるイスラエル政府の財政負担も含めて、米国政府はプランの遂行に資金を援助することが想定されていた⁵¹。

国務省は、ジョンソン・プランを強く支持し、これをイスラエルに受け入れさせるためにホークを利用すべきであると主張した。すでに見たように、国務省はイスラエルにホークを提供することを通知する前に少なくとも2か月間はアラブ・イスラエル間の軍縮の可能性を探ることも勧告していた。タルボット国務次官補は、「この交換条件に関する我々の意志は堅く、これからも堅くあり続ける」として、イスラエルがこれらに同意することをホーク提供の厳格な条件とすることを強く主張した⁵²。そればかりではない。この時期に国務省が大統領に提出したと見られるメモは、アラブ・イスラエル間の軍縮の重要性を幅広い観点から分析した上で、あらためてホーク提供決定の再考を促していた。（先述のように、ホークの提供を決定したのはケネディであると考えられるため、ケネディ宛メモがその再考を促していることは理にかなっている。）同メモは、軍拡競争が激化すれば、エジプトの軍事支出が拡大し、結果的にエジプトの経済開発もナセルとの友好関係も破綻することとなり、引き続きソ連がエジプトを実質的に統御するという「袋小路」に至るであろうと指摘した。逆にナセルが軍縮に応じれば、米国はエジプトへの軍事援助の提供などを通じて同国をソ連から引き離すこともできるかもしれない。それゆえ、イスラエルへのホーク提供を決定する前に大統領特使を極秘裡にエジプトに派遣するなどして、ナセルに軍縮を強く働きかけるべきである、というのが同メモの主張であった⁵³。すなわち、国務省は、ホークを外交カードとして最大限に活用してイスラエルからジョンソン・プランへの同意を引き出し、その間にエジプトとの間で軍縮に向けた合意を目指すという外交戦術を提起したのである。

これに対して、フェルドマンは、ナセルが軍縮に応じる可能性はきわめて低く、またベングリオンにジョンソン・プランを受け入れさせるためには、ホークの提供のみならずイスラ

⁵¹ Memorandum from Rusk to Kennedy, August 7, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 18, pp. 33-47.

⁵² Memorandum from Talbot to Feldman, August 9, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 18, pp. 51-52.

⁵³ Memorandum, "Points to be made on Middle East arms race," undated, attached to Memorandum for the President from Myer Feldman, August 10, 1962, in "Israel 1961-63 1 of 2" folder, box 427, NSF, JFKL. 大統領宛のフェルドマンのメモは、*FRUS, 1961-1963*, vol. 18, pp.53-54 に所収されているが、JFKL の別ファイルが出所である。フェルドマンのメモは「国務省発の近東問題に関する2通のメモ」に言及しており、*FRUS, 1961-1963*, vol. 18, p. 53 の註1では、これが *FRUS, 1961-1963*, vol. 18, pp. 27-47 所収の2文書を指すと述べている。しかし、"Israel 1961-63 1 of 2" folder, box 427 所収の同一文書（別のコピー）には、本註および註[42]に示した2文書が添付されていたと見られる。

エルへの安全の保障すらも代償として提示する必要がある、と主張した。国務省との最大の相違点は、フェルドマンが、イスラエル側のジョンソン・プランへの同意に先立って、つまり事実上無条件でイスラエル側にホーク提供方針を伝達することを主張したことであった⁵⁴。

