

ニクソン政権のベトナム政策とアメリカ連邦議会、1969－1973年

水 本 義 彦

はじめに

「ベトナムで、我々は戦争に勝ったが、平和を失った。」¹これは第37代合衆国大統領としてアメリカをベトナム戦争の泥沼から撤退させ、ベトナム和平協定の締結（1973年1月）に導いたリチャード・ニクソン（Richard Nixon）の弁である。ベトナム戦争は20世紀のアメリカ外交最大の悲劇で建国史上アメリカが「初めて敗北した戦争」として記憶されているが、この戦争の最終局面を指揮したニクソンは在任中も退任後も一貫してアメリカは名誉ある撤退と和平を実現したと主張する。1973年にベトナム和平協定を締結した時には、歴代アメリカ政府が支援してきたグエン・ヴァン・ティエウ（Nguyen Van Thieu）政権のベトナム共和国（南ベトナム）はそれまで死闘を繰り広げてきたベトナム民主共和国（北ベトナム）政府軍と南ベトナム解放民族戦線（以下、解放民族戦線）の共産主義勢力の侵略を食い止め、その独立を維持して勝利を収めたのだった。ところが、それから2年後の75年4月には北ベトナム軍の侵攻によって南ベトナム政府は武力で転覆させられ、ベトナム和平は束の間の出来事に終わるのである。

なぜ平和は失われたのか。ニクソンはその最大の原因をアメリカ連邦議会の「無責任」な行動に求める。南ベトナムがその独立と安全を維持していくにはアメリカの継続的な援助が不可欠であった。しかし、「議会は勝利の瞬間から無理矢理敗北を引き出そうとした。米軍がベトナムから離れるや、議会在南ベトナム人民へのコミットメントの全面撤退に着手したのである。」ニクソンが言うように、確かに連邦議会は73年3月の米軍撤退後、インドシナ（南北ベトナム、ラオス、カンボジア）での軍事行動を全面禁止する法律を同年7月に制定し、その後ウォーターゲート事件で辞任したニクソンを継いだジェラル

ド・フォード（Gerald Ford）政権期にも南ベトナムへの軍事支援を大幅に削減した²。

議会が南ベトナムを含むラオス、カンボジアといったインドシナ諸国への関与に反対し続けた理由を考えるには、ベトナム和平協定の締結に至る過程でのニクソン政権と連邦議会（第91-93議会）の熾烈な対立を理解する必要がある。次節以降で見るように、ニクソン政権と議会の対立は和平協定締結時に頂点に達し、和平協定による米軍の撤退とともに議会の不信が一気に噴出したのであった。

過去20年の間にアメリカ政府史料を用いたニクソン政権のベトナム政策の分析が着実に進展してきた³。にもかかわらず、ベトナム戦争をめぐるニクソン政権と議会の関係一般、またより具体的にはニクソンのベトナム政策立案への議会の影響を考察した研究はいまだ少数にとどまっている⁴。ニクソン政権期の議会の動向については、特定議員の伝記研究の中で断片的に論じられるか、あるいは特定の法案に焦点をあてた個別研究がなされているだけである⁵。これまで議会の果たした役割について研究が十分に進んでこなかったのは、南ベトナムからの米軍の撤退をニクソン政権に強制する法案の制定に議会が失敗し続けたため、その動向の分析にさしたる意義が見いだされてこなかったからであろう。議会が行政府に対して決定的な影響力を行使するには特定の法律を制定することが必要となる。その意味では、ベトナム和平協定の締結に至るニクソン政権第1期の4年間で、米軍の撤退期限を定める戦争終結法案を一度も可決できなかったことに議会の決定的な影響力の欠如が示されている。ただし、本稿で見るように戦争終結法案は不成立に終わったとはいえ、ニクソン政権はつねに議会の圧力にさらされ、米軍撤退の規模や時期、またカンボジア、ラオスへの侵攻作戦や北ベトナムへの爆撃（北爆）の立案過程で議会の動きを絶えず警戒していたのである。

本稿は以上の問題意識から、ベトナム戦争をめぐるニクソン政権と議会の攻防を、「ベトナム化」政策やカンボジア・ラオスへの軍事侵攻、また米兵捕虜問題や和平協定、さらには北爆再開、カンボジア内戦などの諸問題に焦点をあてて考察する。本稿の考察により、これまで考えられていた以上に議会がニクソン政権のベトナム政策の立案に大きな影響を及ぼしていたことが明らかになるであろう。

1 ニクソン政権と第91-93議会

共和党出身のニクソンが政権発足時に対峙することになった第91議会は上下両院で民主党議員が多数を占めていたため、ニクソンは両院を反対政党が支配する議会と対峙することになったザカリー・テラー（Zachary Taylor）以来120年ぶりの大統領になった⁶。この民主党優位の体制は1970年の中間選挙後の第92議会でも続いた。前任のリンドン・ジョンソン（Lyndon B. Johnson）政権期から民主党の「ハト派」議員たちは南ベトナムへの軍事介入に批判的であったが、大統領が共和党のニクソンに替わったことで民主党議員はいっそう躊躇せずに大統領を批判できるようになった⁷。ニクソンは大統領退任後に執筆したある著書の中で、大統領が直面する「最も困難な試練」として議会との対立関係を挙げ、次のように論じている。国家の存亡にかかわる一大事には超党派主義が党派的な考慮に優先する。このような精神はドワイト・アイゼンハワー（Dwight D. Eisenhower）政権とジョン・ケネディ（John F. Kennedy）政権、そしてジョンソン政権の大部分を通じて続いた。しかし、ベトナム戦争がその超党派精神を壊したのだった。とくに戦争の遂行が自らの共和党政権に移ったときに、完全に崩壊したのである⁸。

戦時における「星条旗の下での結集」の伝統にもかかわらず⁹、ベトナム戦争が建国以来最長の戦争と化すにつれ、議会の批判はジョンソン政権期よりもニクソン政権下で急激に高まった。1966年から72年末にかけ上下両院でベトナム戦争に関する点呼投票が94回実施されたが、そのうち80回以上がニクソン政権に入ってからのものであった¹⁰。次第に敵対姿勢を強める議会に対峙したニクソンは、上下両院で共和党議員と南部民主党の保守派議員から成る「保守連合」の支持を動員して反戦法案を阻止した¹¹。後述のように、ニクソン政権第1期にベトナム撤退法案が議会で成立しなかった最大の理由は下院の反対にあった。南ベトナムに派兵された兵士を自身の選挙区に抱える下院議員は大統領の戦争権限の尊重や自らの再選を意識して反戦法案への荷担を控える傾向にあった。とくに南部出身の保守的な議員はリベラルな議員が提案するベトナム戦争からの拙速な撤退に反対の姿勢をとり続けた。

議会のニクソン批判は上院を主な舞台として繰り広げられたが、その中心にいたのがJ・ウィリアム・フルブライト（J. William Fulbright）（民主党：アーカンソー州）委員長下の外交委員会であった。上院外交委員会ではベトナム戦争の外交的解決と米軍の早期撤退を唱える民主党・共和党議員がその大半を占

めていた。72年の大統領選挙でニクソンの対立候補となるジョージ・マクガヴァン（George McGovern）（民主党：サウスダコタ州）やフランク・チャーチ（Frank Church）（民主党：アイダホ州）のようにジョンソン政権期のベトナム介入時から反対していた委員もいれば¹²、当初は北ベトナムへの無制限攻撃を唱える強硬派だったものの戦況の膠着に限界を悟って外交的解決に転じたウィリアム・スチュワート・サイミントン（William Stuart Symington）（民主党：ミズーリ州）のような議員もいた¹³。

上院外交委員たちはベトナム戦争を戦後アメリカ外交の逸脱的な出来事と捉えるのではなく、東西冷戦下で盲信されてきた反共主義と世界全域への過剰な軍事関与・介入がもたらした必然的な帰結と捉え、グローバルな反共封じ込め体制の構造的限界が露呈したものと考えた。戦後の歴代政権はソ連や中国の共産主義陣営への対抗意識からアメリカの死活的国益にかかわらない第三世界諸国に関与を拡大してその非民主的な政権を支え、多くの軍事経済資源を浪費してきたというのである。しかも、これらの軍事関与は公式の同盟条約を通じたものばかりでなく、上院が有する憲法上の「助言と同意」の権限を回避する行政協定によるものも多かった。ゆえに、冷戦の進展とともに外交政策や対外軍事関与の決定は大統領を中心とする行政府に独占され、議会の外交権限が失われてきたのであった。こうした問題意識を背景に、外交委員会の議員たちはベトナム戦争を戦後議会が喪失した権限の回復を図る最も重要な問題と捉えてニクソン政権に対峙していったのであった¹⁴。

議会の権限回復が叫ばれた時代にあつては、誰が大統領であろうとも行政府と議会の対立悪化は避けられなかったかもしれない。しかし、歴代政権にも増して秘密外交を常套手段とし、外交政策の決定権限を大統領と国家安全保障問題担当補佐官のヘンリー・キッシンジャー（Henry A. Kissinger）に集中させたニクソン政権の政策決定スタイルがベトナム政策をめぐる政権と議会の軋轢を増長したことは間違いない。ニクソンとキッシンジャーは議会対策の一環として有力議員と個別に協議することはあっても、機構としての議会に対して十分な説明を行うことなく、自ら作り出す既成事実をもって対抗する傾向にあった。議会がそれに反発すると、ニクソンは政権に批判的な議員をアメリカの団結を乱す利敵行為者として糾弾したのであった¹⁵。後述するカンボジア、ラオスへの軍事侵攻に見られるように、ニクソンはベトナム戦争の遂行にあたってその重要な政策決定を政権に批判的な議会やメディアから秘匿し、自らの決断

をテレビ演説で直接国民に訴えかけ、報道関係者からの追及を避けるため記者会見の開催も最低限に抑えたのだった。

2 ベトナム戦争批判の開始

(1) 上院での議論開始

1968年の大統領選挙でニクソンは「名誉あるベトナム戦争の終結」を実現する秘策があると訴えて当選した。実際に戦争を早期に終わらせる秘密の計画があったわけではなかったが、大統領に一定の猶予を与えるべきとの雰囲気から議会は当面ニクソンのベトナム政策への批判を控えた。上院によるベトナム戦争の追及が始まるのは夏季休会の明けた9月下旬からのことであった。その間、ニクソンは反戦運動に先手を打ってアメリカ国民を融和する措置をとった。6月8日、太平洋ミッドウェー島でティエウ南ベトナム大統領との首脳会談に臨んだニクソンは54万人を超える南ベトナム駐留米軍から2万5000人を撤退させる方針を発表し¹⁶、これ以降10度に渡って実施されることになる段階的撤退を開始した。

さらに7月25日、無事地球への帰還を果たしたアポロ11号の宇宙飛行士を出迎えたグアムで、ニクソンはアジア同盟国に対する軍事関与の新たな原則を記者団に語った。ニクソンはアジア諸国がアメリカの力と援助に過度に依存するがゆえに米軍が引きずり込まれることになったベトナム戦争の経験を繰り返さないために、今後アジア諸国の防衛はアジアの同盟諸国自身が主体的な役割を果たすべきであるとし、アメリカの役割は支援にとどめるべきとの方針を明らかにした。この同盟諸国に自助努力の拡大を求める方針はニクソンが70年2月に議会に提出した教書「1970年代のアメリカの外交政策」で「ニクソン・ドクトリン」として定式化されることになるが、その骨子は、①アメリカは今後も同盟国に対する条約上の関与を順守し、②核兵器保有国からの脅威に対しては同盟国の安全を保証しつつも、③核攻撃以外の脅威への対処では同盟国自らが自国の防衛、とくに兵力の拠出で主たる責任を果たすことを求める内容であった¹⁷。

南ベトナムからの米軍の撤退開始は、戦争の拡大と膠着に終始したジョンソン時代からの転換をアメリカ国民に期待させるものであった。しかし、69年10、11月になると「ベトナム戦争を終わらせるためのモラトリアム」などの大規模反戦集会やデモ行進が全米各地で開催され、これまで反戦運動の経験の

なかった市民も多く抗議運動に参加するようになった¹⁸。

ニクソンは反戦運動やメディア報道によって自らの政策が影響を受けることはないと言ったものの、実際には相当の圧力を受けていた。ニクソンの述懐によれば、ベトナム戦争はメディアが同盟国である南ベトナムよりも北ベトナムなどの「敵に対してより友好的だった、アメリカ史上初めての戦争」だった¹⁹。ベトナム戦争には二つの戦場があった。ひとつは米軍が介入した南ベトナムとその周辺インドシナ諸国であり、もうひとつは反戦運動が吹き荒れたアメリカ国内であった。国内の反戦運動は敵である北ベトナムを鼓舞し「結果として戦争を長びかせる」効果を持っていたため²⁰、ニクソン政権は反戦運動自体よりも、それによる国内の分裂を北ベトナムが政治的に利用することを恐れていた。国防長官のメルヴィン・レアード (Melvin Laird) も同様に、反戦運動の高揚によってアメリカが「ハノイの条件による降服」へと追い込まれることを憂慮していた²¹。反戦運動によってニクソンが国内の支持を失えば、北ベトナムはアメリカに対して安易に妥協する必要がなくなり、国内の圧力によって米軍の撤退が加速するまで時間稼ぎをすればよいのであった。こう考えれば、ベトナム戦争の帰趨は、まさにアメリカ国内の動向にかかっていたのである。

反戦運動の拡大を背景に連邦議会では夏季休会明けの9月下旬から10月中旬にかけ、合計11本の反戦法案、決議案が上程された。ニクソン政権に米軍の即時撤退の日程作成を求める法案や米軍が支援する南ベトナム・ティエウ政権の政治改革を求める法案、またベトナム戦争の即時停戦と外交的解決を求める決議案など多様な要求が上がった。こうした要求の中で最も大胆な提案であったのが、チャールズ・グッデル (Charles Goodell) (共和党：ニューヨーク州) 上院議員が提出した、70年末までの米軍戦闘員・非戦闘員の全面撤退を求めるベトナム撤退法案であった。グッデルの法案は70年以降に上院で本格化する米軍の撤退期限を要求する法案の嚆矢となるものであったが、69年秋の段階では性急すぎる提案と見なされて法案通過の可能性は乏しかった。上下両院の大多数の議員は大統領の「段階的撤退」を支持し、期限付き撤退や即時撤退を求める民主党の「ハト派」は多数派を形成できていなかった。少数派ではあったが、ジョン・タワー (John Tower) (共和党：テキサス州) 上院議員やサム・スタイガー (Sam Steiger) (共和党：アリゾナ州) 下院議員のように、戦争の膠着や敗北を避け「名誉ある撤退」を実現するために中途半端な作

