

第1部

米口の核政策

オバマ政権の核政策と東アジア安全保障への影響

M・エレーヌ・バン¹

オバマ政権の核政策の背景

米口間の世界的な核戦争という脅威は、過去20年間に大幅に減少した。しかし、残念ながら、21世紀における核の危険を緩和することは、冷戦中に劣らず、いやおそらく当時以上に困難になっている。現在では、より多くの国が核兵器を既に取得したか、あるいはその獲得を目指している。北朝鮮は2006年だけでなく昨年5月にも再び核実験を行い、多くの人がイランは核兵器開発を進めているのではないかと恐れている。さらに、数年前には、A・Q・カーンが核関連の機密や核物質を取引する大規模な闇市場を構築していたことが国際社会に露呈した。カーンの活動は既に停止されているが、核の闇市場はおそらくまだ存在している。核爆弾の製造に必要な技術は現在でも入手可能である。果ては、狂信的なテロリストが、核兵器の購入、製造、盗取を虎視眈々と狙っている。このような状況を前に、多くの政策決定者や専門家達は、冷戦を単純な対立構造であったと振り返る。こうした過去への郷愁は見当違いではあるが、その心情は理解できる。冷戦期の様々な危機にもかかわらず、核攻撃や核事故の脅威は、20世紀後半よりも現在の方が大きいかもしれない。

オバマ大統領は就任に際し、核問題及び不拡散問題を政策課題の筆頭に据えると約束した。大統領は2009年4月のプラハ訪問中に、自らの政権による核政策に関する幅広いアプローチを提示した。その内容は次の通りである。

- 米国は「核兵器のない世界の平和と安全を追求する決意」である（ただし「この目標はすぐには — おそらく私が生きている間には — 達成されな

¹ M・エレーヌ・バンは、米国防大学国家戦略研究所の上級研究員である。本稿に示した見解は著者個人の意見であり、必ずしも米国防大学、米国防省、または米国政府の政策を反映したものではない

いであろう)】。

- 米国は、国家安全保障戦略における核兵器の役割を低減させ、他国にも歩調を合わせるように促すことにより、核兵器のない世界の実現に向けて具体的な行動をとる。
- しかし核兵器が存在する限り、米国はすべての敵を抑止し、同盟国の防衛を保証するために、安全かつ確実に効果的な核戦力を維持する。
- 核弾頭及び備蓄核弾頭を削減するため、2009年、米国はロシアと新たな戦略兵器削減条約 (START) の交渉を行う。このSTART後継条約によって、さらなる核兵器の削減や、最終的にすべての核兵器国を包含する枠組みの形成に向けた取り組みが促進されることを望む。
- 米国は、包括的核実験禁止条約への批准や、兵器用核分裂性物質の生産を検証可能な形で禁止する条約の成立を目指す。
- 米国は、国際査察に対してより一層の資源及び権限を提供することにより、核兵器不拡散条約 (NPT) の強化を図る。またNPTの実効性を高め、同条約の義務に違反した国々に対する実質的かつ早期の制裁を講じる。さらにオバマ政権は、国際核燃料バンク構想といった民生分野の原子力協力に関する新たな枠組みを構築する。
- 米国は、核武装したテロリストの存在はグローバルな安全保障に対する最も喫緊かつ究極の脅威であるため、核兵器が決してテロリストの手にわたらぬよう保証する。この一環として、米国は4年以内に、核の闇市場の解体、核物質移送の発見と阻止、危険な取引を停止するための金融手段の使用といった取り組みに基づき、世界中に存在する脆弱な核物質を保護・管理することを目的とした新たな国際的取り組みを主導する。核テロの防止に取り組むグローバルな同盟を維持するため、米国は「拡散に対する安全保障構想」や「核テロリズムに対抗するためのグローバル・イニシアチブ」などの活動を、持続的な国際制度へ転換し、今後1年以内に「核セキュリティに関するグローバルサミット」を開催する。

