



INF 条約と米国の安全保障（後編）—条約脱退をめぐる米国内の議論

新垣 拓 地域研究部米欧ロシア研究室
 第 97 号 2019 年 3 月 20 日

NIDS コメンタリー

はじめに

前編では、INF 条約の違反問題に対する米国の対応について、INF 条約の主要規定も確認しながら論じた。それでは、ロシアの INF 条約違反を理由とした米国の条約脱退について、米国の専門家はどのように論じているであろうか。

本稿では、条約脱退をめぐる専門家の議論に注目し、肯定的／否定的な見方の内容とその特徴について考察した後、今後の焦点について論じる。

INF 条約脱退に肯定的な見方

米国の運用停止／条約脱退に肯定的な議論では、①ロシアが再び条約遵守に戻る可能性が低い一方で、米国だけが条約義務に拘束されていることは公平ではない、②中国の中距離ミサイル能力に対抗する上での制約を除く必要があること、が主要な理由として挙げられている。

(1) ロシアによる条約違反への対抗

第 1 の理由は、ロシアの INF 条約違反は確信犯的行為であり、米国が何をしようとも同国が再び遵守することはない一方で、米国だけが条約に拘束されることは容認できないという見方である。

例えば、英国の著名な戦略家であるグレイと米公共政策研究所のコスローは、昨年 8 月の時点で INF 条約脱退を主張している¹。

グレイらの議論では、軍備管理協定に対するロシアの認識が、西側のそれとは大きく異なる点が強調されている。そもそも、「ロシアの政治エリートは核兵器の軍備管理を自国の安全を強化する手段とは見なしていない」のであり、プーチン大統領自身も INF 条約が

ロシアの「国益に合わない」と確信している。それは西側が対話の機会を増やそうとしたり、外交的圧力を加えたりしても変わる可能性はなく、「ロシアは今後も [INF 条約を] 遵守しない」としている。

このようなロシアの条約違反に対して、米国は「究極の国益」を護るために条約から脱退すべきであると主張している。INF 条約から脱退することは、「ロシアや未来の軍備管理参加国に対して、米国は軍備管理への違反を深刻に受け止めていることを示す」ことになり、軍備管理の価値を維持し長期的に米国の国益に資すると論じている。

この他に、戦略国際問題研究所のウィリアムズも、「遵守する当事国が 1 国しかない 2 国間条約に米国が参加し続けることは筋が通らない」として「トランプ政権の拙速な脱退発表は短期的には望ましくない影響をもたらすが、長期的には米国は脱退により利益を得る」と論じている²。

(2) 中国の中距離ミサイル戦力へのバランス

第 2 の理由は、継続的に増強される中国の中距離ミサイルへの対応を重視している。ただし、この立場は、INF 条約や軍備管理協定の意義を必ずしも軽視しているわけではない。ロシアの条約違反を問題視するも、それを理由として条約から脱退することは賢明ではないとみている。むしろ、中国への対抗という別の要因により条約脱退は正当化されるとしている。

新アメリカ安全保障センターのホルビーは、ロシアの条約違反は問題であるが、軍事的な対抗措置として欧州に短／中距離ミサイルを配備する必要はないし、同条約の当事国であることでロシアの「背信行為 (perfidy)」を浮き彫りにできることから、ロシアの違反を理由とした条約脱退は妥当ではないという考えを示

している³。

ところが中国という軍事パワーに対抗することを考えた場合、INF 条約は米国にとって「足枷」となっていると問題視する。対中軍事バランスを改善するためには、INF 条約で禁止されるミサイルシステムを開発／配備することが必要であり、そのための条約脱退は正しいと論じている⁴。すなわち、「強靱な打撃能力となる、残存性のある地上発射型の弾道／巡航ミサイルシステムを配備する能力を有すること」で、米国は西太平洋における抑止／対処能力を向上することができる⁵と指摘する⁵。

元国防次官補代理(東アジア担当)のデンマークと元上院軍事委員会スタッフで米太平洋軍司令官の特別顧問を務めたセイヤーズも、INF 条約脱退の正当な理由として、中国が増強する中距離ミサイルに対抗する必要性を説いている⁶。現状の空中／海上プラットフォームに依存した態勢では費用や弾薬上の制約があるが、新たに中距離射程のミサイル(通常弾頭の移動式 GLBM/GLCM)を配備することで東アジア全域に迅速に配備可能な攻撃能力を示し、中国側の軍事計画上の計算を複雑にさせ、抑止力を強化することができるとしている。

