激化する戦略的競争下の核軍備管理

――ポストINF時代をどう構想すべきか

INF条約破棄後の世界で核兵器は復権するか？
多層化する軍事フィールドの中で
核管理体制が危機に瀕する。偶発的リスクも
高まる中で、核軍備、通常兵器管理を含めた
安定的戦略関係をどう再構築するか。

一橋大学教授
秋山信将
あきやま　のぶまさ　広島市立大学広島平和研究所、日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター主任研究員を経て一橋大学大学院法学研究科教授。二〇一六年から在ウィーン国際機関代表部公使参事官、一八年より一橋大学に戻り国際・公共政策大学院長を兼務。著書に『核不拡散をめぐる国際政治』『核の忘却の終わり　核兵器の復権』（共編）など。

冷戦の終焉に伴って米ロ間の核戦争の可能性が低下し、米国では大国間の核戦争よりも核テロやいわゆる「ならず者国家」への核拡散のリスクが喧伝されていた。その流れの中で、バラク・オバマ大統領（当時）のプラハ演説（二〇〇九年四月）は、近い将来の実現については懐疑的ではあったものの、「核なき世界」を目標として核軍縮を進めるべきとの姿勢を取り、新戦略兵器削減条約（新ＳＴＡＲＴ）の下での戦略核兵器の大幅な削減や、二〇一〇年の「核態勢見直し（ＮＰＲ）」での核兵器の役割の削減を打ち出した。

しかし、その潮目は変化したように見える。米ロ中という大国間の戦略的競争が安全保障面においても経済面においても、そして技術面においても激化し、厳しさを増す戦略環境の中、米国では軍事的にも政治的にも核兵器の役割が再び脚光を浴びるようになってきた。実際には、近年になって急に核兵器の役割が再び重要になったわけではない。冷戦終焉後から現在に至るまでの間、ロシアや中国はさまざまな制約を抱えつつも自国の安全保障戦略に沿って核戦力の構築（あるいは、ロシアの場合には立て直しとでも呼ぶべきか）を進めてきた。一方米国では、ロシアとの全面核戦争の可能性が低下する中で、ロシアや中国との戦略的関係については楽観的な見方が優勢となり、本来ある

べき核政策（核戦力のあり方、核戦力の管理、変化する安全保障環境における核兵器の運用のあり方）について検討を怠ってきたのである（いわゆる「核の忘却」）。

ドナルド・トランプ政権になり、米国の核政策は大きく転換した。しかしこの変化は、政権固有の政策志向で急に起こった変化というよりも、「核の忘却」の時代に生じた彼我の核政策のギャップへの対応という構造的なものであると見るべきであろう。

戦略環境の変化と核の役割の再定義

一昨年二月に発表されたＮＰＲでは、米国は、自国が「核兵器の数や重要性を減少させ続けているが、中ロを含む他国では反対の方向に動いている」とし、核リスクの中心的課題が核拡散や核テロから大国間の戦略的競争へと回帰する見方を示した。ロシアについては、自らの核兵器の運用政策の中に「エスカレーション防止のためのエスカレート（escalate to de-escalate）」という、紛争サイクルの早い段階における他国（米国）の介入を抑止するための限定核使用という考え方が盛り込まれていると分析した。

中国についても、国家安全保障の目的のために完全に新しい核能力を追求しており、西太平洋における米国の優勢への脅威と位置付けた。実際、中国は射程距離四〇〇〇キロとされる中距離弾道ミサイル「東風26（ＤＦ－26：通称「グアム・キラー」）」や、「空母キラー」と呼ばれる「東風21（ＤＦ－21）」、極超音速滑空ミサイル「東風17（ＤＦ－17）」など精密打撃能力を備え、「近接阻止・領域拒否（Ａ２／ＡＤ）」能力で米軍の西太平洋における活動や展開を阻害する能力を獲得しつつある。そしてこれらは、中距離ミサイル全廃条約（ＩＮＦ条約）によって、米国が保有することができなかった射程のミサイル群である。

中ロによる、限定核使用を想定した非戦略核レベルにおける核戦力拡充の方向性は、これらの国の周辺に位置する同盟国にとっても大きな意味を持つ。とりわけ、領土・領海をめぐる係争に対し限定核使用の脅しによって米国の介入を阻止しようとするシナリオにおいて、戦略核による大量報復に依拠した懲罰的抑止中心の既存の抑止態勢では、抑止の信憑性（報復の威嚇の信憑性）を確保するという観点からも、また抑止が失敗した場合の効果的な対処（それを示唆することで攻撃による目標の達成が困難だと認識させる）という観点からも対応を困難にするものであった。こうした大国間の戦略的環境の変化への対処としてトランプ政権は、抑止態勢を「one size fits all（一つの型で全て