以下では、現在の核態勢見直し、START後継条約に向けた米国の目標、米国の拡大抑止ならびに安全の保証に関する政策、及び米国の核インフラの将来について論じていく。

移行期の米国と日本

我々は、現在、新たに政権の座についた民主党が日本の外交・防衛政策を徹底的に検証している最中であるということを理解している。発足後まだ1年のオバマ政権も、数々の戦略的見直しを行っている。活発な対話は、健全な同盟に不可欠である。したがって両国が自国の戦略、政策、目標を評価する際は、日米がそれぞれの懸念、要望、認識を互いに共有し続けることが重要となる。この目的のため、現在米国で行われている包括的な「核態勢の見直し（NPR）」について概説する。

ゲーツ国防長官が2009年5月13日にNPR策定に関する基本指針に署名し、NPRは翌年の1月～2月に終了する予定である。NPRでは、今後5～10年にわたる米国の核抑止政策、戦略、核戦力態勢を確立し、START後継条約の交渉の基盤を提供することが求められている。

今回が通算で3回目のNPRであり、過去2回は1994年、2001年に実施された。今回のNPRは2008年国防歳出授權法第1070条（公法110-181）の要件も満たし、同法に基づき以下の評価が求められる。

- 米国の軍事的な戦略、計画、プログラム策定における核戦力の役割
- 米国が安全で信頼できる確実な核抑止態勢を保持するための、政策要件及び目標
- 米国の核抑止政策、照準選定戦略、軍備管理目標の3者の関係
- 核戦力の役割と規模の決定において、ミサイル防衛能力及び通常攻撃戦力が果たす役割
- 米国の国家戦略、軍事戦略を遂行する上で必要な核運搬システムのレベル及び構成（既存システムの代替・変更計画を含む）
- 米国の国家戦略、軍事戦略を遂行する上で必要な核兵器生産体制（既存体

制の近代化・変更計画を含む)

- 米国の国家戦略、軍事戦略を遂行する上で必要な、運搬手段に搭載あるいは搭載されずに保管される備蓄核兵器（既存システムの代替・変更計画を含む）

米国は、NPR策定にあたり二段構えのプロセスに沿って実施することを決定した。第一段階では、7月のモスクワサミット（7月6～8日）、START後継条約の交渉、2011年度予算に影響する核課題などの喫緊の問題を扱った。STARTや2011年度の予算決定に関係しないその他の課題（拡大核抑止、インフラ[物的・人的]、宣言的政策など）については、現在、第二段階として検討作業が進められている。

NPR策定作業は国防省（DOD）が担当省庁となるが、実際に作業を監督する責任者は、他の政府機関（国務省、エネルギー省など）や関連する議会委員会、ならびに同盟国との組織横断的な協議・連携を含む「全政府的」アプローチに基づいて取り組んでいる。さらに、国防省はNPR策定作業を、「4年毎の国防計画見直し（QDR）」、「弾道ミサイル防衛（BMD）見直し」、「宇宙政策の見直し（SPR）」、その他様々な省庁間にまたがる政策見直し、START後継条約の交渉、2010年NPT運用検討会議の準備といった関連作業と整合性を考慮しながら平行して実施している。この組織横断的プロセスを通じ、多くの報告書、覚書、草案が政府関係者の間で回覧されたと思われる。だが『ガーディアン』紙が9月に報じたのと異なり、国防省はNPR草案をまだ大統領に提出していない。

大統領はNPRにおいて、核抑止政策、戦略、戦力態勢と核不拡散目標との均衡をとるよう指示したため、おそらくNPRは米国の政治的対立軸の左右双方から批判されるであろう。この種の議論は必要であり健全なことであるが、米国の核政策に対する分析、賛辞、批判などの尽きせぬ意見により、NPRの実際の結論及び勧告が歪められないよう保証せねばならない。ゲーツ国防長官は2009年5月30日にシンガポールで行った演説で、QDRとNPRは時として「煩雑なプロセス」であるが、「それは開かれた透明性の高い取り組みであり、何人

たりとも我々の意図を誤解することがなくなるであろう……我々は主な同盟国及びパートナーと協議を行い、米国の戦略を明確に示していく。この取り組みが、公開性の持つ強さやそれによって誤解を軽減する能力を示す好例となることを望んでいる」と述べた。米国はこの目標に沿って——過去2回のNPRと異なり——今回のNPRではその結論を説明するための公開版の報告書を作成している。