以上のように政権内の意見が分かれます。8月14日、ケネディ、ラスク、バンディ、フェルドマン、ジョンソンらが、対イスラエル政策方針を検討する会合を持った。これは、まもなく非公式協議のためにイスラエルに派遣されることになっていたフェルドマンが取るべき方針を決定するための会合でもあった。会合では、ジョンソン・プランの内容やメリットに関する議論が中心となり、ホークの提供決定を延期してナセルとの軍縮協議を優先すべきという国務省の提案は検討すらされなかった。ジョンソン・プランを巡っては、米国の国内政治が隠れたテーマとなった。米国内のユダヤ人の反応が議論される中で、フェルドマンは「[ジョンソン・プランを] ホークと結びつけられれば、上手く行くかもしれない」と発言した。これを受けてケネディは、もしイスラエルに受け入れぬような大規模な難民帰還計画の情報が漏れれば、「選挙があるゆえに世論は沸騰するだろう。イスラエルが何を受け入れるのか見極めるべきだ。得るところなく費用ばかり嵩む政争には巻き込まれたくない」と率直に語った。散漫な議論の終盤、フェルドマンは、ジョンソン・プランへの反応を見る前にベングリオンにホーク提供方針を伝達すべきだと発言したが、これに対してケネディは、ホークについてはまずナセルに米国の方針を伝達すべきだと応じた。しかし、詳細についてはフェルドマンに委ねることを示唆する大統領の発言で会合は終了した⁵⁵。

結果的に実行に移されたのは、フェルドマンの方針であった。8月19日、イスラエルを訪問したフェルドマンはベングリオンに対して、条件を付すことなく、ケネディがホークを提供する方針を決定したことを伝達したのである⁵⁶。これが訓令違反とされなかったところを見ると、ホークを無条件で提供する方針は、フェルドマンの出発前の何れかの段階で決定されていたものと考えられる⁵⁷。フェルドマンからの報告によると、ベングリオンは、ナセルが軍縮に応じればホーク提供は不要になるとの立場を示し、また様々な条件を付しながら、きわめて消極的な姿勢を示しつつも、ジョンソン・プランに必ずしも反対しない立場を示した。無条件でのホーク提供方針は伝達されたものの、イスラエルがジョンソン・プランを容認する可能性が残されたという点では、国務省がイスラエルから引き出そうとして

⁵⁴ Memorandum from Feldman to Kennedy, August 10, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 18, pp. 53-54.

⁵⁵ Notes of Conference, August 14, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 18, pp. 54-58.

⁵⁶ Tel Aviv to DOS, #180, August 19, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 18, pp. 64-65.

⁵⁷ 本稿が利用していないフェルドマンのオーラル・ヒストリー等を参照しているベン＝ツヴィの研究によると、ケネディはホーク無条件提供がジョンソン・プランに対するイスラエルからの好意的反応を引き出すことにつながるという推測から、14日の会合でフェルドマンの方針に同意したという。Ben-Zvi, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel*, pp. 75-77. ベン＝ツヴィの研究は、ホーク提供問題に関する最も詳細な先行研究であるが、国務省の軍縮提案や米国のインタレスト定義の地域的性質にはあまり注意を払っていない。

いた最低限の譲歩は得られたとも言える⁵⁸。

その5日後の8月24日、駐エジプト米国大使バドー（John S. Badeau）はナセルとの会談で、米国がイスラエルにホークを供給する方針を決定したことを伝達するとともに、もしエジプトが軍縮に同意するならばホークの提供が変更されるかもしれないと説明した。これに対してナセルは、第一次中東戦争において西側陣営が国連決議に反する形でイスラエルに兵器を供給し続けた例などを挙げつつ、西側陣営がイスラエルに軍縮を強制することはできないであろうとの見方を示し、軍縮に否定的な姿勢を示した。一方、ジョンソン・プランについては、ナセルは様々な留保つきながら前向きな姿勢を示した。バドーは、ジョンソン・プランに対するナセルの姿勢はベングリオン⁵⁹の留保姿勢と同程度と評価している。しかしながら、ナセルが関心を示さなかったことで、国務省が重視していたアラブ・イスラエル間の軍縮の可能性はあっけなく潰え、イスラエルへのホーク提供の障害も取り除かれることとなった。結果論ではあるが、国務省が主張していたようにナセルへの軍縮の打診を先行させていたとしても、イスラエルへのホーク提供は実現していたであろう。