ジョージタウン大学教授のクロニグも、米国にとって中距離ミサイルは「中国に対して望ましいバランスを確保するのに役立つ」と指摘している⁷。

ちなみにこの対中バランス論では、欧州正面でも同様の対応—欧州への中距離ミサイル配備—をとるべきという主張はみられない。コルビーは、欧州では、中距離ミサイルを配備するよりも通常戦力を強化したり、例えばドイツやポーランドでの共同演習を増加させたりすることの方が重要であると論じている⁸。

クロニグは、NATO はロシアの中距離ミサイルシステムに対する抑止／防衛能力を有していると指摘しながら、「近い将来において欧州に地上発射型の巡航ミサイルを配備する必要があるとは考えていない」と述べている⁹。

INF 条約脱退に否定的な見方

以上のような肯定論に対して、米国の INF 条約脱退に否定的な議論では、①INF 条約の終了は米国や同盟国の安全を損ねる一方、ロシアを利するだけであ

る、②新 START 条約延長交渉だけでなく軍備管理レジーム全体に悪影響を与えてしまう、③条約脱退という選択肢の妥当性は認めるもののそのタイミングが適切ではない、という理由が挙げられている。

(1) 条約脱退による不利益

ブルッキングス研究所の上席研究員で、国務省で軍備管理・軍縮問題に長く携わってきたパイファーは、条約脱退は米国や同盟国の安全を損ねると批判する。今後、条約がなければロシアは中距離ミサイルをさらに増強するかもしれない、欧州やアジアの同盟国がその脅威に晒されることになる¹⁰と指摘する¹⁰。

軍備管理・不拡散問題の専門家であり元上院外交委員会スタッフであったモアは、将来的に計算は変わるし継続的に検討する必要性を説きながらも、現時点での INF 条約の運用停止／脱退は「禁止されている兵器を保有している国家[ロシア]を利するだけ」であり、「米国の利益にはならない」と指摘している¹¹。

ロシアの核政策の専門家であるポドヴィグも、「INF 条約からの脱退は純粋に間違いであり、そこから米国がどのような利益を得られるのか理解するのは難しい」と述べている¹²。核危機グループ代表でオバマ政権期に NSC 上級部長・大統領特別補佐官をつとめたウルフストルは、INF 条約に止まることによりロシアの違反に対する国際的な圧力を強めることや、ロシアに対する米国の制裁の根拠になってきたことを指摘しながら、米国の条約脱退はロシアに「牢獄から自由に出られる通行証」を与えるようなものであると批判する¹³。

この文脈において、対中軍事バランス論に対する反論もみられる。第 1 に、現在、中国の中距離ミサイルに対しては、空中／海上プラットフォームのミサイルによって対応できており追加的なシステムは不要である、という指摘である。その論拠としては、2017 年 7 月の上院軍事委員会におけるセルヴァ統合参謀本部副議長の「航空機や艦艇に搭載するミサイルによってそれら[中国]のターゲットを狙っている」という発言がよく言及されている。

その他には、実際に GLCM や GLBM を配備する

にしても同盟国がその受け入れに容易に応じないことが予想される、新たなミサイル配備により却って地域の安全を不安定化させる可能性があるという批判もみられる¹⁴。

これに対して、対中軍事バランス論からの再反論もみられる。コルビーは、中国のミサイル戦力は現在空中／海上発射型ミサイルによりカバーできているという指摘に対して、その事実を認めながらも、それらは地上発射型に比べてかなり費用が高つくという問題があると論じる¹⁵。

デンマークやセイヤーズも、GLCM／GLBM の配備により、空軍や海軍の負担を解消し他の任務を優先させることが可能となることや、「米国の打撃能力を次第に脆弱性の高まる航空／海上プラットフォームやよく知られている基地に任せる代わりに、沈むことのない島の予測できない場所から打撃を加えることができる」ことにより、中国への抑止力が高まると論じる¹⁶。

また、アジア太平洋地域への新たな GLCM/GLBM 配備が地域情勢を不安定化させてしまうという批判に対しては、デンマークやセイヤーズも「それらの配備が過剰な不安定性を生じさせないようにすること」を課題として認識している。これについては、新たなミサイル配備により米国のターゲティングに変化はなく、使用可能なプラットフォームの増加という変化であるという点を強調している。