START後継条約

米口の戦略兵器削減条約は2009年12月5日に失効する。オバマ大統領とロシアのメドヴェージェフ大統領は7月6日、両国の核備蓄量を3分の1削減するとともに、ミサイル防衛協力の選択肢を模索するという予備的合意に達した。この合意に基づき、交渉担当者らはSTART条約の要である検証体制を維持し、かつ米口各々の配備核兵器数を現条約の上限2200発から1500～1675発にまで削減するような新条約の草案を作成する。両国首脳は、ミサイル発射装置と爆撃機の削減に関する論争を解決できず、これら運搬手段をSTARTの上限1600発から、各々500～1100発に削減すべきであることについてのみ合意した。

両大統領は核協力に関する共同声明にも署名し、「核兵器の拡散防止及び核テロ行為の阻止に向けた協力を強化する決意」を確認した。中でもこの声明には、世界の核施設のセキュリティ強化や原子力システム・原子力サービスの研究開発取り組みへの支援といった目標も盛り込まれた。加えて両大統領は、米国のミサイル防衛計画をめぐる長年の論争について一定の進展を実現し、イランや北朝鮮などの国がもたらす脅威の評価に協力することに合意した。またミサイル防衛での協力を模索し、敵のミサイル発射を早急に探知するための統合センター設置について話し合いを強化することに合意した（クリントン大統領とエリツィン大統領が1998年のモスクワサミットで、統合情報交換センター設立に合意している）。

両国とも、12月の失効までにSTART後継条約を締結できると慎重ではありながら楽観視している。だが成功に導くには、ロシアはSTART後継条約の交

渉が終了するまで、米国の長距離通常兵器による攻撃、ミサイル防衛能力、アップロード能力に対する懸念を一時的に棚上げすることに合意し、米国もロシアの実戦配備された「非戦略」核戦力に対し同様の対応をとる必要がある。

拡大抑止と安全の保証

同盟国に対する米国による安全の保証——広義での拡大抑止、とくに拡大核抑止——は、QDR、NPR、BMDの各見直しの重要な焦点である。前述のように、これらの見直し作業はまだ継続中であるが、オバマ政権が決定する米国の核戦力及び戦略態勢において、拡大抑止が際立つことは明白である。数十年間顧みられなかった拡大核抑止が再び脚光を浴びているのは、至極当然であり驚くに当たらない。北朝鮮は2009年5月に2度目の核実験を行い、同年の4月、5月、7月にも一連のミサイル発射実験を実施した。国際社会の大部分は、イランが核兵器を開発していると確信している。さらに中国は軍事力の近代化を続けており、ロシアのグルジア侵攻と近年の軍事演習を受けて、NATOに加盟する東欧諸国の間で安全保障上の懸念が深まっている。

2009年5月6日にペリー＝シュレジンジャー委員会が発表した報告書は、拡大抑止の問題について、重要な考察を提示しており、おそらくNPRの検討作業の枠組みとなっているであろう。

- 「……核に関する大国間の関係や核拡散は、少なくともそれが米国に影響を与えるのと同程度に同盟国及び友好国に影響を与える。変化する安全保障環境の中で拡大抑止や安全の保証を求めるこれら同盟国・友好国に特有の視点を、米国は理解し対処しなければならない」
- 「……安全の保証に対する要請を理解する取り組みの一環として、同盟国との協議を増やすための措置を拡充すべきである」
- 「……米国の核の傘に依存する同盟国すべてに対し、米国の戦力におけるいかなる変化も拡大核抑止の弱体化を意味しないことを保証すべきである」

さらに議論を進める前に、現在の抑止に関する基本的な事項を簡単に確認す

る必要がある。そもそも米国が抑止を拡大するには、まず抑止自体を達成できていなければならない。抑止については、米国の戦略問題の専門家間で様々な見解が主張されているが、潜在的な敵、相手の行動、状況に関する幅広い要素に応じて抑止を調整する必要があることは広く共有された認識である。同様に2006年の抑止作戦統合運用構想では、抑止を、潜在的な敵の意思決定における3つの変数に影響を与える関数として捉えている。「米国の死活的国益に対する敵対的行為を阻むためには……抑止に関する敵の判断において、次の3つの主要要素に対する敵の認識が焦点となる。」それは、一連の行動から得られる利益、その行動により生じる費用、及びその行動をとらず自制した場合の結果（抑止対象となる行動をとらなかった場合の費用対効果）である。