3.4. 乖離するインタレスト

しかしながら、ホーク提供方針の通知後、米・イスラエル関係はむしろ悪化していく。まもなくイスラエルはジョンソン・プランに反対する姿勢を明確化し、パレスチナ難民問題を解決する糸口は失われた。さらに、シリアおよびヨルダンとの国境での小規模な衝突に際してイスラエルが挑発的な姿勢を取ったことで、アラブ・イスラエル間の緊張はいっそう高まった。つまり、ホークの提供は、アラブ・イスラエル間の緊張を緩和し域内の安定を増進するという目標にはまったく資さなかったのである。それゆえ、早くも1962年秋には、国務省ばかりでなくコマーまでが、イスラエルはケネディ政権が示してきたホーク提供に代表される同国の安全への配慮に応える行動を取っていない、との不満を表明するようになっていく⁶⁰。

1962年12月27日、パームビーチで行われたケネディとイスラエルのメイア外相との会談は、このような文脈に位置づけて理解する必要がある。ケネディがイスラエルとの関係を「特殊関係」と描写したこの会談は、先行研究において米・イスラエル関係の深まりを象徴するイベントとしてしばしば位置づけられてきた。しかし、この会談に向けたケネディ政権のねらいは、イスラエルが米国のインタレストに配慮していないことへの不満を率直に表明し、イスラエルが米国の政策に協力する意思があるのかを見極めることにあった。会談に向けて作成されたブリーフィング・ペーパーでは、会談の主たる目的は、「米国からの援助や支援にイスラエルが適切に報いる意思を有しているか」、あるいは「米国からイスラエルへの一方的な支援が、アラブに対する我々の立場を悪化させ、アラブ・イスラエル紛争の

⁵⁸ DOS to Tel Aviv, #176 August 20, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 18, pp. 66-67; Memorandum of Conversation, August 24, 1962, *Ibid.*, pp. 73-74.

⁵⁹ DOS to Cairo, #190, August 22, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 18, p. 71; Cairo to DOS, #331, August 24, 1962, *Ibid.*, pp. 74-77.

⁶⁰ Ben-Zvi, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel*, pp. 81-89.

緊張を緩和させる我々の影響力を弱めることにならないか」を見定めることにある、とされていた。米国の方針に反するイスラエルの行動としては、ホークの提供決定を米国との強力な紐帯を誇示するような形で発表したこと、難民問題の解決に非協力の姿勢を示していること、シリアやヨルダンに対して挑発的な姿勢を示していることなどが、縷々書き連ねられていた⁶¹。そしてケネディは、このブリーフィング・ペーパーに沿う形でメデアとの会談を進めたのである。

会談の冒頭、メデアはイスラエルの立場を一方的に正当化する長広舌をふるった。これを受けてケネディは、中東ばかりではなく世界の各地域において「我々の関心は、自由世界のインタレストに合致するように勢力均衡を維持することにある」と述べた後で、次のように発言した。

合衆国は、世界の広範な問題について英国との間に有している関係にのみ真に比肩しうる特殊関係を、中東においてはイスラエルとの間に有しています。しかし、我々に求められている役割を適切に果たすためには、我々は、イスラエル、あるいはパキスタン、あるいはその他の特定の国々を排他的な友邦と同定して、緊密かつ内密な関係を有する同盟国——というの、イスラエルについて我々は正規の同盟国ではなくとも、そのような感情を抱いているからですが——として遇しつつ、その他の国々を離反させるような余裕を持ち得ないのです。もし我々が中東のアラブ諸国との関係を放棄してイスラエルとの関係のみを維持するならば、これはイスラエルのインタレストにも適わないでしょう。

「特殊関係」および「同盟国」という語は、イスラエルが一方的に米国側の友好姿勢にただ乗りしている状況を批判するために用いられている。いささか踏み込むなら、ケネディが言わんとしているのは、イスラエルの独善的な行動ゆえに、米国はイスラエルとの関係を「特殊関係」や「同盟」関係と呼ぶには相応しくないと判断せざるを得ない、ということである。こののちケネディは、ヨルダン川取水問題、周辺アラブ諸国との国境での衝突、難民問題、ホーク供給にかかわるイスラエルの言動が米国の負担となっていることを指摘した上で、次のようにたたみかけた。