同盟国やパートナー国への配備問題については、ミサイルを移動式にして恒常的な配備とはしないことが提案されている。例えば、国際危機の際に配備可能な状態とすることでシグナリングとしての機能も想定されており、興味深い点である¹⁷。

(2) 軍備管理レジームへの影響

脱退に否定的な見方の第 2 の理由について、INF 条約の脱退はロシアとの軍備管理軽視の姿勢の表れであるとして、2021 年 2 月に失効する新 START 条約の延長(5 年間)問題に与える影響も指摘されている¹⁸。先述のパイファーは、INF 条約が崩壊した後、ロシアの条約遵守姿勢に疑念が残る中で新 START

条約延長への支持がワシントンで集まるかは不明であると論じる¹⁹。

同条約が延長されない場合、この 45 年間で初めて米口の核戦力に関する条約上の制限がなくなり、データ交換、通告、現地査察による米口の戦略核戦力についての透明性が大きく損なわれることで、相互に最悪のケースを想定した戦力態勢の構築に向かうことになると懸念する。

さらに、INF 条約の終了は米口間の信頼関係の崩壊を意味するとして、その他の軍備管理、軍縮に向けた取り組みが停滞することや、核大国である米口の軍縮に対する消極的姿勢が核不拡散レジームを弱体化させることになるという批判もみられる²⁰。

(3) 脱退行使のタイミングの問題

脱退否定論では、脱退という選択肢そのものを否定するのではなく、それを現時点で行使することを批判する議論もある。ハーバード大学ベルファーセンターのミラーは、条約脱退は、条約違反が長引き解決されない場合は合理的で正当な反応であるとしながらも、その決定は「米国及び同盟国の利益に最も貢献するという、中身のある判断に基づいてなされるべき」とであると指摘する。

現時点で条約から脱退すべき喫緊の戦略的理由はない上、今回の急な行動は米国が INF 条約を破壊したと責められる一方で、本来責任を負うべきロシアを利するだけである。「なぜ今そのような決定を下したのか大きな疑問である」と批判する²¹。

オバマ政権期から国務省で軍備管理、宇宙安全保障問題を担当し、現在はブルッキングスの上席研究員であるローズは、ロシアが条約違反を是正する動きを一切みせていないことから、トランプ政権が条約脱退を決定したことは理解できるとしている。しかし、条約脱退を決定したのであれば、①INF 条約の終焉がロシアの責任であることを全面に示す、②同盟の一体性を維持するという方法ですべきであったとして、条約脱退という政策方針の実施の方法に問題があったとみている²²。

米国内の議論からみえてくるもの

これまでみてきたように、トランプ政権の INF 条約脱退決定の是非を巡り、専門家の間で活発な議論が展開されている。

ロシアの確信犯的な条約違反には条約脱退という選択肢を行使すべき、対中バランスのためには中距離射程のミサイル能力を保有することが必要という論理は一定の説得力を有する。その一方で、条約脱退がロシアを利することや、脱退決定のタイミングや戦略的考慮があったのかという指摘も射たものであろう。

脱退肯定論について興味深い点は、INF 条約の終了が結果的にロシアを軍事的に利するリスク—中距離ミサイルの保有・配備が拡大するリスク—に対する危機感がみられないことである。例えば、9M729 が欧州の安全保障を軍事的に脅かしているという指摘はみられないし、それらがアジア正面に配備された場合の影響について具体的に評価した論考はみられない²³。

その背景には、①欧州正面では、空中／海上プラットフォームでの軍事能力やミサイル防衛システム、その他の通常戦力により抑止／対処が可能とみている、②欧州同盟国が強い反応を示していない、③アジア正面に配備されたとしても、それらは中国を念頭に置いたものであり、同盟国や米軍が現状以上に脅威に晒されるわけではないとみている、といった理由が考えられる。

こうしてみると、①条約脱退によりロシアが中距離ミサイルを自由に増強／配備できることのコスト、②脱退により中国のミサイル戦力に対応する選択肢を拡大できる利益、これらのどちらを大きいと評価しているのかという要因が、条約脱退をめぐる見方に影響を与えているように思える。

米国内の議論のもう一つの特徴としては、今回の INF 条約脱退を、現在の安全保障環境を反映した新たな軍備管理の構築をめざす機会として捉える議論が共通してみられることである。