戦をやめ、大規模な軍事エスカレーションを求める声さえあった。ヒュー・スコット（Hugh Scott）少数党院内総務（共和党：ペンシルベニア州）はニクソンとの協議を踏まえ、議会が大統領にベトナム政策の遂行に60日間の猶予を与えることを提案して反戦派議員の動きを牽制した²²。

9月26日に記者会見に臨んだニクソンは、撤退期限を設定すると、それ以前に戦争を終わらせる機会を失うことになるか、あるいは北ベトナムが単に米軍の撤退を待てば良いことになって真剣に交渉する意欲を失うことになると批判した²³。ニクソンは米軍が南ベトナムから「逃げ帰る（bug out）」事態は是が非でも避けたかった²⁴。さらに当時一般には公表されていなかったが、ジョンソン政権期に始まったパリでの公式和平交渉とは別にキッシンジャーと北ベトナム代表による秘密の和平交渉が8月にパリで始まったばかりであり、米軍の撤退期限の設定はアメリカの交渉力を決定的に低下させる危険があったのである。

先行研究で明らかにされているように、69年秋、ニクソンは秘密裏に北ベトナムとソ連に対して強制外交を展開して戦争の早期終結を目指していた。北ベトナム政府に対しては大規模爆撃などの軍事エスカレーションの脅しによって11月1日までの戦闘行為のデイスカレーションを要求し、ソ連には極秘裏に核警戒態勢を発動してアメリカの確固たる対決の意志を示し、ハノイへの支援を停止させようとした。こうした危険な強制外交には、ニクソンという人間は思いつめると何をしでかすかわからない「狂人（madman）」であるとの印象を作り出し、アメリカが全面的な軍事行動をとる前に戦争を終結させるのが得策であるとの考えを北ベトナムやソ連に抱かせようとする思惑があった²⁵。しかし結局、国内の反戦運動や議会の動きによってニクソンは強制外交を断念せざるをえなくなる。国内で米軍の撤退、即時停戦を求める声が高まる中でニクソンの「最後通告」の信憑性が薄れてしまったためであった²⁶。

（2）ニクソンの巻き返し―「声なき多数派」演説

強制外交に失敗したニクソンは11月3日、彼の政治家人生で「最も効果的な演説」のひとつとなる「声なき多数派（the great silent majority）」演説を行って反戦世論と議会への巻き返しに出た。「大統領の究極の武器は、マスコミの頭越しに国民に直接語りかけること」である²⁷。午後9時半、ニクソンはホワイトハウスの執務室からテレビ放送で次のように国民に訴えた。

アメリカ国内には米軍の即時全面撤退を求める声がある。これは政治的に選択が容易な政策であり、戦争を始めたジョンソン政権に責任を押し付けて撤退できる。しかし、我々はアメリカと世界の平和と自由を考えなければならない。問題の核心は、どうやって将来の平和を築きながら戦争を終わらせるかだ。一部の国民が叫ぶような拙速な撤退は共産主義者による南ベトナム人民の虐殺を引き起こし、アメリカに建国史上初となる敗北をもたらす。同盟国を裏切り、友邦を失望させる国家は大国ではいられない。アメリカが南ベトナムで敗北を喫すると世界各地で暴力が横行し、やがてより大きな戦争を生み出すことになる。北ベトナムとの和平交渉は残念ながら進展していないが、和平の障害になっているのはアメリカでも南ベトナムでもなく、米軍の無条件即時撤退とティエウ政権の解体を一方的に求める北ベトナム政府である。和平交渉が停滞する一方で、和平戦略のもう一つの柱である「ベトナム化」政策は進展を遂げている。ベトナム化政策による南ベトナム軍の増強によって米軍の撤退が始まり、北ベトナム軍による南ベトナムへの侵入が減少し、米兵死傷者も減少してきている。しかし、今後の撤退のタイムテーブルを明かすつもりはない。米軍の撤退は常に3つの基準、すなわち、①和平交渉の進展度、②敵の軍事活動レベル、③南ベトナム軍の増強度を考慮して適切に決定する。敵の活動が増加すれば、それに合わせて撤退のスケジュールを調整しなければならない。北ベトナムが敵対行動を拡大すれば、強力かつ効果的な措置を躊躇せずに発動する。我々には平和を探求する2つの方法がある。ひとつは、その悲惨な結果を顧みずに拙速な撤退を行うことである。もうひとつは、和平交渉とベトナム化政策を辛抱強く継続していくことである。私は第二の選択肢をとっている。デモ行進を行う少数派の考えでアメリカの政策が左右されてはならない。私はアメリカ国民の中の声なき多数派に協力を求めたい。国民の支持を得られるほど平和の約束を実現できる。逆に国内が分裂するほど、北ベトナムは交渉に応じなくなる。北ベトナムにアメリカを倒すことはできない。それができるのはアメリカ国民だけである²⁸。

国内の反戦運動への「宣戦布告」とも評される「声なき多数派」演説後²⁹、ニクソンの支持率は急上昇した。11月15日、ワシントン記念塔での反戦集会に約25万人の市民が集結した一方で、ギャラップ社の電話調査によれば、演説を視聴した回答者の77%がニクソンのベトナム政策を支持し、支持しない者は6%にすぎなかった³⁰。また演説以降、ニクソンへの支持は議会でも見ら

れ、12月初めには下院で300人の議員（民主党119人と共和党181人）によって大統領のベトナム政策を支持する決議案が提案され、上院でも58名の議員（民主党21人と共和党37人）が同じ内容の書簡に署名した³¹。

この好機を捉えニクソンは、9月に発表した3万5000人に続き、12月15日に5万人の追加撤退を発表した。ニクソンにとって米軍の段階的撤退は国民の支持をつなぎ止める上で最大の武器であり、戦闘の縮小を求める反戦運動の政権批判を削ぐ効果も備えていた。ただし、軍隊の撤退は諸刃の剣であった。キッシンジャーが9月の段階で早くも指摘していたように、軍隊の撤退は一度口にしたらやめられなくなる「塩味ピーナッツ」のように、国民がとどめなく要求してくる危険があった³²。事実、ニクソンはこの後、北ベトナムへの軍事措置をとるごとに撤退の発表を繰り返して世論の融和に努めなければならなくなる。キッシンジャーの表現によれば、「撤退が速すぎるとアメリカの決意をハノイに信じ込ませることができず、逆に、撤退が遅すぎるとアメリカ国民を満足させられない」ジレンマに苛まれていくことになるのである³³。

(3) クーパー＝チャーチ修正の成立

ニクソンの反撃によって議会のベトナム批判はしばらく勢いを失った。しかし、10月から11月にかけて、上院外交委員会内に設置されたサイミントンを委員長とする安全保障協定と対外関与に関する小委員会がラオスとタイへのアメリカの軍事関与の実態を追及する非公開の聴聞会を開催した。この聴聞会の議事録は機密情報を削除する形で翌年4月に公開され³⁴、これまで行政府が議会と国民に語ってこなかった関与の実態が明らかになる。

とくにラオスの実態は外交委員会にとって衝撃であった。ラオス聴聞会ではジョンソン政権期に大使としてラオスの「秘密の戦争」を指揮したウィリアム・サリバン（William Sullivan）現東アジア太平洋問題担当国務次官補代理とG・ゴッドレー（G. McMurtrie Godley）現大使に加え、ラオスで援助活動に携わる国際開発庁（USAID）の職員などが証言に立った。ジョンソン政権は1965年から恒常的な北爆と地上戦闘部隊の派遣によって南ベトナムへの介入を拡大するとともに、北ベトナムが南ベトナムに兵士や武器弾薬を供給する際の浸透路としてラオス領内に建設した「ホーチミン・ルート」への空爆を実施していたが、これはすでに60年代後半から知られていたことであった。ところがこの聴聞会では、これまでほとんど知られていなかったラオス北部での

王国政府軍と共産主義組織のラオス愛国戦線（パテト・ラオ）及びこれを支援する北ベトナムとの間の「内戦」に米中央情報局（CIA）が主導する形で軍事介入してきたことが明らかになった。1962年のラオス中立化協定によって外国軍の干渉が禁止されていたため、ケネディ以来の歴代政権はパテト・ラオに対抗する王国政府軍とその一部を構成するバン・パオ（Vang Pao）司令官率いる3万6000人のモン族部隊への軍事経済援助を USAID 等を通して供与してきたのだった。69年当時、ラオスへのアメリカの援助総額は年1億4000万ドルを超えていた。これは当時のラオスの国民総生産に匹敵あるいはそれを上回る額であり、『タイム』誌によればラオスは「傀儡国家以上」にアメリカに依存していたのだった。ジョンソン政権の支援は武器・物資の供給にとどまらず、ラオス兵士への軍事訓練もおこなってきた。ニクソン政権も米軍の段階的撤退によってベトナム戦争の縮小に努める印象を作り出す一方で、ジョンソン政権期にも増してホーチミン・ルートへの爆撃を拡大し、ラオス北部の内戦への関与も継続していた。外交委員会の議員たちは、こうしたラオスでの内戦への関与がこの先「第二のベトナム」と化してアメリカがインドシナの新たな泥沼に引き込まれていく危険を憂慮した³⁵。

こうしたラオス内戦への秘密裏の関与、インドシナでの戦争拡大の阻止に主導的な役割を果たしたのが、ジョン・クーパー（John Sherman Cooper）（共和党：ケンタッキー州）とチャーチの両外交委員であった。ベトナム戦争の終結が当面見込めないのであれば、次善の策はインドシナ近隣諸国への軍事介入の拡大を防止することであった。クーパーとチャーチはベトナムをめぐるニクソン政権との対決を当面避けつつ、周辺インドシナ諸国への介入拡大を阻止する立法措置を講じて政権に圧力をかける迂回戦術をとった。12月15日、1970年国防歳出法案に提出したクーパー＝チャーチ修正が可決し、ラオス、タイへの米地上戦闘部隊の派兵が禁じられることになった。この修正は、ラオスでの米軍の活動の中心である空爆を制限するものではなかった。その意味では現状の変更を大統領に強制するものではなく、将来の全面的な軍事介入を防ぐことに重点をおいたものであり、これが修正案の可決を可能にした一因であった。クーパー＝チャーチ修正はニクソンの戦争権限に対する議会の挑戦における初の具体的な成果となった³⁶。

3 「ベトナム化」政策への批判―上院外交委員会

1970年2、3月、上院外交委員会はニクソン政権となって初めてとなるベトナム戦争聴聞会を開催した。「声なき多数派」演説で反戦勢力の勢いをいったん止めることに成功したニクソンであったが、今後国民の支持を維持できるかどうかは、演説で強調したベトナム化政策の成否にかかっていた。外交委員会の議員たちはこの点を理解し、ニクソンがその順調な進展を誇るベトナム化政策の問題点を次々衝いた。

聴聞会ではベトナム化政策の問題点として、主に以下の3点が指摘された。第一は、南ベトナム軍の増強によって米軍の撤退を図ろうとするベトナム化は、ベトナム戦争への国民の反発を和らげるための人気取りに過ぎないとの批判である。チャーチは、ベトナム化政策は実際のところ、南ベトナムからの全面撤退を意図する政策ではなく、むしろ南ベトナムに米軍を恒久的に駐留させるために一部の軍隊を撤退させて米軍の存在を目立たなくする方策に過ぎないと批判した。マクガヴァンは、ニクソンはベトナム化を掲げて国民の反発を和らげようとしながらも、依然として「終わりのなき残忍な代理戦争」を南ベトナムに戦わせようとしていると非難した。こうした批判が起きたのは、ニクソンが69年夏以来すでに3度に渡って米軍の段階的撤退を発表しながらも、いまだ正式に最終的な全面撤退を公言していなかったからであった³⁷。

第二に、ベトナム化は実現不可能な政策であり、この政策が破綻した場合にニクソン政権がいかなる行動を取るかが不明確であるとの批判が上がった。ベトナム化政策とは、南ベトナム軍の増強を図ることで在留米軍の撤退を実現するための方策であったが、これまで50万を超える米軍の支援があっても勝利を収められなかった南ベトナム政府が、駐留米軍が減少するなかで共産主義勢力との戦いに持ちこたえられるとは到底思えなかった。グッデルによれば、依然戦争の主導権を握っているのはゲリラ戦の時期や形態を決定できる北ベトナムと解放民族戦線側であった。共産主義勢力は米軍の撤退によって南ベトナムが弱体化するタイミングを見計らって攻撃を仕掛けてくる可能性があったが、その場合に大統領はどうするつもりなのか。撤退のペースを落としたり、停止したりするのか。それとも反撃せずに撤退し続けるのか³⁸。いずれの場合もニクソンが唱える「名誉ある撤退」にはほど遠い状況だったのである。

第三に、ニクソンは米軍の撤退に「時間枠」、すなわち撤退の完了期限を公言すべきとの要求が上がった。ジェイコブ・ジャビッツ (Jacob Javits) (共和

党：ニューヨーク州）は戦闘任務からの米軍の撤退期限の設定が最も重要な問題であるとし、70年12月31日までの戦闘行動の終了を提案した。撤退期限の設定とその公表の是非は、この聴聞会の論争の焦点となった。一方には、米軍の撤退期限を公表した方が、戦争を終わらせようとするアメリカの真剣な意志が伝わって北ベトナムも和平交渉に本腰を入れるようになるとの見方があった。こうした意見の議員にとっては、軍事的な脅迫や制裁によってアメリカの和平条件を北ベトナムに強要しようとするニクソンの政策は、ジョンソンがすでに何度も試みて失敗してきた政策であるため、これまでとは異なる紛争解決のアプローチが必要だったのである。他方、政権支持派のスコットやゲイル・マクギー（Gale McGee）（民主党：ワイオミング州）は撤退期限の設定・公表には頑なに反対した。米軍がいつ撤退を完了できるかは敵の出方や意図次第であってそれを事前に決定するのは得策ではないとした。大統領は政権発足以来和平の実現に努力しており、いま議会と国民が行うべきは大統領による公正で責任ある平和の実現を支援することであるとした。北ベトナムがアメリカとの和平交渉に真剣に臨まないのは、国民と議会がニクソン政権に反対してアメリカ国内が分裂していくのを期待しているからだと言ったが、これには、戦争が終結しない原因と責任があたかもベトナム戦争を批判する者にあると言っているようなのだとフルブライトは強く反発した³⁹。