侵略が発生した場合に合衆国がイスラエルを支援するであろうことはきわめて明白であると思います。我々にはその能力があり、それは増大しつつあります。同時に合衆国はイスラエルを経済的にも支援しています。いま我々は、難民問題で何らかの前進を実現できるか、そして中東における我々の[イスラエル以外の]その他のインタレストと常に衝突させることなくイスラエルへの我々の友好姿勢を維持できるか、見極めたいと思っています。これらの問題でイスラエルが行動するとき、イスラエルが自国の問題と同じように我々の問題をも理解することを期待します。

⁶¹ William H. Brubeck to McGeorge Bundy, "President's Meeting with Israel Foreign Minister: Briefing Materials," December 14, 1962, in "Israel 1961-63 (1 of 2)" folder, Box 427, NSF, JFKL.

言説レベルの分析であれば、引用部分の冒頭文は、イスラエルが求めていた安全の保障に準ずる内容と読めなくもない。しかし、発言の文脈に沿うならば、ケネディは、イスラエルが米国の地域的インタレストに反する行動を重ねていることへの苛立ちを表明しようとしているのであり、冒頭文はこれまでの米国のイスラエルの安全に対する配慮を描写するものではあっても、新たなコミットメントを付与する意図を含むものとは読めない。ケネディの一連の発言で繰り返されているのは、米国とイスラエルのインタレストが乖離しているとの認識に発するイスラエルに対する不満である。そして注目すべきは、米国のインタレストが常に地域的に定義されていることである。ケネディは、米国の地域的インタレストに反する形でイスラエルを支援することはできない、と明確に述べている。

このようなケネディの強烈なメッセージにもかかわらず、会談全体を通じてメリアの立場は冒頭の発言から全く動かなかった⁶²。後に一部の研究者が「特殊関係」という言説を取り出して米・イスラエル同盟の起点と描き出した会談は、事実上の物別れに終わったのである。

むすび

米・イスラエル同盟は様々な制度の累積によって形成されていると見ることができる。このような制度的な同盟解釈に立つ場合、米国からイスラエルへの新鋭兵器の提供は、今日の米・イスラエル同盟を構成する制度のひとつであり、結果的にホークの提供はその起点となった。しかし、政策決定過程や米・イスラエル関係の推移を見渡すならば、私たちの多くが「同盟」という概念から想像する二国間関係が1962年後半に出現したと捉えるのは難しい。ホークの提供を主導したと考えられるケネディ自身が1962年末時点でイスラエルを米国の中東における地域的インタレストを脅かす存在と捉えていた。1958年にイスラエルを潜在的な戦略的資産と捉えたアイゼンハワー政権とは対照的に、1962年末のケネディ政権はイスラエルを戦略的負債と捉えていたとすら言えるのである。

ケネディ政権によるホークの提供決定には、米国の国内政治上の要因が少なくとも部分的には影響していた。とりわけ、ホークの無条件提供を強く主張したのは、イスラエル政府および米国内のユダヤ人とケネディ政権を結んでいたフェルドマンであり、彼のイスラエル訪問前の会合でケネディは米国内政治への配慮を色濃くにじませていた。1962年8月という時点で無条件でのホーク提供が決定されたこと、さらにはホーク提供方針がその後も覆らなかったことを説明するためには、米国内政治という要因は重要であると考えられる。しかるに、米国内政治という要因では、ケネディやコマーがホーク提供後にイスラエルに批判的になっていったことを説明できないし、ホーク提供決定に至る複雑な政策決定過程も部分的にしか説明できない。これらを整合的に理解するためには、米国の地域的政策という

⁶² Memorandum of Conversation, "Conversation with Israel Foreign Minister," December 27, 1962, *FRUS, 1961-1963*, vol. 18, pp. 276-283.