の状況に対処する）」から、それぞれの状況に応じ柔軟に対応することが可能な「テーラード（tailored）」な抑止態勢へとシフトさせる方向性を一層明確に打ち出した。なお、拒否的抑止における「テーラード」な抑止態勢の構築自体はトランプ政権固有のものではなく、近年懸念の高まっていた、「ならず者国家」への短距離、中距離弾道ミサイルの拡散などの脅威への対応として二〇〇〇年代には導入されている考え方である。

核戦力の近代化と軍備管理体制の危機

このような認識のもと打ち出された具体的な措置が、低出力（可変出力型）核弾頭の活用と中距離ミサイル能力の拡充を中心とした核戦力の近代化であった。低出力核弾頭の活用は、核兵器使用の敷居を下げる、あるいは安全保障における核兵器の役割を高めるものとして軍備管理・軍縮コミュニティからの批判が根強い。これに対し、戦略コミュニティからは、「使えそうである」ことと「実際に使用する」ことは区別すべきで、核の不使用を継続するためには核使用の蓋然性を維持することが有用であり、抑止の失敗への対応として戦略核による大量報復しか策がないという状況は、抑止の信憑性を低下させ、相手の核兵器使用を含む武力攻撃の敷居を下げるものである、との指摘もある。もちろん、核使用のリスクは、相互の戦力のアセットの評価を基礎とするエスカレーション・ラダーの計算のみに依拠するわけではなく、双方の平時・有事の戦略的コミュニケーションや政治的な要素にも依存する。低出力核弾頭の場合、相互の破滅を招くリスクが相対的に小さく、核兵器使用に対する心理的な敷居が低いがゆえに、誤解や計算違いによる核使用の可能性を高めることに留意すべきであろう。

一方、中距離ミサイル能力に関しては、ＮＰＲでは、潜水艦発射型弾道ミサイル（ＳＬＢＭ）を活用し、将来的には潜水艦発射型巡航ミサイル（ＳＬＣＭ）開発の方針が示され、オバマ政権時代から指摘してきたロシアによるＩＮＦ条約違反（地上発射型巡航ミサイル９Ｍ７２９の実験）については、当面遵守への回帰を期待し、それによってはＳＬＣＭ計画を見直す可能性を示唆していた。しかし、ＮＰＲ発表のわずか八ヵ月後の一昨年一〇月には、ＩＮＦ条約を脱退する意向を示し、昨年二月に正式通告、八月には脱退した。米国は、条約失効直後に、地上発射型巡航ミサイルの発射実験を行い、昨年一二月には地上発射型の中距離弾道ミサイルの実験を実施した。また、中国の中距離ミサイルを中心とした戦力に対処するため、地上発射型の中

距離ミサイルのアジアにおける配備という選択肢も視野に入れた議論も提起されるようになってきた。

米国のＩＮＦからの脱退は、核軍縮の観点からは大幅な後退を意味する。他方で、米国の戦略コミュニティの中では党派を問わずおおむね共通理解が存在する。米国からすれば、ロシアが条約を遵守せず、他の核保有国、特に中国が同条約の規制を受けず中距離を中心にミサイル・核戦力の増強を続けている中で、効果的な抑止態勢を構築するにあたって自国だけが条約により手足を縛られる意味を見出せなくなったということであろう。冷戦期に構築された米ロ間の軍備管理レジームが、現在の安全保障環境の下では米国にとってもはや有用性を持ち得ないという問題は、すでに二〇〇二年の弾道弾迎撃ミサイル制限条約（ＡＢＭ条約）破棄や欧州通常戦力条約（ＣＦＥ条約）の形骸化などに表れている。しかし、このＩＮＦ条約脱退は、条約が米ソ（米ロ）の核兵器の削減における協調と理念を具現化させた象徴的存在でもあったがゆえに、よりインパクトが大きなものであった。

しかし、米ロの軍備管理体制崩壊の危機は、それにとどまらない。二〇二一年二月に失効する新ＳＴＡＲＴの後継条約に関する米ロ間の話し合いは、方向性を見出せずにいる。昨年六月二八日の米ロ首脳会談では、新ＳＴＡＲＴの延長について前向きな結論は出ず、一方で「二一世紀型軍備管理モデル」について協議をすることで合意したが、具体的にそれが何を意味するのかについては、明確なビジョンがあるわけではない。米国はまた、この軍備管理の枠組みに中国を加える必要性を表明したが、中国側は外務省報道官が「協議に参加する前提も基礎的条件もない」として事実上拒否する姿勢を示している。またロシアも現時点における中国の参加については懐疑的な見方を示している。一二月にはポンペオ米国務長官が改めて、「世界の戦略的安定に影響を及ぼす、全ての当事者を対象に検証可能かつ拘束力のある枠組みにすべき」と中国の参加へのこだわりを見せたが、もし米国が中国の参加に固執し続け、新ＳＴＡＲＴの五年間の期限延長も渋るようであれば、米ロの核軍備管理体制は完全に崩壊することになる。

軍備管理の役割と限界

そもそも軍備管理体制の役割は、当事国同士の、意図せざる不要な紛争を回避し関係を安定的に維持することである。冷戦期の米ソの各種軍備管理条約の先例に基づいて論じるならば、軍備管理体制が、核保有国間の関係性を安定