例えばコルビーは、INF 条約は「軍縮条約である必

要はない」として、米口ともに一定数の中距離ミサイルの保有を可能とした制限条約として修正する余地があることを指摘している。すなわち、米口ともに中距離ミサイルシステムを必要しているため、地域情勢に合わせるかたちで、禁止ではなく保有数に上限を設ける内容であれば合意する可能性はあると論じている²⁴。

グレイらも、軍備管理は信頼と同義ではなく「政治的現実を反映するものであり、それを変えるものではない」と指摘する。同時に、ロシアの態度次第ではあるものの、査察手続の強化された新たな INF 条約の合意は必要であると論じている²⁵。

条約終了を現実として受け入れるローズは、INF 条約の終焉は、現行の米口の戦略的安定の枠組みの崩壊を含む新たな潮流が生まれていることを示していると指摘する。

したがって、米国は将来的な戦略的安定の枠組みの転換に向けて、中・長期的な取り組みを始めるべきであると論じる。そこでは、新 START 条約の延長はもちろんのこと、将来の軍備管理レジームの在り方について超党派で取り組むこと、同盟国と緊密に連携しながら、ロシアだけでなく中国という新しい主体も含めた戦略的安定の枠組みの構築を進めるべきことが提言されている²⁶。

今後の焦点

2019 年 3 月 4 日、米国の脱退宣言に続いて、ロシアも条約の運用停止を発表した。この状況では、8 月 2 日に INF 条約は終了する可能性が極めて高い。

今後ロシアは、短／中距離での GLCM や GLBM の開発・配備をさらに推進するであろうし、核戦力増強に向けた従来の取り組みを継続させるであろう。また、米国による欧州への新たなミサイルや、ミサイル防衛システムの配備を阻止するために欧州諸国に向けたミサイル能力の誇示を行うことも十分に予想される。ここでは、INF 条約の終了は当然のこと、いずれの行動も米国側に責任があるというロジックが用いられるのであろう²⁷。

今後の焦点として、少なくとも 3 つ挙げることができる。第 1 には、ロシアや中国に対抗していく上で、米国

がどのような軍事能力をいつまでに取得しどのように運用するのか、という点である。対中バランス論が提言するように、米国も短／中距離の GLCM/GLBM の開発を本格化させるとみられるが、実際にそれらを配備するまでには多くの時間が必要となるであろう。

また、それらの能力をどのように運用していくのかという問題は、同盟国と緊密に連携しながら決めていく必要がある。その過程では、米国だけでなく同盟国が保有する能力や他のドメインの能力と、どのような組み合わせやタイムラインでそれを利用するのか、戦略的な視点からの位置付けも重要となるであろう。

第 2 には、ロシアの軍事力増強が予想される中で、欧州における拡大抑止／防衛態勢に関する議論が今後どのように展開するのか、という点である。そこでは、ロシアが現状に加えどのような核／通常戦力をどこに配備するのかという軍事的要因に加え、ロシアがどこまで「膨張」と認識するのかという政治的要因も影響を与えるであろう²⁸。

第 3 には、今後の軍備管理協定がどのように展開するのか、という点である。INF 条約に関しては、現在の全廃条約から特定射程や一定数のミサイル保有を

認めるという制限条約化や、中国を加えた多国間条約化という可能性が考えられる。軍備管理上の利益を見出すことができれば、まだ前者の可能性はゼロではないようにみえるし、実現すれば画期的で意義深い。しかし、ロシアの条約違反を「無色化」できるのかという問題もあり、合意へのハードルはやはり高いであろう。いずれの場合でも、既に INF 条約の多角化に消極的な姿勢を示している中国を参加させることは、極めて難しいであろう²⁹。

新 START 条約の延長問題に関しては、ロシアの新たな核戦力開発も踏まえて、現在政権内で見直し作業が行われている。この作業にどの程度影響力を有するかは不明であるが、同条約に批判的であったポルトン大統領補佐官は、当然ながら延長の意義にも懐疑的な姿勢を示しており、予断を許さない状況が続く³⁰。

(2019 年 3 月 7 日脱稿)

¹ Colin Gray and Matthew R. Costlow, “Time to Withdraw from the INF Treaty”, Information Series, No. 433, National Institute for Public Policy, (August 28, 2018).

² Ian Williams, “Commentary: Leaving the INF Treaty Now Is the Right Call”, Missile Threat, CSIS, (October 24, 2018, modified December 5, 2018).