聴聞会の議論のもうひとつの特徴として指摘しておくべきは、多数の議員が行った痛烈な南ベトナム政府批判である。ヒューズ、マクガヴァン、グッデルは南ベトナムのティエウ政権こそがベトナム和平の「障害」となっていると批判した。そもそも南ベトナム政府が共産主義者との戦いに勝利できないのは、その国民を抑圧するティエウの非代議的な政権にその根本原因があり、ティエウ政権が国民の広範な支持を得るための政治改革を断行しない限り戦況の好転は望めなかった。にもかかわらずニクソンがティエウ政権の存続に固執して軍事介入を継続するあまり、ティエウは政治改革の必要性も北ベトナムとの和平交渉の重要性も認めないのであった。端的に言えば、アメリカは南ベトナム政府にベトナム政策の「拒否権」を握られ、事実上サイゴンの「囚われの身」になっているのであった。この状況を打開するには「ショック療法」が必要だったが、それが先に見た米軍の撤退期限の公表や軍事経済援助の停止だったのである。ティエウは米軍の撤退期限を知って初めて政治改革と北ベトナムとの和平交渉に本腰を入れるようになると思われ、ティエウがその抑圧的な体制の改

革を洗るのであれば南ベトナムへの援助を停止して圧力をかけるべきとの声が上がった⁴⁰。

4 「インドシナ戦争」への拡大

(1) カンボジア侵攻

1970年前半、ベトナム戦争はニクソン政権の戦闘拡大によって「第二次インドシナ戦争」の様相を呈するようになる。2月にはラオス北部での内戦が激化し、ラオスは「インドシナでのアメリカの懸念と国内論争の焦点」と化した⁴¹。ラオス北部ロンチェンでのパテト・ラオ、北ベトナム軍との戦闘に苦戦するバン・パオ軍を支援するため、ニクソンはラオスで初めて戦略爆撃機 B52 の投入を開始した。ラオス内戦の激化にともない、メディア、議会ではラオスへのアメリカの軍事介入の拡大を危惧する声が高まった。マクガヴァンはラオスへの関与拡大をベトナム化に逆行する動きと批判し、フランク・モス (Frank Moss) (民主党：ユタ州) はラオスへの関与縮小を意味する「ラオス化」の必要性を叫んだ⁴²。

3月6日、ニクソンはラオスに関する声明を発表し、メディア、議会の批判の沈静化を図った。同声明によれば、北ベトナムはラオス中立化協定に違反して1964年からホーチミン・ルートを経由して50万人以上の兵士を南ベトナムに送り込んでいた。アメリカのラオスに対する援助、空爆作戦は同国政府の要請に基づいており、その目的は戦争の拡大ではなく、北ベトナム軍の浸透を阻止して南ベトナムで活動する米軍の安全を確保することであるとした。アメリカはラオス政府軍への兵站・軍事訓練支援、また浸透路への爆撃や北部での航空偵察に従事しているが、クーパー＝チャーチ修正で禁止されている地上戦闘部隊は派兵していないと保証した⁴³。しかし、ラオス内戦に米軍が深入りする危険性はないと国民に説明する一方で、ニクソンは3月26日、ラオス内戦へのタイ兵士の導入を秘密裏に決定し、その派兵に伴う給与や手当をアメリカが負担することを決め、ラオス内戦への関与を拡大したのだった⁴⁴。

4月20日、ニクソンはテレビ演説で71年春までの15万人の追加撤退を発表した。しかし、そのわずか10日後の30日、ニクソンは国民を驚愕させ、戦争の終結を求める議員たちを激怒させる決定を発表する。米軍と南ベトナム軍によるカンボジアへの共同軍事侵攻である。ニクソンはこの軍事作戦の目的・意義を次のように説明した。この作戦は残留米軍の保護と米軍の撤退、ベトナム

化計画を成功させるために不可欠な行動である。北ベトナムはカンボジアの中立を犯して南ベトナムと接するカンボジア領を軍事的聖域として確保し、作戦基地や訓練場として、また兵站および武器弾薬の貯蔵施設、さらには捕虜収容所として利用し、これを拠点に米軍と南ベトナム軍への攻撃を拡大している。ここ2週間北ベトナムは攻撃を拡大し、首都プノンペンを包囲してカンボジアをその支配下に組み込もうとしている。こうした危険を打破するには米軍と南ベトナムが共同作戦を実施して北ベトナムの聖域を一掃するしかない。これはカンボジアへの戦争拡大や侵略を目的とするのではなく、アメリカ国民の大多数が望んでいる南ベトナムからの軍事撤退を継続し、公正な平和を実現するのに不可欠な行動である。いまここで問われているのは、我々の意志である。世界史上もっとも豊かで強大なアメリカが、公正な平和を求める努力を無視し、数々の協定を踏みにじり、非武装の中立国を侵犯し、我々の兵士を捕虜として利用しようとしている北ベトナムの挑戦に立ち向かう意志をもっているかどうか問われているのである⁴⁵。

なぜニクソンは国内の反発が必至のカンボジア侵攻に踏み切ったのか。4月下旬の会議で、ウィリアム・ロジャーズ（William Rogers）国務長官とレアード国防長官は議会からの激しい批判を予想して侵攻作戦へ反対の意向を示した。レアードは、この軍事侵攻で国内の分裂が深まり国内の圧力によって米軍の撤退が加速すれば北ベトナムの思うつばであると考えていた⁴⁶。しかし、ニクソンとキッシンジャーは侵攻作戦で北ベトナムに打撃を与えて年内にベトナム戦争を終結させられれば議会の批判を黙らせられると自信をのぞかせた。ニクソンは軍事侵攻によって国内の反戦世論や議会へ断固たる対抗の意志を示し、またそれによって国内圧力に屈しない意志を北ベトナムに誇示するねらいであった。ニクソンは反戦派の上院議員たちに「誰がタフなのか見せてやる」つもりだった。側近たちに語った弁によれば、ニクソンがカンボジア侵攻を決断した一因は、自分が「誰のカモ（patsy）にもならないことを上院にわからせる」ことにあった⁴⁷。

（2）再度のクーバー＝チャーチ修正

カンボジア侵攻後、アメリカ各地で大規模な反戦・抗議集会が開催され、上院でもニクソンの戦争拡大に対する批判が沸騰した。フルブライトはカンボジア侵攻を「第二次インドシナ戦争の開始」と捉え、ベトナム化に逆行する戦

争拡大策であると批判した。ウォルター・モンデール（Walter Mondale）（民主党：ミネソタ州）はこの作戦を米兵の死傷者をさらに増加させる悲劇的な戦闘拡大でありベトナム化政策の破綻を示すものと論じた⁴⁸。上院議員たちは、カンボジア侵攻はベトナム戦争とは区別されるべきまったく別の戦争で、またしても行政府が議会を無視して戦争に突き進もうとしていることに強い怒りを感じていた。

この後の議会の動きを見る上で重要な点は、カンボジア侵攻によって多数党内総務のマイク・マンスフィールド（Michael (Mike) Mansfield）（民主党：モンタナ州）がニクソンのインドシナ政策との決別を決断したことである。マンスフィールドは1960年代後半からベトナムへの軍事介入を憂慮してきたが、これまで国内の過激な反戦運動とは距離を置き、ニクソンへの公然たる批判を避けて政権と議会の関係維持に苦心してきた。しかし、戦争の拡大としか認められないカンボジア作戦を目の当たりにして、マンスフィールドはついに政権との対決を覚悟した。「私は考えの核心に達した。それはインドシナにおける軍事作戦の予算支出を認める期限を設定し、以後は支出を打ち切るということだ」⁴⁹。多数党内総務の要職にあったマンスフィールドの転身は、議会の反戦立法の動きを加速させる上での大きな弾みとなった。

この後、5月中旬から6月末までの7週間、上院ではカンボジア侵攻をめぐる白熱した議論が繰り広げられた。UPI 通信社のアンケート調査によれば、上院議員の50人がカンボジア侵攻に反対し、支持派は21名にとどまっていた⁵⁰。論争の焦点になったのは、再びクーパーとチャーチが対外武器売却法案に提出した修正案である。チャーチは、カンボジア侵攻がかつて南ベトナムで歩んだ全面軍事介入の再現となることを恐れ、新たなクーパー＝チャーチ修正案でインドシナ戦争の拡大に「限界」を定めることを意図していた⁵¹。両者は7月1日までに米軍を撤退させ、カンボジア駐留の長期化と再介入を阻止することを目的とした。修正案を支持したフルブライトは、3月18日のクーデターでノロドム・シハヌーク（Norodom Sihanouk）から権力を奪ったロン・ノル（Lon Nol）政権を擁護するためにニクソン政権はカンボジアの反政府勢力と「代理戦争」を戦っており、カンボジアでも内戦に深入りしようとしていると警告を発した⁵²。

クーパー＝チャーチ修正案には、最高司令官たる大統領の行動の自由を奪って敵を利することになるとの批判がロバート・グリフィン（Robert Griffin）少

数党院内幹事（共和党：ミシガン州）などの共和党議員から上がった。議会で政権支持派の筆頭格であったロバート・ドール（Robert Dole）共和党全国委員会委員長（共和党：カンザス州）は、カンボジアで米兵が捕虜に獲られている限りクーパー＝チャーチ修正の効力を停止する対抗修正案を出して政権を擁護した。同様にロバート・バード（Robert Byrd）（民主党：ウェストヴァージニア州）も大統領の権限を尊重すべきとの立場から、7月1日以降米軍のカンボジア残留を禁止するクーパー＝チャーチ修正案によって大統領が南ベトナム駐留米軍の保護とその撤退に必要な措置を講じることが阻止されてはならないとする修正案を提出して反対の意を示した⁵³。

ドールとバードの両修正案とも6月に上院本会議で否決された。しかし、ニクソン政権にとってこれらは時間稼ぎの点で意味のあるものだった。ニクソン政権は、最高司令官としての大統領の憲法上の権限に対する議会からの挑戦に断固対峙する決意であり、ニクソン自らがカンボジアからの撤退を完了するまで上院に「手柄」を与えるつもりはなかった⁵⁴。つまり、上院の圧力に屈してカンボジアから軍隊を引き揚げたかのようなイメージを世論に抱かせないために⁵⁵、ニクソンは自ら撤退期日を6月30日に定め、それ以前におけるクーパー＝チャーチ修正案の可決を阻止しようとした。

6月30日、ニクソンはカンボジアからの撤退完了を宣言し、共同軍事作戦は南ベトナム軍の増強によるベトナム化が順調に進んでいることを証明したとその成功を誇った。ニクソンはカンボジア政府への軍事援助の継続を表明する一方で、北ベトナムに対し、これ以上戦争を引き延ばしても得られるものはないとし、本格的な交渉を呼びかけた⁵⁶。同日、上院ではようやくクーパー＝チャーチ修正が可決（58対37）した。ニクソンは回顧録で、米軍がすべて撤退してから可決したこの修正は「まったく無意味」なものであったと切り捨てつつも、一方で同修正が戦争遂行期間中に大統領の権限を制約する初めての法案として成立し、それに撤退期限が盛り込まれたことの「象徴的な意味」を認めている⁵⁷。

下院の支持を得られなかったクーパー＝チャーチ修正が正式に上下両院を通過するには、さらに両院協議会での6か月に及ぶ議論を必要とした。しかし、12月末に成立した補正対外援助法案では、①カンボジアへの米地上戦闘部隊と軍事顧問の派遣が禁止され、②カンボジアへの軍事経済援助の供与は同国に対するアメリカの防衛関与を意味しないことが確認され、さらに③カンボジア

への追加支援の供与には大統領による議会への30日前の事前通告が必要であることが規定された。これらの規定は6月30日に上院で可決した修正案の文言とは異なったものの、チャーチとクーパーが意図したように米軍のカンボジアへの軍事再介入に歯止めをかけるものとなった⁵⁸。

カンボジア侵攻はニクソンのベトナム政策にどのような影響を及ぼしたのだろうか。ニクソンが6月3日の経過報告で語っていたように、この作戦によって北ベトナム軍の南ベトナムへの侵入拠点を叩き、大量の武器弾薬、軍事車両・物資などを破壊・押収したことで北ベトナム軍の大規模侵攻を遅らせる軍事的成果を挙げた⁵⁹。しかし、カンボジア作戦の持つ「政治的インパクト」や「心理戦」の側面を重視していたニクソンは⁶⁰、国内で議会に対して政治的な優位を作り出せたのだろうか。ニクソンはカンボジア作戦を敢行することで自身の政策を失敗させることに「既得権」を持つメディアや議会に対抗の意志を誇示したのだが⁶¹、長期的に見てそれはむしろ議会との対立をさらに悪化させる結果になった。議会上院は政権批判を弱めるどころか、クーパー＝チャーチ修正成立後、南ベトナムからの撤退期限の設定をいっそう強く求めていくことになった。9月1日、71年末までの米軍の全面撤退を要求したマクガヴァン＝ハットフィールド（Mark Hatfield）（共和党：オレゴン州）修正案はさすがに性急にすぎるとして否決されたものの、ニクソン政権は次々に提出される撤退法案への対応に苦慮し、北ベトナムに対する交渉力の低下に悩まされることになるのである。

5 ニクソンのベトナム政策の転換とベトナム戦争終結修正案

(1) 「相互撤退」から「現状凍結停戦」へ

1970年秋から71年夏にかけ、ニクソンのベトナム政策は大きな転換を迎える。

70年10月7日、ニクソンは新たなベトナム和平計画を発表した。新提案の骨子は、①インドシナ（南ベトナム、ラオス、カンボジア）全域での前提条件なしでの現状凍結停戦、②インドシナ和平会議の開催、③米軍の全面撤退のタイムテーブルに関する北ベトナムとの協議の開始、④南ベトナムの政治問題解決に向けた協議への北ベトナム政府の参加、⑤即時かつ無条件での捕虜の釈放、の5点にあった⁶²。これまで南ベトナムからの北ベトナム軍の撤退をベトナム和平の必須条件としてきたのが、新提案では撤退よりも停戦を優先し、さら

に米軍の全面撤退のスケジュールを北ベトナムと協議するとまで和平の条件を引き下げたのだった。依然として「名誉ある撤退」を掲げつつも、これまで米軍の一方的な撤退を繰り返せざるをえなかったニクソンにしてみれば、北ベトナム軍の撤退を和平協定の前提条件にすることは次第に現実的ではなくなっていった。国内融和のためにも米軍の撤退を中断できる状況にはなく、時間の経過と共に減少する残留米軍を考慮すれば、残された時間の中で停戦合意を取り付けるのが現実的な方策であった。北ベトナム軍の撤退要求から現状凍結停戦への方針転換だけでも大きな変化であったが、71年に入るとニクソンは北ベトナムへの要求をさらに引き下げていくことになる。5月31日、パリで北ベトナム代表スアン・トイ（Xuan Thuy）との秘密会談に臨んだキッシンジャーは従来掲げてきた米軍と北ベトナム軍の相互撤退の原則をついに放棄し、インドシナ全域での現状凍結停戦と捕虜の釈放、北ベトナム軍による南ベトナムへの侵入停止などを条件に米軍の撤退期限を設定するという大幅な譲歩を提示するまでになるのである⁶³。