観点が必要になる。

1962年6月に対イスラエル政策の刷新を求めたコマーは、米国の政策がエジプト偏重となっていることを是正することを目指していた。コマーは、フェルドマンのように米国とイスラエルの連携を無条件に強化しようとしていたのではなく、アラブ・イスラエル間で中立を維持するという前政権以来の基本原則を維持しつつ、前政権の消極的な中立を改め、積極的に双方との関係を強化することによって域内の安定を創出しようとしていた。このようにして開始された対イスラエル政策の再検討過程におけるひとつの焦点はイスラエル・エジプト間の軍事バランスへの見方であった。もともと米国の情報分析には様々な解釈の余地があった。そのような中で国防省がイスラエルの脆弱性を認め、ホークの提供を軍事的観点から正当化するようになったことは、この問題に関するケネディ政権の方針を変化させるひとつのきっかけになった。これに加えて、おそらくケネディがすでにホーク提供方針に傾いていたことをも受けて、国務省は「UARによるミサイル獲得が進行中である」といういささか苦しい情報分析を採用することにより、ホーク提供をあくまでもエジプト・イスラエル間の軍事バランスを維持する政策と位置づけ、アラブ・イスラエル間で中立の立場を維持するという従来の政策の枠組みの内部でこれを正当化した。いささか誇張を含む可能性を恐れずに述べるならば、1962年7月以降の国務省は、ホークを提供するという大統領の意向に合致するように地域的政策を修正する作業に追われていたと考えられる。逆の視点から見れば、地域的政策は、結論にあわせて情勢認識を変更するという本末転倒の作業を行ってでも保持されるべきものであった。その結果、ホークの提供はアラブ・イスラエル間で中立を維持するという地域的政策の枠組み内にとどまる政策として採用されたのである。

アラブ・イスラエル間で中立を維持するという政策の背後には、域内の安定を維持・増進するというより大きな地域的目標が存在した。エジプト・イスラエル間の軍縮への取り組み、およびパレスチナ難民問題の緩和を目指すジョンソン・プランは、まさに域内の安定という地域的目標を目指すものであった。そして、メイアとの会談でケネディが述べているように、ホークの提供決定には、米国がイスラエルの安全への配慮を示すことでイスラエル側が米国の地域的インタレスト——アラブ諸国との友好関係や域内の安定——に配慮した行動を取ることに期待が込められていた。政策決定プロセスの規律を欠き、政策の内容も曖昧になりがちなケネディ政権では見えにくくなったが、アラブ・イスラエル間で中立を維持しながら域内の安定増進を図るというアイゼンハワー政権以来の地域的政策の枠組みは、消極的な中立から積極的な中立へと変容しながらも、存続していた。そして、かような米国の地域的インタレストに反する行動を繰り返すイスラエルが同盟国と位置づけられる余地は存在しなかったのである。

米国の地域的インタレストを増進すると期待された、軍縮提案、ジョンソン・プランという政策要素は、規律を欠く政策決定プロセスの中で曖昧な形でホーク提供と結びつけられた上で、イスラエルとエジプトに提示され、何れも失敗に終わった。しかし、結果論ながら、たとえより秩序だった政策決定を経て組織的に展開されたとしても、これらの政策要素が地域の安定を増進することはなかったであろう。ちょうどホーク提供決定の直後に勃発し

たイエメン内戦にナセルが介入し、同内戦はエジプトとサウジアラビアの代理戦争の様相を帯びていく。米国からの働きかけを顧慮することなく、ナセルはイエメンへの介入を深め、エジプトの軍拡をいっそう加速していく。米国は、イスラエルばかりでなくエジプトをも、みずからの地域的インタレストに適う方向に導くことはできなかった⁶³。積極的なオフショア・balancing政策は、かつての西側統合政策と同様に、中東諸国の行動を変容させることができず、その結果、米国の地域的インタレストを増進させることもできなかった。多極的な対立・競争を域内政治の特徴とする中東は、依然として米国の覇権の外側に位置し続けたのである。

⁶³ Burns, *Economic Aid*, pp. 134-148; Little, “The New Frontier on the Nile,” pp. 510-527.