的に管理することに貢献するためには、軍備管理条約が対象とする兵器体系（すなわち条約のスコープ）を規定し、戦力の均衡の定義に関して相互の了解が存在し、さらに均衡が安定をもたらすことが両国の安全保障に貢献するという了解が、そのような体制の成立要件であるといえる。つまり、軍備管理体制は、純粋な積み上げによる戦力見積もりに基づいた戦力の数的勢力均衡ではなく、両者の間で「均衡が存在すること」という相互認識とその状態を一定程度の範囲で安定的に管理することに対する了解によって成立する関係を制度化するという意味を持つ。さらに言えば、米ロ（米ソ）の軍備管理体制は、二極体制のもと、グローバルなレベルでの安全保障環境の安定化にも大きく寄与するものであった。

しかしながら、現在の戦略環境においては、ＩＮＦと新ＳＴＡＲＴを中核とした米ロの軍備管理体制は、大国間の安定的戦略関係の制度化という役割を十分に果たし得なくなっていることも事実である。

その理由としては第一に、極超音速滑空ロケットや無人ロボット、人工知能（ＡＩ）など新興技術の兵器への応用によって、非核兵器の戦略的価値が高まり、核兵器と通常兵器、戦略と非戦略兵器の境界が曖昧になってきていること、サイバーや宇宙といった抑止態勢を支えるインフラの脆弱性などを考慮すると、それらの領域をまたぐ「クロス・ドメイン」の抑止の計算がより複雑性を増して軍備管理条約のスコープの設定が困難になっていることが挙げられる。

第二に、米ロ中という三国間の均衡に関する安定解の導出は、各国の戦略的目標、脆弱性の計算が異なっているがゆえに（またそれらの整合性を取ることが困難であるがゆえに）、米ロ二国間関係に比べはるかに複雑であることが挙げられよう。

第三に、各国の戦力構成は変容していく途上にあり、冷戦期の米ソ間の「戦略的安定性」のような戦略的関係の安定した状態を定義し了解することが難しく、関係性を一定程度固定化する役割を持つ軍備管理の取り決め（条約）に合意することは困難であるということが挙げられる。

その意味では、軍備管理体制の有用性に対する疑問も提起され得る。当面、新しい戦略体系と戦力構築における競争が一定レベルまで激化し、全てのプレーヤーの戦力が満足のいくレベルに到達するか、あるいはこれ以上核戦争のリスクを許容することが難しいとの危機感が高まらない限り、軍備管理への欲求は生まれてこないのではないか、と

の悲観的見方もある。そもそも「戦略的安定性」という概念自体、大国間関係を規定する、もしくは理解する上で有効な概念なのかどうかという問題も提起されよう。

しかし、これらが直ちに新ＳＴＡＲＴを延長せずに失効させる理由とはならない。新ＳＴＡＲＴは、少なくとも米ロ両国の関係における不確実性を（不十分ではあったとしても）減少させ、また相互に条約遵守を確認するための、相互訪問を含む検証制度は、それらを通じた信頼醸成のメカニズムとして、お互いの意図の誤認や計算違いなどを防止するなど、リスク管理の観点からも重要な意味を持つ。新ＳＴＡＲＴの失効は、このような信頼醸成とリスク管理のメリットをも失わせることになる。

加えて、新しい安定的戦略関係のあり方とそれにふさわしい軍備管理体制に関する議論は、新ＳＴＡＲＴを延長し、その規制下においても実施することが可能である。また、中国の軍備管理体制への参加が期待薄であることは現状においてはその通りではあるのだが、もし中国の参加を促すのであれば、新ＳＴＡＲＴへの遵守を継続している状況の方が、その正当性を主張するのに外交上有利であるともいえる。

重層的戦略の時代、どうなる軍備管理

今後、米中ロの中距離ミサイルの軍備競争が活発化し、各国とも核・通常・サイバー・宇宙、戦略・非戦略など重層的なドメインにまたがる安全保障戦略の構築がなされていくことが想定される。各国は安全保障上の脆弱性を補うために抑止態勢の整備を実施するが、これは同時に、無軌道な軍備拡張を含む戦略競争へと突入し、必然的に紛争のリスクを高めることにもなり得る。その意味では、安全保障上の現実的な要請という観点だけでなく、本稿では詳述しないが、グローバルな核不拡散体制の信頼性と各国のコミットメントを確保するという観点から、現在の新ＳＴＡＲＴの体制が新しい戦略環境に適合しないとしても、何らかの軍備管理体制のあり方を（困難ではあるが）模索する必要がある。

これは、中国、北朝鮮という核保有国を近隣に抱え、中距離ミサイルの脅威への対処が自国の安全保障にとって重要な意味を持つ日本にとっては他人事ではない。核廃絶の理念を掲げる日本としては、その理想を実現するためにも、当事者として核軍備管理のあり方を構想し議論に参加していくことが求められる。●