ニクソン政権がこのような譲歩を行わなければならなかった理由の一端には、71年に入っていっそう激しさを増した議会からの撤退圧力があった。ニクソンによれば、1971年前半は政権第1期目で「最低の時期」となった。国内では1961年以来最悪の失業率となり、2月から3月後半にラオスで敢行した軍事侵攻作戦は不首尾に終わった。4月から5月にはこのラオス侵攻への抗議運動が拡大し、6月にはベトナム戦争に関する国防総省の機密文書「ペンタゴン・ペーパーズ」が『ニューヨーク・タイムズ』や『ワシントン・ポスト』などの主要紙に暴露され、歴代政権が辿ったベトナム泥沼化の道程が白日の下にさらされることになった。こうした状況のなか、議会ではベトナム戦争の終結や戦費支出の停止がいつ承認されてもおかしくない状況が生じたのであった⁶⁴。本節では以下、71年前半のニクソン政権と議会の攻防を辿ることにする。

2月8日、ニクソンは前年のカンボジアに続くラオスへの侵攻作戦ラムソン719を開始した。3月後半まで続いたこの軍事侵攻では、先に見たクーパー＝チャーチ修正によって地上部隊の派兵を禁じられた米軍の役割は南ベトナム軍への航空支援に制限された。カンボジア侵攻後、ラオス領内を経由した北ベトナム軍の侵入が増加したため、ニクソンは米軍の南ベトナムからの撤退を継続するためにラオス南部の要衝チェポンを確保し、その周辺にある北ベトナムの軍事拠点を攻撃する必要があると判断した。ニクソンには時間との戦いがあっ

た。いま作戦を実施して北ベトナム軍を弱体化しておけばベトナム化を継続する時間を稼げるが、残留米軍がさらに減少する翌年には同じような作戦はもはや実施できなくなる。しかし、このような侵攻作戦を行えば議会や国民の大反発に遭うのは必至だった。反発を避けたいなら作戦を延期するしかなかったが、北ベトナムを早く叩いておくには国内の反発を覚悟せざるをえなかったのである⁶⁵。

4月7日、ニクソンは、米軍の活動が航空支援に限定されたラムソン719作戦で南ベトナム軍は北ベトナム軍と十分に渡り合い、敵の補給路を寸断し、ハノイに大きな打撃を与えることができたと賞賛し、ベトナム化の成功が証明されたとして米軍10万人の追加撤退を発表した⁶⁶。しかし、敵の軍事拠点の破壊の裏で北ベトナムの反撃による南ベトナム軍の退却で幕を閉じたこの作戦は、ニクソン自身が認めるように「世論対策の面では大失敗」に終わった⁶⁷。南ベトナム軍の敗走に終わったラムソン719は、アメリカの支援なしには南ベトナム軍が自国を守れないことの証左となり⁶⁸、議会やメディアのベトナム化政策への疑念を高めることになった。上院外交委員会スタッフによる現地調査報告によれば、ラムソン719後共産主義勢力の支配地域は拡大し、ラオスを經由した北ベトナム軍の侵入も依然続いていたのであった⁶⁹。ニクソンの主席補佐官であるハリー・ホールドマン（Harry H. Haldeman）の3月26日付の日記によれば、ラムソン719の結果が一因となってニクソンとキッシンジャーは「ベトナムの解決の可能性は遠のいた」と感じていたのである⁷⁰。

ラオス作戦の影響として見逃してはならない重要な点は、ニクソンの支持基盤である共和党内部でベトナム政策をめぐる意見の分裂が深まったことである。アンドリュー・ジョンズ（Andrew Johns）によれば、ラムソン719の失敗は、これまで強固な政権支持者であった下院議員のジェラルド・フォード（共和党：ミシガン州）、ピーター・フリーリングハイゼン（Peter Frelinghuysen）（共和党：ニュージャージー州）や上院議員ハワード・ベーカー（Howard Baker）（共和党：テネシー州）などの支持を「ひどく揺るがした」のであった。4月5日、ウォーターゲートにあるジャビッツのアパートに集まった10名の共和党上院議員は招待客のレアー国防長官に、共和党指導部がラオスにもベトナムにも「辟易」し、「大統領の撤退計画に幻滅している」状況を伝えた。参加者の一人であったスコットは、大統領が提案しようとしている次回の撤退規模では不十分で、アメリカの参戦の終結を国民に明確に示す方策をとるよう

迫った。上院議員たちはレアードに「もしニクソンが戦争の終結期日を発表しなければ、これ以上党の団結を維持できなくなる」と警告を発した。しかし、それでもニクソンは戦争の終結期日や米軍の撤退期限を公表できなかったが、それはニクソンが国内の「政治的右派」の反発を恐れていたからであった。ある政権関係者が『タイム』誌に語ったところによると、撤退期限を発表すれば、冷戦初期の中国共産化への反発やマッカーシズムの時代よりも激しい政権批判が国内で巻き起こる恐れがあると憂慮されていたのであった⁷¹。

ラオス作戦後、世論の政権支持率は急落した。73年1月にベトナム和平協定を締結するまでニクソンのベトナム政策に対する世論の支持は基本的には支持が不支持を上回ったが、唯一これが逆転したのがラオス侵攻作戦開始後の71年2月から4月の期間であった。2月中旬の世論調査では、不支持が46%に上り、支持の41%を初めて上回った。さらに5月の調査では、ベトナム戦争への米軍の派兵は「間違い」であったと考える国民が61%に達した⁷²。

(2) 帰還兵による反戦運動

世論の不満は4月後半から5月上旬にかけてワシントンに集結した推定50万人に上る市民の反戦集会で劇的に示された。この大規模な反戦運動のなかでとくに報道の関心を集めニクソン政権を憂慮させたのが、ベトナム帰還兵による抗議運動であった。実は1970年末以来、帰還兵団体によるベトナムでの戦争犯罪の告発、反戦運動が高まっていた。70年12月初旬に開催された全米帰還兵調査会では帰還兵約30名がベトナムで日常的に繰り返されている民間人・施設への無差別爆撃や殺戮、捕虜への虐待などの戦争犯罪を告発した。続く71年1月31日から2月2日には、「戦争に反対するベトナム帰還兵の会(VVAW)」の主催による「冬の兵士」調査会がデトロイトで開催され、125名の帰還兵が証言に立った。藤本博の研究に示されるように、これらベトナム帰還兵の証言は米軍の戦争犯罪が「国家の政策の帰結」として「系統的に、故意に、不斷に」行われていることを明らかにし、69年11月に発覚した「ソンミ虐殺」(68年3月に504名のベトナム村民を殺害)がニクソンの説明するような例外的な事件ではないことが明白になった⁷³。多くの証言によって米軍と南ベトナム軍による女性への虐待・暴行、老人・子どもの無差別殺害、焼き討ち、森林地帯への枯れ葉剤の散布、毒ガス兵器の使用など数々の戦争犯罪が浮かび上がった⁷⁴。

ベトナム戦争の実態のさらなる告発をねらって VVAW は首都ワシントンでの抗議活動、連邦議会へのロビー活動に打って出る。4月後半、全米各地からワシントンに約2300人の帰還兵が集結し、リンカン記念堂からアーリントン国立墓地への行進、集会、討論会、かつて南ベトナムで実施した索敵撃滅作戦の模擬実演を行った。VVAW は議会へ働きかけ、マクガヴァンやハットフィールド、ロナルド・デラムズ (Ronald Dellums) (民主党：カリフォルニア州) 下院議員の支援を得た。議員へのロビー活動が功を奏し、VVAW のメンバーであるラリー・ロットマン (Larry Rottmann) が下院外交委員会の国家安全保障政策と科学の発展に関する小委員会で20日に証言することができた。さらに22日にはフルブライト委員長の計らいで急遽上院外交委員会で聴聞会が開催され、VVAW のスポークスマンであるジョン・ケリー (John Kerry) が証言を行った。ケリーは主に、①71年12月31日までの米軍の東南アジアからの撤退、②ベトナム化政策の停止、③帰還兵病院への財政措置の3点を訴えた。ケリーの雄弁な証言は、多くの上院議員とこれをテレビで視聴した何百万人ものアメリカ国民に強い印象を与えた。ベトナム戦争を直接経験した帰還兵の証言には他の抗議運動にはない特別な言葉の重みと説得力があった⁷⁵。

翌23日、帰還兵の抗議運動はクライマックスを迎える。連邦議会議事堂の正面階段付近に集結した800名の帰還兵は2時間以上にわたって自らに授与されたベトナム戦争の勲章をフェンス越しに議事堂めがけて投げ捨てた。こうした VVAW の抗議運動にニクソンは気を揉んでいた。ニクソンの法律顧問であったジョン・ディーン (John Dean) の回想によれば、大統領は抗議運動など「気にしていないそぶり」をしつつも、「文字通り30分ごと」に状況報告を側近に求めていたという⁷⁶。

(3) 米捕虜問題

この時期、帰還兵の抗議とともにニクソンの心配の種であったのが、捕虜問題である。ニクソン政権は捕虜問題を公式に議論することを控えたジョンソン政権とは対照的に、政権発足当初から米捕虜問題を積極的にアメリカ国民、国際社会に訴えかけ、国内の反戦運動や北ベトナムの反米宣伝活動に対抗し、国内の保守派・右派勢力の支持を維持しようとした。1969年5月には早くもレアード国防長官指揮の下、米兵捕虜に対する北ベトナムの非人道的な処遇を告発・批判する宣伝キャンペーンを開始した。ニクソン自ら、またキッシン

ジャーが米捕虜の妻たちと定期的に面会し、捕虜問題に対する政権の関心を示した。ニクソンは政権発足以来一貫して米軍の全面撤退の条件として北ベトナムによる米捕虜の全面釈放を要求してきたが、71年前半の段階でも、北ベトナムが米捕虜を解放しない限り「我々はどれだけ時間がかかろうとも軍隊を残留させなければならない」との方針を公言していた。ニクソンにとって米捕虜・行方不明者問題は、党派の違いを超えて議会・国民に団結・支持を訴えかけられる政治的に有用な問題であった。実際、69年末から70年初頭にかけて議会では、北ベトナムと解放民族戦線による米兵捕虜への不当な処遇を非難しニクソン政権の解決努力を支持する両院一致決議が採択されていた⁷⁷。

しかし71年に入ると、こうしたニクソン政権の捕虜政策は行き詰まりを見せるようになる。ニクソンはとくに、これまで自らのベトナム政策の支持者であった捕虜家族が現状への苛立ちと失意から反戦団体や議会と連携して政権批判に転じていくことを恐れていた。4月、家族会と緊密に連絡をとっていたドールはニクソンに、捕虜の妻たちの多くが政権への支持を撤回するようになる「現実的な危険」を指摘した。加えてレアードも「家族たちが捕虜・行方不明者問題で反政権に転じれば、世論一般の支持もそうなる」可能性があるとして大統領に懸念を伝えた。捕虜・行方不明者の家族会は一枚岩ではなく、政権に不満を抱くメンバーが次第に増加していった。家族会の中では、このまま米軍の撤退が進んで自分の夫たちが見捨てられることへの懸念や、ニクソンが捕虜を南ベトナムにとどまるための口実やアメリカ国民の「戦争感情を煽る」手段として政治的に利用していることへの反発が高まり、米軍の全面撤退と撤退期限の設定を求める声が高まるようになった。71年9月の全米家族連盟の年次大会では、捕虜・行方不明者の釈放・帰還の実現に早急かつ積極的な行動をとるよう議会に嘆願する決議が採択された⁷⁸。

ここにきて、ニクソンの捕虜問題を国民の支持獲得に利用しようとする思惑は逆効果となった。70年11月に北ベトナム・ソントイで実施した捕虜奪還作戦も失敗に終わり、捕虜問題をめぐる北ベトナムとの交渉にも進展が見られなかった。ニクソンは交渉の進展を見守るよう家族会に求めてきたが、何度もその期待を裏切る結果になっていたのである。ニクソンにとって家族会の支持はまさに「我々のアキレス腱」だった。もし捕虜家族会が反戦運動に加わるようになれば、政権にとって大打撃になる危険があった。さらに、「他の問題では議会が我々を見捨てることはなくても、こと捕虜問題では我々を見捨てる」可

能性は十分にあったのである⁷⁹。

さらに北ベトナム政府が捕虜問題を対米圧力的手段として巧妙に利用したことがニクソンをいっそう不安にさせた。北ベトナム政府はこれまでも、数名の米捕虜を引き渡す際のアメリカ側の窓口としてアメリカ政府代表ではなく、ベトナム戦争終結全国動員委員会などの反戦団体を指名して、アメリカ国内の反戦運動と連携してニクソン政権に圧力をかけてきた。71年7月、パリの公式和平交渉の場で解放民族戦線（南ベトナム共和国臨時革命政府）代表のグエン・チ・ビン（Nguyen Thi Binh）が新たな7項目の和平提案を行い、その一部として71年末までの米軍の全面撤退を条件に米捕虜の全面釈放を示唆した⁸⁰。ニクソンはこの提案が捕虜家族や世論一般の期待を高めて米軍の全面撤退圧力に拍車がかかることを案じた。これまでニクソン政権はベトナム和平の必須条件として米軍撤退後に南ベトナムを転覆させない保証を北ベトナムから取り付けようしてきたが、アメリカによるティエウ政権の追放に固執する北ベトナムといっこうに交渉が進まず、戦争が長引いてきたのである。しかし北ベトナムは巧妙にも、こうした複雑な交渉経緯には触れず、米軍の撤退と捕虜問題を他の問題から切り離し、ニクソンが米軍の全面撤退に応じさえすれば米捕虜の釈放が可能になるとの期待をアメリカ世論に抱かせたのであった⁸¹。すなわち、ベトナム戦争を終わらせるために、ニクソンは米捕虜の釈放とサイゴン政府の存続のどちらを優先するのかという選択を突きつけられる格好になったのだ。南ベトナムの存続にこだわるばかりに、捕虜の解放の機会を失うことになるとの批判にさらされる危険があったのである。