経験上、米国の同盟国の能力及び彼らから得た情報を検討するのが、状況に合わせて拡大抑止（核抑止だけでなく広義の抑止）を調整するという課題に対処する上で格好の方法である。

第一に、拡大抑止及び安全の保証は、個々の同盟国に応じて戦略を調整する必要がある。米国の国防当局は、次の疑問に答えるよう努めねばならない。

- 同盟国は、どのアクターに対し不安を抱いているか
- そのアクターのどのような行動に対し、同盟国は不安を抱いているか
- 同盟国の抑止に対する考え方、彼らが考える米国との適切な役割分担はどのようなものか
- 変化する抑止に対し、同盟国はどのような見解をとっているか
- 同盟国は、有権者や国内政治、歴史からどのような影響を受けているか
- 同盟国は米国をどのように認識しているか

これらの情報は、米国が以下の目標を達成する戦略を策定するのに役立つであろう。

- 抑止を拡大するために、米国は同盟国の敵を抑止できなければならない。
- 同盟国に対する安全の保証は、米国にそれを実行する能力があり、実際に実行すると同盟国が信じる必要がある。[拡大抑止と安全の保証の

違いに留意すること。前者は敵の判断に影響を与えることを主眼とするが、後者は同盟国の判断に主眼が置かれる。2つの概念は関連しているが、異なるものである。]

第二に、拡大抑止及び安全の保証を行うには、個々の同盟国やこれらの国が直面する具体的脅威に応じて、拡大抑止に関連する様々な能力の組み合わせを調整する必要がある。安全の保証と抑止に必要な能力の組み合わせは、動的なものである。抑止に対する米国の見解が変化すると同様、同盟国の抑止に対する見解——攻撃と防衛の役割、抑止の裏付けとなる米国の能力と自国の能力の役割を含め——も変化する。

もちろん、拡大抑止は単なる拡大核抑止以上のものである。米国及び世界の人々は、拡大抑止への米国のコミットメントを支えるものとしての核以外の能力を、得てして見過ごすか軽視している。このシンポジウムで一言しか発言できないとすれば、私が言いたいのは次のことである。「米国が与える安全保障のコミットメントは、単一の兵器システムや能力に限定されるわけではなく、米国は同盟国を安心させ、潜在的な敵を抑止する上で効果のあるあらゆる手段——核、通常兵器と並んで、政治的、外交的、法的、経済的手段——を包摂した枠組みとして拡大抑止を捉えている。日本に抑止を拡大する際、我々はこの奥深く多様な一連のツールを日本の防衛のため配備している。米国の拡大抑止行使の仕組みは、変化する安全保障環境に応じて変化し得るし、また変化すべきであるが、同盟国に対する我が国のコミットメントは不変である。」

米国の通常戦力は、拡大抑止において（ますます）重要な役割を果たしている。日本はこれまで、通常兵器による自国の攻撃能力の整備を検討してきた。例えば2003年には通常兵器であるトマホーク巡航ミサイルを導入すべきかが国会で議論され、日本はF-22の提供を求めた。こうした能力は抑止を強化する。

一部の同盟国の間では、拡大抑止を補う手段として防衛、とくにミサイル防衛が受け入れられ、時には熱心に支持されてきている。日本は安全保障強化のため、SM-3ミサイルとペトリオット弾道ミサイル防衛システムを導入してお