³ Elbridge Colby, “The INF Treaty hamstrings the U.S. Trump is right to leave it”, *The Washington Post*, (October 23, 2018).

⁴ Tobin Harshaw, “The Future of Nuclear Weapons and the Next Great War”, *Bloomberg*, (January 12, 2019).

⁵ Elbridge Colby, “The INF Treaty hamstrings the U.S. Trump is right to leave it”.

⁶ Abraham Denmark and Eric Sayers, “Exiting the Russia nuclear treaty impacts military strategy in Asia”, *The Hill*, (October 25, 2018).

⁷ Jakub Palowski, “Prof. Kroenig: Suspension of INF a ‘Correct Response’ to Russian INF Treaty Breach”, *Defence24.com*, (January 23,

2019).

⁸ Tobin Harshaw, “The Future of Nuclear Weapons and the Next Great War”.

⁹ Jakub Palowski, “Prof. Kroenig: Suspension of INF a ‘Correct Response’ to Russian INF Treaty Breach”, *Defence24.com*, (January 23, 2019).

¹⁰ Steven Pifer, “How to get Moscow back to compliance with the INF Treaty”, *Brookings Institution*, (April 26, 2017).

¹¹ Thomas C. Moore, “How to Respond to Russian Violations of the INF Treaty”, *War On The Rocks*, (August 4, 2014).

¹² Pavel Podvig, “Who lost the INF Treaty?”, *Bulletin of Atomic Scientists*, (October 26, 2018).

¹³ Jon Wolfsthal, “Killing the INF Treaty was a Gift to Russia”, *National Interest*, (February 7, 2019).

¹⁴ Zack Brown, “China Is No Reason to Abandon the INF”, *Defense One*, (November 6, 2018); Gregory Kulacki, “China and the INF Treaty”, *Union of Concerned Scientists*, (November 1, 2018).

¹⁵ Tobin Harshaw, “The Future of Nuclear Weapons and the Next Great War”.

¹⁶ Abraham Denmark and Eric Sayers, “Exiting the Russia nuclear treaty impacts military strategy in Asia”.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Pavel Podvig, “Who lost the INF Treaty?”.

¹⁹ Steven Pifer, “The Future of the INF Treaty”, Brookings Institution, (January 25, 2018).

²⁰ Sarah Bidgood, “Trump Accidentally Just Triggered Global Nuclear Proliferation”, *Foreign Policy*, (February 21, 2019).

²¹ Steven Miller, “Ideology over interest? Trump’s costly INF decision”, *Bulletin of Atomic Scientists*, (October 26, 2018).

²² Frank Rose, “The end of an era? The INF Treaty, New START, and the future of strategic stability”, Brookings Institution, (February 12, 2019).

²³ 日本での分析については次を参照のこと。村野将「なぜトランプ政権は INF 条約破棄表明に至ったのか—中距離核戦力全廃条約の経緯とその問題、アジア太平洋地域への影響は？（前編）」、*WEDGE*、(2018 年 10 月 22 日)、同「なぜトランプ政権は INF 条約破棄表明に至ったのか—中距離核戦力全廃条約の経緯とその問題、アジア太平

洋地域への影響は？（後編）」、*WEDGE*、(2018 年 10 月 24 日)。

²⁴ Elbridge Colby, “The INF Treaty hamstringing the U.S. Trump is right to leave it”.

²⁵ Colin Gray and Matthew R. Costlow, “Time to Withdraw from the INF Treaty”.

²⁶ Frank Rose, “The end of an era? The INF Treaty, New START, and the future of strategic stability”.

²⁷ Steven Pifer, “The blame game begins over the INF Treaty’s demise, and Washington is losing”, Brookings Institution, (January 25, 2019).

²⁸ Tom Nichols, “Mourning the INF Treaty: The United States Is Not Better for Withdrawing”, *Foreign Affairs*, (March 4, 2019).

²⁹ Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, “Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang’s Remarks on the US Suspending INF Treaty Obligations and Beginning Withdrawal [sic] Process”, (February 2, 2019).

³⁰ Amy F. Woolf, “The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions”, Congressional Research Service, (September 27, 2018), pp.40-43.

プロフィール

profile

地域研究部

米欧ロシア研究室

主任研究官 新垣 拓

専門分野：米国の外交・核・核不拡散政策、NATO 核シェアリング制度の変遷

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111 (内線 29171)

FAX：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>