（4）マンスフィールド修正決議

こうして1971年後半にニクソン政権は、キッシンジャーの表現を使えば、「捕虜の釈放と期限付き撤退の直接取引」に応じるかどうかを迫られることになり⁸²、議会では捕虜の釈放を米軍の全面撤退の事実上唯一の条件としてベトナム戦争の終結を求める声が高まった。本節では、その具体的な動きとして6月に徴兵延長法案に提出されたマクガヴァン＝ハットフィールド修正とマンスフィールド修正を簡略に見ておくことにする。

翌年の大統領選出馬を視野に入れ米軍の早期全面撤退を求めるマクガヴァンと共和党内のベトナム戦争批判の急先鋒であったハットフィールドは前年に続いて、1971年12月31日以降インドシナ駐留米軍への支出を禁止する修正案を

提出した。マクガヴァンとハットフィールドは米軍の撤退期限を設定することで北ベトナムとの和平交渉と米捕虜の釈放が進展すると唱えたのに対し⁸³、ジョン・ステニス（John Stennis）（民主党：ミシシッピ州）上院軍事委員長やドールのような保守派は、性急な米軍の撤退は南ベトナムが北ベトナムの侵略の脅威を退けて自らの安全を確証する機会を危険にさらすだけでなく、北ベトナムから米捕虜釈放の確約を得ないうちに米軍を全面撤退させれば捕虜奪還の交渉力を失うことにもなると反対した。同修正案の審議過程では、インドシナに派兵されている米軍兵士の間で蔓延する麻薬中毒の問題に注目が集まるなど駐留米軍の深刻な実態が明るみになったものの、マクガヴァン＝ハットフィールド修正は6月16日に上院で否決（42対55）された⁸⁴。

しかし、その1週間後の22日、上院では北ベトナムによる米捕虜の解放を条件に、徴兵延長法案成立後9カ月以内のインドシナからの全面撤退を要求するマンスフィールド修正決議案が57対42で可決した。マンスフィールド修正決議には大統領の行動を制限する法的拘束力はなかったが、アメリカが参戦中に戦争の終結を求める法案が上下両院のいずれかで可決した初めてのケースとなり、ベトナム反戦の画期的な立法措置となった。しかし、ホホワイトハウスからの強い働きかけもあって、28日に下院がこれを拒否した。その後1カ月に及ぶ膠着の後、両院協議会で「9カ月以内」ではなく、「可能な限り早期に」インドシナでの軍事行動を終了し、米軍の撤退に「ある一定の期日」を設定するという曖昧な文言に弱めることで妥結に至った。マンスフィールドは9月に再度捕虜の釈放を条件に1972年国防調達権限法案成立後6カ月以内の米軍の全面撤退を要求する修正案を提出した。この修正案も上院では可決したものの、最終的には両院協議会の審議によって再び「可能な限り早期に」、「ある一定の期日」という不特定の表現に変更されることになった⁸⁵。

この2度のマンスフィールド修正は、結果的に厳密な撤退期日の設定には失敗した。しかし、これは必ずしも政権側の勝利を意味しなかった。というのも、議会ではその後もマンスフィールド修正のような捕虜の釈放を事実上唯一の条件として米軍の撤退期限を求める声が続くことが予想され、そうした圧力が国内で高まるごとに北ベトナムは交渉によって戦争を解決する意欲を失い、自らの条件をアメリカが受け入れるまで戦争を継続していくものと懸念されていたからである⁸⁶。北ベトナムとの秘密交渉で和平の糸口を見出したいキッシンジャーであったが、北ベトナムが米捕虜の釈放に同意すれば、議会に「米軍

の無条件全面撤退を強制される可能性が十分」あり、そうなればインドシナ全域での停戦やラオス・カンボジアからの北ベトナム軍の浸透停止などアメリカの他の和平条件を北ベトナムが無視できるようになるのだった⁸⁷。さらに、71年前半に議会で米軍の撤退期限を求める声が高まるにつれ、北ベトナムは米捕虜釈放の「身代金」をつり上げるようになったのだった。北ベトナム政府と解放民族戦線の代表団はパリの公式協議の場では米軍の撤退のみを捕虜釈放の条件とするかのような印象を作ってアメリカ世論の期待を高めておきながら、秘密会談の場では捕虜釈放の条件として「撤退期限のみならず共産主義勢力の条件に基づく政治的解決」にアメリカが応じることを要求していたのである⁸⁸。

(5) 秘密交渉の公表

1971年夏には上院で、CIAが支援するラオス内戦へのタイ兵士導入の実態が明かされ、10月にはベトナム化政策とニクソン・ドクトリンの実施にとって不可欠な対外援助支出法案が戦後初めて否決（後に承認）されるなど、ニクソン政権への議会の圧力は続いた⁸⁹。しかし、これにニクソンは一連の政策で対抗した。7月15日、ニクソンは翌年の中華人民共和国への電撃訪問の計画を発表し、アメリカ国内、世界に衝撃を与えた。また11月には世論の懐柔の常套手段となった4万5000人の追加撤退を発表する。大統領選挙の年である72年に入ると、2月に中国を、5月にモスクワを訪問してそれぞれ中ソの最高指導者と会談し、戦後熾烈な闘争を繰り返してきた共産主義陣営との緊張緩和を成し遂げた。

こうした流れの中、72年1月25日、ニクソンはベトナム政策演説を行って北ベトナムとの秘密交渉を公表し、以下のようにベトナム和平を実現できない理由を北ベトナム政府とアメリカ国内の反戦勢力に帰した。

和平への二つの道である交渉とベトナム化政策について、ベトナム化政策は成功してきているが、和平交渉には具体的な進展がない。実はこれまで、パリでの公式交渉とは別に69年8月から12回秘密交渉を行ってきた。秘密裏に交渉を行うことで北ベトナム側に態度の変化が見られることを期待してきたが、我々がこの交渉を秘密にしているのをよいことに、北ベトナムはアメリカのせいと和平交渉が進展していないかのような印象を作り出し、アメリカ国民に政府を批判させようとしている。国民の中には北ベトナム政府のプロパガンダを信じて、和平が実現しないのはアメリカ政府が真剣に交渉に臨まないからだと

思っている者がいる。しかし、真実はまったく逆である。なぜ停戦と捕虜解放を条件に米軍の撤退期限を設定しないのかとの批判が聞かれるが、実は71年5月31日の秘密交渉で撤退期限の設定を北ベトナム側に提案した。しかし、次の6月26日の交渉で北ベトナムは我々の提案を拒否したのである。さらに8月16日の交渉では、協定締結後9カ月以内の米軍及び同盟国軍の完全撤退を提案した。にもかかわらず、9月13日に北ベトナムはこれを拒絶し、ティエウ政権の解体を要求し続けた。北ベトナムは、自分たちが敵に利用されているとも知らずにハノイのプロパガンダを鵜呑みにしている一部のメディアや議員を利用してアメリカ社会を分裂させようとしている。秘密交渉のこれまでの経緯を見れば、戦争を持続させているのは、ワシントンでもサイゴンでもなく、ハノイであることは明白である。アメリカの和平提案は、協定締結から6カ月以内の米軍と同盟国軍の全面撤退、捕虜の交換、インドシナ全域での停戦、南ベトナムでの大統領選挙の実施である。我々は敵である北ベトナムと一緒にあって同盟国の南ベトナム政府を解体することなど絶対にしない。この戦争では、アメリカ政府の言うことは何でも間違っていて、敵の言うことは何でも正しいと考えるアメリカ市民がいるが、真実はまったく逆である。平和、すなわち戦争を戦っている双方に公正で持続する平和を実現するために我々は団結しなければならない⁹⁰。

このテレビ演説をロジャーズ国務長官と見ていたマンズフィールドは「大きな前進だ」、「これ以上のことはできないと思う」と語ったという⁹¹。議会のこれまでの要求をすでにニクソン政権が北ベトナムに提案していたことが明らかになり、それでも進展していない和平交渉を批判しづらくなったのである。

3月30日、突如北ベトナム軍による南ベトナム主要都市での一斉攻撃、いわゆる春季大攻勢が始まった。5月8日、ニクソンはハイフォン港を中心とする北ベトナム主要港への機雷の敷設と軍事目標への空爆（ラインバックカー I 作戦）の開始を発表し、この後10月まで大規模な北爆を継続していく。ニクソンはこの軍事作戦の「唯一の目標は、戦争の拡大ではなく、ベトナム戦争を終わらせ、持続する平和を勝ち取る」ことにあると訴えた⁹²。同月後半に予定されていたソ連訪問が破綻する危険を冒してまでニクソンが軍事作戦に踏み切ったのは、手賀裕輔が指摘するように、北ベトナムの公然たる軍事侵攻に対抗しなければ、超大国たるアメリカの威信と同盟国の防衛に関するアメリカの信頼性が失われることへの恐れであった⁹³。と同時に、ニクソンは議会への対抗も

意識していた。キッシンジャーに語ったようにニクソンは、いまこのタイミングで北ベトナムの軍事拠点を叩いておかないと、11月の大統領選挙前になってからでは爆撃できなくなる「厳然たる現実」に直面していた。大統領戦に向けた民主党全国大会が間近になってからの爆撃は「間違い」であり、「時間が経つほど議会が我々の手を縛る行動に出る可能性」が高くなると思われた。全国大会が近づくにつれ、「民主党候補者や議会のハノイ支持者たち」は、選挙が終わって自分たちと取り引きするまで現共和党政権と交渉せずに持ちこたえるよう、北ベトナムに働きかけていくかもしれない⁹⁴。ゆえにニクソンは、議会や反戦世論からの批判に屈せず、北ベトナムがアメリカ国内の分裂につけこむ隙を与えないためにも毅然たる対決の姿勢を示さなければならなかったのである。幸い、軍事作戦の開始後、アメリカ国民の政権支持率は上昇した。春季大攻勢は、ベトナム戦争がこれまで反戦議員たちが訴えてきたように南ベトナムの内戦ではなく、ニクソン政権が唱えてきた北による南の侵略であるとの主張を裏付ける格好になったのであった。

6 ベトナム和平協定の成立

5月から7月にかけ議会では戦争終結修正案が19回票決された。捕虜の釈放を唯一の条件に法案成立後4カ月以内の米軍の全面撤退を求めたブルック(Edward Brooke)(共和党：マサチューセッツ州)修正案が上院で可決したが、結局は下院の反対で撤退法案は一本も成立しなかった⁹⁵。しかし、秋の大統領選と議会選が近づくにつれ、ニクソン政権内では北ベトナムとの和平交渉を急ぐ機運が高まった。ニクソンとキッシンジャーの間には協定締結のタイミングをめぐる意見の相違があった⁹⁶。ニクソンは民主党大統領候補マクガヴァンに対する世論調査での圧倒的優勢(9月後半時点で28ポイント差)を考慮し⁹⁷、大統領選前の和平協定の締結にこだわらなかった。むしろ、時間をかければもっと良い内容の協定を結べた可能性があったにもかかわらず、選挙に向けた得点稼ぎのために慌てて不満足な内容の協定を結ぶことになったと後で批判されたくなかった。一方、これまで何度も北ベトナムと交渉を重ねてきたキッシンジャーは大統領・議会選挙前の和平協定の締結にこだわった。その理由のひとつは、たとえば大統領戦でニクソンが圧勝しても同時に行われる議会選挙の結果民主党支配の議会となり、翌年1月に始まる新議会でベトナム戦費の支出停止が主要議題になると予想されたからである。つまり、より敵対的な

る新議会の圧力によって南ベトナムからの撤退が強制され南ベトナム政府への支援が困難になる前に、北ベトナムと和平協定を締結しておく方が望ましかったのである⁹⁸。

こうした思いからキッシンジャーは9月から10月にかけてレ・ドク・ト（Le Duc Tho）と交渉を重ね、「10月合意」と呼ばれる和平協定案にこぎ着けた。この10月合意によって米軍の完全撤退が確約されアメリカにとってのベトナム戦争の終結が明確になったが、この協定案には南ベトナム政府にとって承服しがたい数多くの欠陥があった。もっとも致命的な欠陥は、米軍の撤退が明記される一方で、現状凍結停戦後の南ベトナム領内からの北ベトナム軍の撤退が規定されていなかったことであった。これでは北ベトナム軍を残したまま米軍が撤退することになり、サイゴン政府はいつ北ベトナム軍による戦闘再開の危機に直面するかわからなかったのである⁹⁹。

10月合意の作成から翌年1月の和平協定の締結まで、ニクソン政権は協定内容の修正を求める南ベトナム政府を和平協定の「障害」とみなし、硬軟織り交ぜた手法でその説得にあたった。本稿の観点から重要な点は、ニクソン政権が南ベトナム政府にこの不完全な和平協定を受諾させる手段として議会による援助停止の脅しを繰り返し用いたことである。ニクソンとキッシンジャーはともに議会の援助停止を憂慮していたが、その心配は議会選挙の結果上院で「ハト派」議員が増え、新議会がより「リベラル」になるとの見通しを抱くようになっていっそう高まった。キッシンジャーと、ニクソンの特使としてサイゴンに派遣されたアレキサンダー・ヘイグ（Alexander M. Haig）は、南ベトナム政府が協定案を拒絶して和平の障害となれば、今後議会はサイゴンへの軍事経済援助を停止するであろうと何度も警告を発した。11月24日の会談でキッシンジャーはティエウに対し、南ベトナムが求められている選択は「この和平協定か、戦争の継続か」ではなく、「この協定か、それとも議会による援助停止か」の選択、すなわち「我々に加わるか、それとも自らを破滅させるかである」と協定案の受諾を迫った¹⁰⁰。

ニクソンもティエウに再三親書を送り、南ベトナム政府が辿っている「危険な道」、アメリカと南ベトナムの関係の「危険な漂流」に注意を促した。ニクソンは、ティエウが求める北ベトナム軍撤退の保証を協定文に盛り込むことはもはや「非現実的」とであると断じ、それよりも「ずっと重要なこと」は和平協定後「北ベトナムが侵略を再開した際に我々がどうするか」とであると説いて、

北ベトナムが協定違反を犯した際にはアメリカが「迅速かつ猛烈な報復」を行う「絶対的な保障」を与えたのだった¹⁰¹。ただし、それには国内の支持が不可欠であり、アメリカ国民が切望する平和の障害に南ベトナム政府がなってはならないのであった。ニクソンはこれまで政権支持派であった共和・民主両党の議員の変化、特にバリー・ゴールドウォーター（Barry Goldwater）（共和党：アリゾナ州）やステニス、また下院議員のフェリックス・ハーバート（Felix Herbert）（民主党：ルイジアナ州）といったタカ派議員さえも、ティエウが和平の唯一の障害となるなら南ベトナムへの援助停止に賛同するであろうとティエウに圧力をかけた¹⁰²。