り、我々は日本と協力して、効果的で信頼できる、相互運用性のあるミサイル防衛システムの開発に取り組んでいる。これらの能力も抑止を強化する。

ミサイル防衛を論じるに際し、米国が近年、東欧への固定式長距離ミサイル防衛基地の配備を中止し、イランからの短・中距離ミサイルに対処するため実戦配備可能なSM-3システムの配備を決断したことに触れるべきであろう。オバマ大統領と国家安全保障チームは、この決断に至った根拠を明確に力強く説明している。ゲーツ国防長官本人の言葉によると情報コミュニティは現在、「シャハブ3などのイランの短・中距離弾道ミサイルの脅威が従来以上の想定以上に急速に増大しつつ」ある一方、「イランの大陸間弾道ミサイルの脅威については、2006年当時の推定よりもその開発の進み具合が緩慢となっていると評価している」²。米国は、この情報コミュニティによる脅威評価に応じて導入・配備戦略を変更したが、これこそが、動的な環境で持続的に拡大抑止を行使する上で我々がなすべきことである。米国は現在、ポーランドへのペトリオット・ミサイル部隊の配備を計画し、新たなミサイル防衛配備戦略の第二段階として導入予定の地上発射型SM-3の受け入れについて、ポーランド及びチェコ共和国と協議を行っている。これらの行動は、ロシアを念頭に置いた決断ではないというオバマ政権の主張と整合性を有している。

部隊の前方展開と戦力投射能力は、通常兵器による拡大抑止の第三の要素である。海外駐留は、同盟国への米国のコミットメントの明確な現れであり、これによって抑止が強化される。

軍事力以外にも、広義の拡大抑止は、共通の利益、対話と協議、演習、協調的な防衛計画といった同盟関係全体の健全性によって支えられている。加えて、国際舞台における米国の行動傾向が、安全を保証する国家としての米国の評判を形作る。

一方、とくに拡大核抑止に着目する場合、同盟国の安全を保証する上で米国の核戦力にはどのような特徴が求められるであろうか。同盟国の安全を保証

² Cole Harvey, "Obama Shifts Gears on Missile Defense," *Arms Control Today*, vol. 39, no. 10 (October 2009), <http://www.armscontrol.org/act/2009_10/missiledefense>.

するには、対象地域に核兵器を配備する（あるいは配備可能とする）必要があるのであろうか。またその核兵器は、どの程度可視的でなければならないのか。

現在、同盟国の領内に配備されている唯一の米国の核兵器は、NATOの数カ国に残されている空中投下型の爆弾であり、これらは核兵器を搭載可能な米国や同盟国の爆撃機で運搬することができる。米国は一時、韓国に核兵器を配備していたが数十年前に撤去されており、それ以降、アジア太平洋地域における拡大核抑止は、域外に存在する核戦力によって提供されている。抑止または安全の保証を目的とする地域への核兵器配備能力は、長年のうちに低減している。

- 1991年及び1992年、ジョージ・H・W・ブッシュ大統領の「大統領核イニシアチブ」により、いわゆる「戦術」核兵器の大半が撤去された³。
- 1994年、米国は航空母艦やその他水上艦艇への核兵器配備能力の恒久的な放棄を発表した。
- 1994年の決定では攻撃型潜水艦への核搭載トマホーク対地攻撃ミサイル（TLAM/N）の再配備が可能とされたが、それ以降、TLAM/Nの保持をめぐるほぼ毎年予算配分をめぐる争いが起こっている。通常兵器搭載型のミサイルは近代化が進められているにもかかわらず、TLAM/Nシステムは改良されておらず、まもなく退役するかもしれない。
- とはいえ、米国のすべての核兵器が拡大核抑止を担っていることに注目する必要がある。米国の潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）や大陸間弾道ミサイル（ICBM）、核搭載可能な爆撃機は、TLAM/Nや欧州に配備された核兵器及び通常兵器攻撃の可能な通常兵器・核兵器両用航空機（DCA）及び核爆弾と同様に拡大核抑止の一翼を担っている。拡大核抑止力はその性質上、特定のシステムや、米国の核兵器の特徴、構成、規模に依存するわけではない。

³ 「戦術」、「非戦略」核という用語には矛盾がある。核兵器はすべて戦略的な効果を持つもので、「戦術」、「非戦略」核は単に配備方法が異なるに過ぎない。これは戦略核以外を指す用語であり、START、SORT、その他の軍備管理条約の対象外となる核兵器を意味する。