このようにニクソンもキッシンジャーもこの和平協定案によって平和が実現するとは考えておらず、北ベトナムの協定違反を現実のシナリオとして想定していた。だとすれば、南ベトナム国内から協定案をアメリカによる「裏切り」、「死亡証明書」、「降伏協定」とする批判が上がっても不思議ではなかった¹⁰³。11月7日の大統領選で大勝を収めたニクソンとキッシンジャーは、1月の新議会招集までの和平協定の締結を望んだが、妥協の姿勢を見せない南ベトナムと協定案の変更に応じない北ベトナムに直面して焦りを感じていた。とりわけキッシンジャーは、10月26日の記者会見で和平協定の締結が「目前」であると語って国民の期待を高めていただけに、早急に結果を出さなければならなかった。焦りを感じたニクソンとキッシンジャーがとった打開策が、クリスマス爆撃（ラインバック II 作戦）と呼ばれた B52 による北爆である。12月18日から29日にかけて敢行された空爆は熾烈を極め、アメリカ国内外から厳しい批判が巻き起こった。ニクソンがクリスマス爆撃をこのタイミングで行った理由の一端は、議会が休会中であったため、1月の新議会の開始まで直接批判を受けずに爆撃を続けられると考えていたからである。またニクソンは、北ベトナムに議会の批判を利用させないためにも、このタイミングで爆撃して和平案の修正に応じさせるつもりだった。北ベトナム政府指導者は、新議会の招集まで時間を稼げば和平協定が結ばれていないことに失望した議会が南ベトナムへの援助を停止するようになると考えているに違いない。これこそがニクソンが「今週行動しなければならぬ」と考えた理由であった¹⁰⁴。

73年1月8日、アメリカと北ベトナムの和平交渉が再開した。同時にニクソンの脅しによってティエウがついに折れ、ベトナム和平協定が23日に仮調印（正式調印は27日）される運びとなった。23日夜、ニクソンはテレビ演説で

アメリカ国民に「名誉ある和平」の実現を誇った。同協定の締結によって、国際監視による停戦の発効、インドシナ全域で拘束されている捕虜の60日以内の釈放、同じく60日以内の米軍の南ベトナム撤退完了、南ベトナムが外部からの干渉を受けずに自らの将来を決する自決権の保証などが協定で謳われることになった。ニクソンは、インドシナの同盟諸国を裏切ることも、米捕虜を見捨てることも、またアメリカの都合だけでインドシナの5000万人を戦闘に置き去りにすることもなく平和を実現できたと訴えた¹⁰⁵。しかし、南ベトナムのティエウは現状凍結停戦後の北ベトナム軍の残留を認めた和平協定を「単なる停戦協定」とみなし、持続する平和の保証だとは見ていなかった。ティエウにとって和平協定はあくまで「アメリカの支援の継続を得るための協定」に過ぎなかった¹⁰⁶。

アメリカ国民は和平を歓迎し、世論の80%が協定に「満足感」を示した。大統領は「名誉ある和平」を実現したかとの質問に58%が「そう思う」と回答し、「そう思わない」の26%の倍以上に達した。ただし、和平協定は持続するかとの質問には「持続しない」(41%)が「持続する」(35%)を上回った。さらに「もし北ベトナムが南ベトナムを奪取しようとしたら、アメリカは南ベトナムに軍隊を派遣すべきか」との質問には79%が「すべきでない」と回答し、北爆の再開にも71%が反対した¹⁰⁷。

7 ベトナム和平協定と第93議会

(1) 北ベトナム復興援助

ニクソンは23日のテレビ演説の前に閣僚とホワイトハウスのスタッフに向かって和平協定への道のりを回顧し、ベトナム化政策が成功し、北ベトナムが嫌がる軍事行動をアメリカが抜け目なく行ってきたがゆえに和平を実現できたこれまでの政策を自負したが、その道のりは「議会のまったく無責任な行動」で困難を極めたと不満を漏らした¹⁰⁸。ニクソンは大統領退任後に著した『ノー・モア・ヴェトナム』で和平協定には「深刻な弱点」があったことを認めるだけでなく、北ベトナムが協定を忠実に守る「見込みがない」こともわかっていたと述べている。それでも議会で「反対派の耳障りな騒音が増大するのに鑑みれば、協定に調印する以外に道がな」かったと欠陥のある協定を締結せざるをえなかった責任を議会に帰している。ただし、協定文に不備があっても、南ベトナム政府に与えた「二つの担保」と北ベトナムに和平協定を順守さ

せるための「アメ」と「ムチ」を確保できていたら、ベトナム和平は十分に持続可能であったとニクソンは回顧する。ところが、こうした協定存続の保証を議会がことごとく妨害したために、ベトナム和平は崩壊することになったと非難するのである¹⁰⁹。本節では以下、南ベトナムへの「二つの担保」、すなわち、サイゴンに対する軍事援助の継続と北ベトナムの協定違反への軍事制裁、並びに北ベトナムに供与する「アメ」としての経済復興援助、「ムチ」としての軍事制裁に関するニクソンと議会の攻防を辿ることにする。

ニクソンにとって皮肉なことに、ベトナム和平協定は議会による政権批判の終息にはつながらなかった。むしろ3月末の米軍の撤退完了と捕虜の帰国によって、それまで大統領批判を自制してきた議員たちもニクソンの政策に異議を唱えやすくなった。まず本節では、北ベトナムへの復興援助問題について議会の動きを見ることにしたい。

ベトナム和平協定第21条では、アメリカは「ベトナム民主共和国およびインドシナ全域の戦争の傷を癒やし、戦後の再建をはかるために寄与する」と記されている。ニクソンは軍事制裁の脅しとともにハノイに和平を順守させる梃子として、復興援助を規定したこの第21条を和平協定の中で「潜在的に最も重要な規定」であると考えていた¹¹⁰。しかし問題は、予算編成の権限を握っている議会が果たして復興援助に賛成するかであった。実は、キッシンジャーはこれまでの和平交渉で、5年間で総額25億ドルから30億ドル程度の復興援助を北ベトナム側に提案しつつも、議会の反発を恐れて事前に援助額を確約できないことを繰り返し伝えてきた。復興支援に対するアメリカの前向きな姿勢を強調しつつも、最終的な援助供与の決定は議会次第であると説明してきたのである¹¹¹。

ニクソンとキッシンジャーにとって問題は、「和平の破綻を望んでいる」「リベラル」な勢力をいかに説得するかであった。議会を説得するためにキッシンジャーは援助の人道側面を強調してはどうかとニクソンに提言したが、ニクソンは人道というと「賠償」のように聞こえて反発を引き起こす恐れがあるので、より率直に平和を維持するための不可欠な手段として議会に訴えかけることにした¹¹²。実際ニクソンとキッシンジャーは1月から3月にかけて、北ベトナムへの援助を「平和のための長期的投資」と説明し、ロジャーズ国務長官も聴聞会で同じ趣旨を述べて議会の理解と協力を求めた¹¹³。

しかし、北ベトナムへの支援にはニクソン政権に批判的であった上院のみな

らず、これまで政権を支えてきた下院からも反対の声が上がった。コングレス・クオータリーのアンケート調査によれば、回答のあった197名の上下両院議員のうち3分の2が復興援助に反対であり、とくに下院では4対1の割合で反対派が優勢であった。反対の理由としては旧敵への援助供与に対する心理的抵抗や、北ベトナムによる拷問や非人道的な処遇についての帰還兵の証言が議員の心象を悪くした面もあるが、最大の理由は北ベトナムを含むインドシナ諸国への援助が国内向け予算の削減につながることへの懸念であった。議員の多くは、「まず再建すべきはハノイではなく、アメリカの都市」だと考えていたのである。上院では4月5日、議会の承認なしに北ベトナムへの援助支出に他の予算の転用を禁じる修正案が圧倒的多数（88対3）で可決され、議会の反対姿勢が鮮明になった¹¹⁴。

こうしてニクソンはハノイに平和を持続させる誘因としての復興援助を実施できなくなったが、ニクソンの思惑の狂いはそれだけにとどまらなかった。北ベトナムに和平の順守を強制する「ムチ」であり、南ベトナムの安全の担保でもあったハノイへの軍事制裁も議会の反対で実施できなくなるのである。4月にインドシナで現地調査を行ったヘイグの報告によれば、北ベトナムは米軍の撤退後、和平協定への「体系的」な違反を繰り返していた¹¹⁵。ニクソンは北ベトナム海域の機雷撤去作業とハノイとの復興援助協議を中断したものの、キッシンジャーとヘイグが進言した北ベトナムへの軍事制裁には「躊躇」を繰り返した¹¹⁶。いま北ベトナムの違反を看過すれば今後状況は悪化の一途を辿ることになるとキッシンジャーは警鐘を鳴らしたが、ニクソンは米軍が撤退し捕虜が全員釈放された今となつては議会を無視して軍事制裁を実施するのは困難になったと答えた。しかも厄介なことに、北ベトナムは議会の承認なしにニクソンが行動を起こせないことを理解しているため、制裁の脅しの信憑性が低下してしまったとニクソンは感じていたのだった。確かに南ベトナムのティエウ政権に制裁の保証を与えはした。しかし、南ベトナムに侵入する北ベトナム軍への空爆は、「あからさまな侵略」でも起きない限り、「議会で大騒動」を引き起こさずに実施するのは「不可能」になった。議会の雰囲気は「我々はベトナムから撤退したのだ。もう後戻りはやめよう」というものだった。ニクソンはこれまでハノイへの制裁をティエウに約束する一方で、アメリカ国民にはベトナム化政策の成功によって南ベトナムはもう自分たちで自国を守れるようになったとも説明してきたのだった。そうであるなら、「なぜ南ベトナム自身にそう

させないのだ」と国内で反発が起きるとニクソンは考えていたのである¹¹⁷。

さらに、前年6月に発覚し、民主党全国委員会本部での盗聴工作事件への政権の関与が疑われたウォーターゲート事件もニクソンの判断に影を落とした。1973年春以降、事件への政権関係者の関与が連日報道され、捜査が進む中、ニクソンはインドシナ問題をめぐっての議会との関係悪化を避けたかったのである。こうしてキッシンジャーが回顧するように、73年4月末には「我々のベトナム戦略は破綻していた」。北ベトナムの重大な協定違反、帰還捕虜が語る悲惨な体験が明らかになるにつれ、ハノイを懐柔するための経済復興援助が「議会によって奪い去られるのはほぼ確実」となり、「爆撃による懲罰」も国内の反対によって頓挫することになったのである¹¹⁸。

(2) カンボジア問題をめぐる対立

ベトナム和平協定が抱える重大な不備のひとつは、ニクソン政権が当初から提唱してきたインドシナ全域での停戦を実現できなかったことである。和平協定で規定されたのは南ベトナムでの停戦であり、ラオスとカンボジアに関しては別途交渉されることになった。ラオスでは2月中旬に停戦が成立したものの、ロン・ノル政権と共産主義勢力のクメール・ルージュ、北ベトナム軍との戦闘は続き、3月から米軍のカンボジア空爆は拡大していた。カンボジア空爆に対して『ニューヨーク・タイムズ』、『ワシントン・ポスト』などのメディアからは、米軍の南ベトナム撤退が完了した現在では、米軍がインドシナのいかなる場所をも爆撃する正当な根拠が無くなったという批判が起きた。もはや大統領にはカンボジアへの空爆を独断で行う権限はなく、ニクソンは「アメリカの絶対君主ではない」ことを理解しなければならなかった¹¹⁹。世論調査でも国民の過半数（支持：29%、不支持：57%）がカンボジア、ラオスへの空爆を支持せず、こうした米軍の行動がインドシナへの再介入につながると思うかとの問いに、59%が「そう思う」と回答（「そう思わない」は26%）して懸念を示した¹²⁰。

ロジャーズ国務長官とエリオット・リチャードソン（Elliot Richardson）新国防長官は議会の聴聞会で、カンボジア爆撃の目的は戦争の拡大ではなく、北ベトナムが支援するカンボジアの共産主義勢力に圧力をかけて停戦を受諾させることにありと理解を求めた。リチャードソンは上院の歳出委員会でカンボジアの陥落は南ベトナムの停戦を破綻させる危険を孕んでいると唱え、「今日

我々が求められている選択は、北ベトナムとその同盟勢力によるカンボジアの軍事的奪取を許容するのか、それとも交渉によって成し遂げられた平和の順守を要求するのか」であると語った¹²¹。

こうした政権側の説得に議会は納得せず、新たなインドシナ介入に対抗する姿勢を見せる。カンボジアでの爆撃強化は南ベトナムとラオスでの停戦を破綻させる危険を孕んでいただけでなく、カンボジアが「第二のベトナム」となってインドシナの内戦に再び引き込まれる危険があった。5月2日、民主党上院議員総会でカンボジアでの軍事行動に連邦予算の使用を禁じる措置を各関連委員会でとることが合意された。これを受け、上院では外交委員会や歳出委員会で議会の承認なしにインドシナ地域での米軍の戦闘行為への支出を禁じる修正案が提案され、31日には本会議でカンボジア空爆への支出を禁止する修正を含む法案が73対5の多数で可決した¹²²。

この上院の動きも重要であったが、ニクソン政権にとってより大きな打撃となったのは下院の変化であった。これまでニクソンは「共和党下院議員と保守的な民主党議員の連合」を味方につけて数々の戦争終結修正案を葬ってきた¹²³。しかし、ベトナム戦争が終結したいまとなつてはカンボジアへの新たな介入に支持を集めるのは困難になり、ましてやウォーターゲート疑惑が深まる中で保守勢力の支持を維持できなくなった。5月10日、下院は1973会計年度第2次補正予算法案を可決（284対96）し、ベトナム戦争の開始以来初めて戦争終結法案を承認した。これには、国防総省が同法案予算をカンボジアでの爆撃と戦闘支援活動に支出することを禁じるアダボ（Joseph Addabbo）（民主党：ニューヨーク州）修正（194対187）とロング（Clarence Long）（民主党：メリーランド州）修正（224対172）が盛り込まれていた。アダボ修正は、35人の共和党議員が184人の民主党議員と行動をともにして僅差で可決に至ったのだ¹²⁴。

6月末、ニクソンと議会の対決は最終幕を迎える。26日、両院協議会を経て第2次補正予算法案が可決したが、同法にはカンボジア、ラオスでの戦闘行為の即時停止を要求するイーグルトン（Thomas Eagleton）（民主党：ミズーリ州）修正が含まれていた。ニクソンはこれに即刻拒否権を発動した。ニクソンは、イーグルトン修正はカンボジア停戦交渉と北ベトナム軍のカンボジア撤退の可能性を潰すだけでなく、この修正によってアメリカがベトナム和平協定の存続に関与できなくなれば、同様の安全保障協定を結ぶ他の同盟国にも深刻な影響を及ぼすことになる」と署名拒否の理由を述べた¹²⁵。

しかし、議会の潮目はすでに変わっていた。多数党院内総務のマンズフィールドは「国民の意思が勝利するまで何度でも」同趣旨の修正案を他の法案に提出すると表明し、徹底抗戦の姿勢をとった¹²⁶。ウォーターゲート疑惑が深まる中、ニクソンには議会との長期戦に持ちこたえる余裕はなかった。議会側からフォードが、政権側からは国防長官退任後内政担当大統領顧問に転じていたレアードが調整役となって妥協を模索した。ニクソン政権側はカンボジアでの軍事作戦に時間的猶予を求め、最終的には、インドシナ全域（南北ベトナム、ラオス、カンボジア）での米軍の軍事行動を8月15日以降禁止することで妥結に至った¹²⁷。こうして1965年の北爆開始以来8年に及んだアメリカのインドシナ軍事介入はようやく終焉を迎えたのである。

おわりに

最後に本稿の要点を二点にまとめておきたい。

第一に、本稿の考察によってニクソンのベトナム政策の立案・遂行に議会が相当な圧力を及ぼしていたことが明らかになった。ベトナム和平協定の締結と米軍の南ベトナム撤退の完了まで上院はニクソン政権に撤退期限の設定を執拗に迫ったものの、議会内の保守勢力、とりわけ下院の反対によって撤退法案を可決できなかった。その意味で議会はニクソンにベトナム政策の路線転換を強制することには失敗した。しかし、上院での持続的な戦争終結修正案の審議はニクソンのベトナム政策の立案・実施を拘束することとなり、米軍の段階的撤退や軍事的強制行動（カンボジア侵攻、ラオス侵攻、ラインバックーⅠ作戦、クリスマス爆撃）、ベトナム和平協定のタイミングや規模の判断に大きな影響を及ぼした。換言すれば、ニクソンとキッシンジャーのベトナム政策の立案・実施には議会対策の観点が盛り込まれていたといえよう。米軍をどのタイミングでどの程度撤退させるかは、つねに議会の批判に対抗して国民の戦争支持をつなぎとめる手段として検討されていたのだった。また一連の軍事的強制行動は、共産主義勢力への対抗や超大国アメリカの威信と信頼性を維持する意図のみならず、議会への対抗、とくに「リベラル」勢力への敵対意識の示威行動でもあった。北ベトナムの春季大攻勢に対処するラインバックーⅠ作戦は、秋の大統領選・議会選をにらんだ上でそのタイミングが検討され、クリスマス爆撃も、より敵対的になると予想される新議会の招集までに北ベトナムに和平を承諾させなければならないというニクソン、キッシンジャーの判断がその決定の

一因であった。さらには、致命的な欠陥を内包する和平協定案を72年秋に作成し、その受諾を南ベトナムに強要した背景にも議会による南ベトナムへの軍事援助停止の可能性が大きな要因として作用していた。

ただしここで留意すべきは、本稿で見たように、ニクソン政権が受けた議会の圧力とは、単なる関連委員会や上下両院本会議での法案審議にとどまらず、ベトナム反戦団体やベトナム帰還兵、捕虜家族が議会との連携を深めることで高まったアメリカ世論の反戦機運、撤退要求圧力であり、さらにこの国内の政権批判、分裂が北ベトナムに利用され、ハノイに対する軍事的強制行動の信憑性や和平交渉でのバーゲニング・パワーが低下することへの懸念であった。

第二に、本稿が示唆するのは、ニクソンが主張するようにベトナム和平は議会の無責任な行動によって破綻したわけではないということである。確かに、議会はニクソンが和平協定の存続を担保する「アメ」（北ベトナム復興援助）と「ムチ」（軍事制裁）の実施を阻止したが、重要な点は、こうした議会の反発はニクソンが自らの行動によって招いた結果だったということである。政権発足以来ニクソンは常に議会を出し抜く形で一連の軍事的強制行動をとり、それによって議会への対抗意識を示してきたのだった。「声なき多数派」演説や72年1月の秘密和平交渉を公表した演説に端的に示されるように、ニクソンはアメリカ国民全体の糾合を図るのではなく、国内にベトナム戦争をめぐる敵対関係の構図を描き、反戦団体や議会のリベラル勢力を利敵行為者と批判して孤立化を図ろうとし、アメリカ社会の分断を深めた。しかし、国内の分極化によって戦争支持の求心力を維持しようとするニクソンの手法は、一連の軍事的強制行動が戦争の早期終結につながらぬ中で次第に行き詰まっていった。ベトナム帰還兵や捕虜家族による政権批判は、反戦運動を利敵行為者の無責任な行動と矮小化するニクソンの主張の限界を示すものであった。ベトナム和平への道程はニクソンと議会の相互不信の亢進過程であり、和平協定が締結された時点ですでにその協定の存続に必要な議会との協力関係は失われていたのである。それゆえ、米軍の撤退、捕虜の帰還という戦争継続の最後の論拠を失ったニクソンは、カンボジアへの軍事関与の正当性を国民にも議会に納得させられず、インドシナでの軍事行動の全面禁止を受け入れざるを得なくなったのであった。

注

¹ リチャード・ニクソン（宮崎緑・宮崎成人共訳）『ノー・モア・ヴェトナム』講談社、1985年、233頁。

² ニクソン『ノー・モア・ヴェトナム』、25、233、247、250-254頁。

³ ニクソン政権のベトナム政策を政府史料に依拠して考察した代表的な研究としては、以下のものが挙げられる。Jeffery Kimball, *Nixon's Vietnam War* (Lawrence: University Press of Kansas, 1998); Pierre Asselin, *A Bitter Peace: Washington, Hanoi, and the Making of the Paris Agreement* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2002); Larry Berman, *No Peace, No Honor: Nixon, Kissinger, and Betrayal in Vietnam* (New York: Simon and Schuster, 2002); David F. Schmitz, *Richard Nixon and the Vietnam War: The End of the American Century* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2014); Ken Hughes, *Fatal Politics: The Nixon Tapes, the Vietnam War, and the Casualties of Reelection* (Charlottesville: University of Virginia Press, 2015); Robert K. Brigham, *Reckless: Henry Kissinger and the Tragedy of Vietnam* (New York: PublicAffairs, 2018).

⁴ Robert David Johnson, *Congress and the Cold War* (New York: Cambridge University Press, 2006), chapter 5; Andrew L. Johns, *Vietnam's Second Front: Domestic Politics, the Republican Party, and the War* (Lexington: University Press of Kentucky, 2012), chapters 7-8.

⁵ 本稿の注釈13、36、48、49、83に掲げた研究に加え、以下の文献を参照せよ。Jacob K. Javits with Rafael Steinberg, *Javits: The Autobiography of A Public Man* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1981); Robert Schulman, *John Sherman Cooper: The Global Kentuckian* (Lexington: The University Press of Kentucky, 2004); Randall B. Woods (ed.), *Vietnam and the American Political Tradition: The Politics of Dissent* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

⁶ Richard Nixon, *RN: The Memoirs of Richard Nixon, Volume I* (New York: Warner Books, 1979), p.435.

⁷ Melvin Small, *Johnson, Nixon and the Doves* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1898), p.178; Johns, *Vietnam's Second Front*, p.249.

⁸ リチャード・ニクソン（福島正光訳）『ニクソン—我が生涯の戦い』文藝春秋、1991年、386、390頁。

⁹ 「星条旗の下での結集」については、さしあたり、William D. Baker and John R. Oneal, “Patriotism or Opinion Leadership?: The Nature and Origins of the ‘Rally round the Flag’ Effect,” *The Journal of Conflict Resolution*, 45:5 (October 2001) を参照せよ。

¹⁰ *Congress and the Nation, Volume III, 1969-1972: A Review of Government and Politics* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Service, 1973), p.900.

¹¹ Nixon, *RN: The Memoirs of Richard Nixon, Volume I*, p.435 ; John Ehrlichman, *Witness to Power: The Nixon Years* (New York: Simon and Schuster, 1982), p.94.

¹² Ronald Allen Goldberg, *Bystanders to the Vietnam War: The Role of the United States Senate, 1950-1965*

(Jefferson: McFarland & Company, Inc., Publishers, 2018), pp.118-119.

¹³ Linda McFarland, *Cold War Strategist: Stuart Symington and the Search for National Security* (Westport: Praeger, 2001), chapters 8-9; Johnson, *Congress and the Cold War*, chapter 5.

¹⁴ この点については、拙稿「ベトナム戦争と『新たな孤立主義』の台頭—対外軍事関与をめぐるニクソン政権と上院外交委員会の対立」『獨協大学英語研究』第79号（2018年2月）を参照のこと。

¹⁵ United States Senate Historical Office, Oral History Project, Carl M. Marcy, Interview #7, p.215 [https://www.senate.gov/artandhistory/history/resources/pdf/Marcy_interview_7.pdf], (2019年9月10日閲覧); Michael Barnhart, *Congress and the United States Foreign Policy: Controlling the Use of Force in the Nuclear Age* (New York: State University of New York Press, 1987), p.181.

¹⁶ American Presidency Project (APP), [<https://www.presidency.ucsb.edu>], “Remarks following Initial Meeting with President Thieu at Midway Island,” June 8, 1969. なお本稿で閲覧したAPPの資料はすべて、2019年9月10日最終閲覧。

¹⁷ APP, “Informal Remarks in Guam with Newsmen,” July 25, 1969; APP, “First Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy for the 1970s,” February 18, 1970.

¹⁸ アメリカ国内でのベトナム反戦運動の展開については、油井大三郎『ベトナム戦争に抗した人々』山川出版社、2017年を参照せよ。

¹⁹ Nixon, *RN: The Memoirs of Richard Nixon, Volume I*, p.434.

²⁰ Nixon, *RN: The Memoirs of Richard Nixon, Volume I*, p.434.

²¹ *Washington Post (WP)*, October 8, 1969.

²² Henry Kissinger, *White House Years* (New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2011), pp.290-291; *Congressional Quarterly Weekly (CQW)*, October 3, 1969, p.1835; *CQW*, October 17, 1969, p.1974.

²³ APP, “The President’s News Conference,” September 26, 1969.

²⁴ *CQW*, October 3, 1969, p.1836.

²⁵ ニクソンの強制外交については、William Burr and Jeffrey P. Kimball, *Nixon’s Nuclear Specter: The Secret Alert of 1969, Madman Diplomacy, and the Vietnam War* (Lawrence: University Press of Kansas, 2015); 手賀裕輔「ニクソン政権のベトナム戦争終結計画、1969年—『マッドマン・セオリー』による強制外交の失敗」『国際安全保障』第43巻第2号（2015年9月）を参照せよ。

²⁶ ウォルター・アイザックソン（別宮貞徳監訳）『キッシンジャー—世界をデザインした男（上）』NHK出版、1994年、346頁。

²⁷ ニクソン『ニクソン—我が生涯の戦い』、291、355頁。

²⁸ APP, “Address to the Nation on the War in Vietnam,” November 3, 1969.

²⁹ Small, *Johnson, Nixon and the Doves*, p.187.

ニクソン政権のベトナム政策とアメリカ連邦議会、1969－1973年

³⁰ American Institute of Public Opinion, *The Gallup Poll: Public Opinion 1935-1971: Volume Three 1959-1971* (New York: Random House, 1972), p.2222.

³¹ Nixon, RN: *The Memoirs of Richard Nixon, Volume I*, pp.507-508; WP, November 16, 1969.

³² *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969-1976, VI, Vietnam, January 1969-July 1970* (Washington D. C.: United States Government Printing Office, 2006), p.372; Kissinger, *White House Years*, p.284.

³³ Kissinger, *White House Years*, p.284.

³⁴ *United States Security Agreements and Commitments Abroad: Kingdom of Laos: Hearings before the Subcommittee on United States Security Agreements and Commitments Abroad of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Ninety-First Congress, First Session, Part 2: October 20, 21, 22 and 28, 1969* (Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1970).

³⁵ *United States Security Agreements and Commitments Abroad: Kingdom of Laos*, p.573; *Time*, September 26, 1969; Roland A. Paul, *American Military Commitments Abroad* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1973), chapter V; *CQW*, October 31, 1969, p.2126; WP, October 29, 1969.

³⁶ LeRoy Ashby and Rod Gramer, *Fighting the Odds: The Life of Senator Frank Church* (Pullman, Washington University Press, 1994), pp.293-295, 299, 301; David F. Schmitz, “‘Of President and Caesars’: Senator Frank Church and the Cooper-Church Amendment” in David F. Schmitz and T. Christopher Jespersen (eds.), *Architects of the American Century: Individuals and Institutions in Twentieth-Century U.S. Foreign Policymaking* (Chicago: Imprint Publications, 2000), p.145.

³⁷ United States Senate, Committee on Foreign Relations, *Vietnam Policy Proposals*, Tuesday, February 3, 1970, pp.123-124, 145-146, 154.

³⁸ United States Senate, Committee on Foreign Relations, *Vietnam Policy Proposals*, Tuesday, February 3, 1970, p.3, 17, 18, 30.

³⁹ United States Senate, Committee on Foreign Relations, *Vietnam Policy Proposals*, Tuesday, February 3, 1970, p.17, 28, 69-74, 98-102.

⁴⁰ United States Senate, Committee on Foreign Relations, *Vietnam Policy Proposals*, Tuesday, February 3, 1970, p.19, 21, 27, 38, 49-50, 122.

⁴¹ Kissinger, *White House Years*, p.451.

⁴² *CQW*, March 6, 1970, p.668.

⁴³ APP, “Statement about the Situation in Laos,” March 6, 1970.

⁴⁴ Kissinger, *White House Years*, p.457; 水本義彦「ニクソン政権のベトナム政策とタイ、1969－1973」『コスモポリス』, no.8 (March 2014), p.22.

⁴⁵ APP, “Address to the Nation on the Situation in Southeast Asia,” April 30, 1970.

⁴⁶ Brigham, *Reckless*, pp.114-115; Richard A. Hunt, *Secretaries of Defense Historical Series, Volume VII: Melvin Laird and the Foundation of Post-Vietnam Military, 1969-1973* (Washington D.C.: Historical Office, Office of the Secretary of Defense, 2015), pp.159-160. カンボジア侵攻作戦の政策決定過程については、手賀裕輔「ニクソン政権のカンボジア侵攻決定過程（一九七〇）—信頼性のための侵攻」『法学政治学論究』第85号（2010年6月）を参照せよ。

⁴⁷ Small, *Johnson, Nixon and the Doves*, p.200; Roger Morris, *Uncertain Greatness: Henry Kissinger and American Foreign Policy* (London: Quartet Books, 1977), p.175; Ashby and Gramer, *Fighting the Odds*, p.305.