第三に、安全の保証を与えようとする同盟国に対し、米国のメッセージ（言動）は明瞭で信頼できるという印象を与えることが、極めて重要である。これに関して、次のいくつかの基本的ポイントを認識しておくことが重要である。

- （抑止と同様に）何が安全の保証となるかは、見方によって異なる。
- 同盟国が不安を抱く相手はどこか、その相手のどのような行動に不安を抱くか、またそれへの対処法について、及び抑止、諫止、安全の保証の性格について、米国は同盟国と定期的に——トラック1、トラック1.5、トラック2外交を通じて——議論を行うべきである。
- NPRの関係者は、核戦力の数量や性格について検討する際、拡大核抑止の公約が依然として有効であるとの点につき、同盟国をいかに安心させるかという問題に意識的に注意を払う必要がある。
- だが核戦力の検討は、拡大核抑止の信憑性に対する同盟国の見解に影響を及ぼすかもしれない。
- 核抑止に関する問題について米国と同盟国の協議を制度化することは、拡大核抑止とその保証を弱める可能性のある誤解の存在を明らかにし、それを低減させることに役立つ。そこでの議論の対象には、抑止に貢献する非核の軍事能力も含まれるべきであろう。

核インフラ

軍備管理・防衛政策関係の活動家やアナリストは往々にして、核不拡散と核インフラの改修は絶対的にトレードオフの関係にあると述べる。軍縮推進派はしばしば、新たな核弾頭製造により、米国はNPT第6条に基づく軍縮義務を真摯に受け止めていないことが世界に示され、米国の不拡散政策が損なわれると主張する。他方で、「信頼性のある代替核弾頭（RRW）」プログラムの支持者らは、核備蓄の近代化を行わねば米国の拡大抑止へのコミットメントが低下し、同盟国を自国での核兵器開発に駆り立てると断言する。

こうした極端な主張は、米国の核インフラ、抑止と拡大抑止、米国の不拡散目標の3者間の関係を論じる上で有用な出発点とはならない。そうではなく、

議論の枠組みを作る上で、米国の中核的な国家安全保障目標に目を向ける必要がある。そのためには、オバマ大統領がプラハ演説で明言した2つの目標が参考になる。すなわち、米国は自国の防衛政策における核兵器の役割を低減させるべきである一方、抑止及び拡大抑止を強化すべきという目標である。これらを達成する上で米国の核インフラが果たす役割は、どのようなものであろうか。

個人的な意見としては、抑止・拡大抑止、不拡散、軍縮のそれぞれの要件の間には、一般に理解されている以上に実際には重なり合う共通の部分が多く存在する。米国は自国及び同盟国を守るため、当面は安全かつ効果的で信頼性ある確実な核抑止を維持する必要があることは明白である。そのために米国は、核弾頭や戦略的運搬手段が機能することを保証し、核弾頭及び戦略的運搬手段の運用性を継続的に評価する能力を確保して、これらの要件を満たすための技術と人材を確保しなければならない。言い換えれば、米国には活力ある核インフラが必要である。

他方で、大幅な核兵器削減と米国の不拡散目標の達成を実現する上でも、強靱な核インフラは必要不可欠であろう。例えば米国が配備する核弾頭や運搬手段の数が減少するに従い、残された個々の核戦力の効果及び信頼性の重要性は高まり、さらに故障や不具合が発生した装置を迅速に交換する能力も同様に重要性が増してくる。また、国際的な危機や台頭する核保有国からの重大な挑戦に直面した際には、それらに対応する上で、核弾頭及び運搬手段の生産を再開する能力が決定的に重要となる。将来、仮に核軍縮を可能にする条件が国際社会全体において整った場合にも、核兵器プログラム再開を可能とする対応能力の高いインフラは、不確実性に対するヘッジ手段となるであろう。近い将来においては、我々が開発する技術及び人材によって、検証・遵守ツールや核鑑識・核属性割り出し技術(これにより、大量破壊兵器を用いたテロ行為の支援国家を抑止できる)、その他核兵器のない世界へ移行するため克服せねばならない無数の技術的課題などを含めた、米国の不拡散能力が向上していくであろう。