⁴⁸ William C. Berman, *William Fulbright and the Vietnam War: The Dissent of a Political Realist* (Kent: The Kent State University Press, 1988), p.126; Nixon, *RN: The Memoirs of Richard Nixon, Volume I*, p.561.

⁴⁹ Donald A. Ritchie, “Advice and Dissent: Mike Mansfield and the Vietnam War” in Woods (ed.), *Vietnam and the American Political Tradition*, p.198; ドン・オーバードーフアー（長賀一哉・菱木一美訳）『マイク・マンズフィールド—米国の良心を守った政治家の生涯（下）』共同通信社、2005年、138、140-141頁。

⁵⁰ *CQW*, May 8, 1970, pp.1207-1208.

⁵¹ Schmitz, “‘Of President and Caesars,’” pp.151-155.

⁵² Berman, *William Fulbright and the Vietnam War*, p.129.

⁵³ *CQW*, May 22, 1970, p.1329; *CQW*, June 5, 1970, p.1477; *CQW*, June 12, 1970, p.1516.

⁵⁴ Ashby and Gramer, *Fighting the Odds*, p.313, 315.

⁵⁵ Schmitz, *Richard Nixon and the Vietnam War*, p.93.

⁵⁶ APP, “Report on the Cambodian Operation,” June 30, 1970.

⁵⁷ Nixon, *RN: The Memoirs of Richard Nixon, Volume I*, p.579.

⁵⁸ *Congressional Quarterly Almanac (CQA)*, 91st Congress, 2nd Session, 1970, Volume XXVI (Washington, D.C.: Congress Quarterly, 1971), pp.998-999.

⁵⁹ APP, “Address to the Nation on the Cambodian Sanctuary Operation,” June 3, 1970.

⁶⁰ Tim Weiner, *One Man against the World: The Tragedy of Richard Nixon* (New York: Henry Holt and Company, 2015), p.99.

⁶¹ *FRUS, 1969-1976, VI*, p.1081.

⁶² APP, “Address to the Nation about a New Initiative for Peace in Southeast Asia,” October 7, 1970.

⁶³ *FRUS, 1969-1976, VI*, p.653; Kimball, *Nixon’s Vietnam War*, p.265.

⁶⁴ Nixon, *RN: The Memoirs of Richard Nixon, Volume I*, p.616.

⁶⁵ *FRUS, 1969-1976, VII, Vietnam, July 1970-January 1972* (Washington D. C.: United States Government Printing Office, 2010), p.328.

⁶⁶ APP, “Address to the Nation on the Situation in Southeast Asia,” April 7, 1971.

ニクソン政権のベトナム政策とアメリカ連邦議会、1969－1973年

⁶⁷ Nixon, *RN: The Memoirs of Richard Nixon, Volume I*, p.616.

⁶⁸ Robert D. Sander, *Invasion of Laos, 1971* (Norman: University of Oklahoma Press, 2014), p.192.

⁶⁹ *Laos: April 1971-A Staff Report prepared for the use of the Subcommittee on U.S. Security Agreements and Commitments Abroad of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, August 3, 1971* (United States Government Printing Office, 1971), pp.1-2.

⁷⁰ H. R. Haldeman, *The Haldeman Diaries: Inside the Nixon White House* (New York: G. P. Putnam's Sons, 1994), pp.260-261.

⁷¹ Johns, *Vietnam's Second Front*, pp.294-296.

⁷² American Institute of Public Opinion, *The Gallup Poll: Public Opinion 1935-1971: Volume Three 1959-1971*, p.2291, 2309.

⁷³ 藤本博『ベトナム戦争研究－「アメリカの戦争」の実相と戦争の克服』法律文化社、2014年、123、128、129、133-138頁。

⁷⁴ 陸井三郎編訳『ベトナム帰還兵の証言』岩波書店、1973年、4頁。

⁷⁵ Andrew E. Hunt, *The Turning: A History of Vietnam Veterans against the War* (New York: New York University Press, 1999), p.96-99, 110, 116-118; Douglas Brinkley, *Tour of Duty: John Kerry and the Vietnam War* (New York: Perennial, 2004), p.367, 371; 藤本『ベトナム戦争研究』、第4章Ⅲ節。

⁷⁶ *Congress and the Nation, Volume III, 1969-1972*, p.915; Brinkley, *Tour of Duty*, p.366, 374.

⁷⁷ APP, “The President's News Conference on Foreign Policy,” March 14, 1971; Vernon E. Davis, *The Long Road Home: U.S. Prisoners of War Policy and Planning in Southeast Asia* (Washington, D.C.: Historical Office, Office of the Secretary of Defense, 2000), p.212.

⁷⁸ Michael J. Allen, *Until the Last Man Comes Home: POWs, MIAs, and the Unending Vietnam War* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2009), pp.15-16, 51-54; Heath Hardage Lee, *The League of Wives: The Untold Story of the Women Who Took on the U.S. Government to Bring Their Husbands Home* (New York: St. Martin's Press, 2019), pp.206-208; Davis, *The Long Road Home*, pp.416, 419-420, 425.

⁷⁹ *FRUS, 1969-1976, VII*, pp.587-589; Schmitz, *Richard Nixon and the Vietnam War*, p.124.

⁸⁰ Davis, *The Long Road Home*, p.230, 421-422.

⁸¹ Kissinger, *White House Years*, p.1024.

⁸² *FRUS, 1969-1976, VII*, p.920.

⁸³ Robert Eells and Bartell Nyberg, *Lonely Walk: The Life of Senator Mark Hatfield* (Chappaqua: Christian Herald Books, 1979), p.67.

⁸⁴ *CQA, 92nd Congress, 1st Session, 1971, Volume XXVII* (Washington, D.C.: Congress Quarterly, 1972), pp.283-284; *Congress and the Nation, Volume III, 1969-1972*, p.917.

⁸⁵ *Congress and the Nation, Volume III, 1969-1972*, pp.914-919; オーバー ドーフアー『マイク・マンズフィールド (下)』、182-187頁。

⁸⁶ Kissinger to the President, “The Mansfield Amendment on Setting a Date in Indochina,” June 29, 1971, National Security Council Files (NSCF): Subject Files, Box 314, *Nixon Presidential Materials (NPM)*, Nixon Presidential Library and Museum, Yorba Linda, CA.

⁸⁷ Kissinger, *White House Years*, p.1020.

⁸⁸ Kissinger to the President, “Congressional Demands for a Deadline Encourages Increased Communist Ransom for POW’s,” June 29, 1971, NSCF: Subject Files, Box 314, *NPM*.

⁸⁹ *Congress and the Nation, Volume III, 1969-1972*, p.874, 922; 宮脇孝生『現代アメリカの外交と政軍関係 一大統領と連邦議会の戦争権限の理論と現実』流通経済大学出版会、2004年、130頁。

⁹⁰ APP, “Address to the Nation Making Public a Plan for Peace in Vietnam,” January 25, 1972.

⁹¹ オーバー ドーフアー『マイク・マンズフィールド (下)』、188頁。

⁹² APP, “Address to the Nation on the Situation in Southeast Asia,” May 8, 1972.

⁹³ 手賀裕輔「米中ソ三角外交とベトナム和平交渉、一九七〇—一九七三『名誉ある和平』と『適当な期間』の狭間で」『国際政治』第168号（2012年2月）、122頁。

⁹⁴ *FRUS, 1969-1976, VIII, January-October 1972* (Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2010), pp.340-341.

⁹⁵ *CQA, 92nd Congress, 2nd Session, 1972, Volume XXVIII* (Washington, D.C.: Congress Quarterly, 1973), p.19, 31.

⁹⁶ Robert Dallek, *Nixon and Kissinger: Partners in Power* (New York: HarperCollins Publishers, 2007), p.407.

⁹⁷ American Institute of Public Opinion, *The Gallup Poll: Public Opinion 1972-1975: Volume One: 1972-1975* (Wilmington: Scholarly Resources, Inc., 1978), p.64.

⁹⁸ Kissinger, *White House Years*, p.1329, 1330, 1377; Winston Lord, *Kissinger on Kissinger: Reflections on Diplomacy, Grand Strategy, and Leadership* (New York: All Point Books, 2019), pp.78-80

⁹⁹ Kimball, *Nixon’s Vietnam War*, p.349; Asselin, *A Bitter Peace*, pp.96-97.

¹⁰⁰ *FRUS, 1969-1976, IX, Vietnam, October 1972-January 1973* (Washington D.C.: United States Government Printing Office, 2010), p.182, 194, 243, 296, 321, 377, 435, 457, 482, 550.

¹⁰¹ Nguyen Tien Hung and Jerrold L. Schecter, *The Palace File* (New York: Perennial Library, 1989), p.114, 121, 124, 125.

¹⁰² *FRUS, 1969-1976, IX*, p.450, 746.

¹⁰³ Hung and Schecter, *The Palace File*, p.130.

¹⁰⁴ *FRUS, 1969-1976, IX*, p.655, 700, 705, 716; Douglas Brinkley and Luke A. Nichter (eds), *The Nixon Tapes*:

ニクソン政権のベトナム政策とアメリカ連邦議会、1969－1973年

1971-1972 (New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2014), pp.682-683; Weiner, *One Man against the World*, p.220, 222.

¹⁰⁵ APP, “Address to the Nation Announcing Conclusion of an Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam,” January 23, 1973.

¹⁰⁶ *The New York Times* (NYT), January 24, 1973; Alexander M. Haig, Jr., with Charles McCarry, *Inner Circles: How America Changed the World: A Memoir* (New York: Warner Books, 1992), p.311.

¹⁰⁷ American Institute of Public Opinion, *The Gallup Poll: Public Opinion 1972-1975: Volume One: 1972-1975*, pp.93-94.

¹⁰⁸ Douglas Brinkley and Luke A. Nichter (eds), *The Nixon Tapes: 1973* (New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2015), p.22.

¹⁰⁹ ニクソン 『ノー・モア・ヴェトナム』、236-239頁。

¹¹⁰ ニクソン 『ノー・モア・ヴェトナム』、238頁。

¹¹¹ *FRUS, 1969-1976, XLII, Vietnam: The Kissinger-Le Duc Tho Negotiations, August 1969-December 1973* (Washington D. C.: United States Government Printing Office, 2017), p.187, 208, 228, 253, 363, 364, 466, 501, 630, 631, 649, 1076, 1300, 1302-1305, 1320-1324.

¹¹² Brinkley and Nichter (eds), *The Nixon Tapes: 1973*, pp.86-87.

¹¹³ APP, “The President’s News Conference,” January 31, 1973; *CQW*, March 3, 1973, p.450; *CQA*, 93rd Congress, 1st Session, 1973, Volume XXIX (Washington, D.C.: Congress Quarterly, 1974), p.870.

¹¹⁴ *CQW*, March 10, 1973, pp.496-497; *CQW*, April 7, 1973, p. 792, 794; *CQA*, 1973, pp.870-871; NYT, March 3, 1973; *WP*, March 3, 1973.

¹¹⁵ “Trip to Southeast Asia,” April 11, 1973, VW01240, *Digital National Security Archive*.

¹¹⁶ Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2011), pp.315-327.

¹¹⁷ Brinkley and Nichter (eds.), *The Nixon Tapes: 1973*, pp.250-256.

¹¹⁸ Kissinger, *Years of Upheaval*, pp.318-319, 326-327.

¹¹⁹ *WP*, March 30, 1973; NYT, April 3, 1973.

¹²⁰ American Institute of Public Opinion, *The Gallup Poll: Public Opinion 1972-1975: Volume One: 1972-1975*, pp.119-120.

¹²¹ *CQW*, April 21, 1973, p.925; *CQW*, May 12, 1973, p.1138; NYT, May 1, 1973.

¹²² *CQW*, May 5, 1973, p.1077; *CQW*, May 19, 1973, p.1225; *CQW*, June 2, 1973, p.1347.

¹²³ NYT, May 11, 1973.

¹²⁴ *CQW*, May 12, 1973, p.1170; NYT, May 11, 1973.

¹²⁵ *CQW*, June 30, 1973, pp.1707-1708; APP, “Veto of the Supplemental Appropriations Bill Containing a Restriction

tion on United States Air Operations in Cambodia,” June 27, 1973.

¹²⁶ *CQW*, June 30, 1973, p.1707.

¹²⁷ *CQA*, 1973, p.15, 95, 792; *CQW*, July 7, 1973, p.1854.

Nixon's Vietnam Policy and the U.S. Congress, 1969-1973

Yoshihiko Mizumoto

“We won the war in Vietnam, but we lost the peace.” This is a retrospective statement made by President Richard Nixon who extricated the U.S. troops from South Vietnam and concluded the peace treaty with the opponent communist North Vietnam in January 1973. Nixon argues in his book *No More Vietnams* that despite his attainment of the “peace with honor,” such condition did not persist primarily because the Congress irresponsibly thwarted his efforts to sustain it after the war. Furthermore, Nixon states that because the Congress legislated laws to prohibit all military activities throughout Indochina after August 15, 1973, Washington's military aid, which was indispensable for ensuring Saigon's survival, was drastically reduced, and that this very factor prompted Hanoi's eventual military take-over of South Vietnam in April 1975.

Why did the Congress so resolutely oppose Nixon's efforts to sustain the U.S. military commitments in Indochina? In order to address this question, this article examines the White House-Capitol Hill rivalries in the period leading up to the termination of the war. It attempts to reveal that Nixon's repeated military enforcements such as the incursions into Cambodia and Laos, and the massive bombings on North Vietnam antagonized the critics in the Congress which eventually led to the loss of its confidence in his presidency. Although the Congress as a whole failed to force Nixon out of the war in Vietnam, the Senate exerted an unremitting pressure on the White House by proposing various amendments to limit the U.S. military operations in Laos and Thailand and to set a fixed date for the complete evacuation from South Vietnam. This confrontation between the executive and legislative branches intensified toward the end of the war, and the Vietnam peace treaty marked the beginning of the Congress' unrestrained legislation to ban all military activities in Indochina.

This article attempts to fill one of the crucial gaps in the historiography of the U.S. policy on the Vietnam War, namely, the impact of the Congress on the Nixon administration's policy making process. The conclusion derived from this study is that the Congress heavily constrained Nixon's war policy by influencing his judgements with regard to the troop withdrawals, the military operations and the peace negotiation

process. Moreover, it was discovered that the peace in Vietnam was lost not because of the Congress' ill-intended acts as Nixon argues, but because of his own confrontational stance toward the Congress that led to the collapse of its support.