

NATO抑止・防衛態勢レビュー（DDPR）を読む（2）

— 地域研究部米欧ロシア研究室主任研究官 鶴岡 路人

NIDSコメンタリー

第28号 2012年11月22日

前回（「NATO抑止・防衛態勢レビュー（DDPR）を読む（1）」『NIDSコメンタリー』第26号、2012年10月3日）に引き続き、2012年5月に採択されたNATOの抑止・防衛態勢レビュー（DDPR）を分析する。本稿では、NATOの抑止・防衛態勢を構成する要素のうち、通常兵器、ミサイル防衛、軍備管理・軍縮・不拡散につき検討した上で、DDPR後の課題を考えたい。

通常兵器

NATOのいう抑止と防衛における各要素の「適切なミックス（appropriate mix）」のなかで、核兵器と並ぶ重要な柱が通常兵器である事実は長年変化しない。冷戦期を振り返れば、通常兵器において東側（ワルシャワ条約機構）に劣っていると考えられたことから、それを補うためにNATOは核兵器への依存を強めたとの現実があった。核と通常兵器の役割は互いにリンクしているのであり、だからこそ、「適切なミックス」との概念が成り立つのである。

ただし、NATOにおいても、通常兵器が常に抑止の文脈で捉えられてきたわけでも、通常（兵器による）抑止の概念が精緻化されてきたわけでもない。そのため、今回の文書でも、通常兵器による抑止に関連すると思われる記述は、「柔軟な態様で利用できる」、「NATOの結束を目に見える形で保証する（ともにパラ13）」といった箇所のみである。核兵器に関しては、特に欧州に配備された戦術核、及びそれに依拠する核共有の存続の是非を巡って多くの議論があるため、自ずとその意義付けへの関心が高まる。しかし、通常兵器の役割を疑問視する議論はNATO内にはほぼ存在しないため、DDPRにおいても、

抑止・防衛態勢における意義をことさら示す必要がなかったのだろう。

それよりも注目すべきは、通常兵器に関する限り、危機感の表れともいえるほど、今日と将来の課題ばかりが列挙されていることである。たとえばDDPRは、「各国は、現在の、そしておそらくは今後も継続するであろう財政的困難にもかかわらず、必要とされる特質を維持するためには十分な資源を費やさなければならない（原文は下線部分がイタリック、パラ15）」と指摘し、その上で、「しかし深刻な予算上の制約がある時期に、同盟のあらゆる種類の任務に必要な能力を導入し維持するには、新たな概念によるアプローチが求められる（同、パラ16）」と述べている。

財政危機により各国で国防予算が大幅に削減されるなかで軍事能力（通常兵力）をどのように維持するかは、NATOにとって極めて深刻な課題である。だからこそ、各種の新たな試みが行われているのである。NATOにおける最近の取り組みとしては、優先順位の明確化や専門特化（specialisation）、多国間協力等に代表される「スマート・ディフェンス」がある。これに、相互運用性向上を主眼とした「兵力連結イニシアティブ（Connected Forces Initiative）」を組み合わせることで、「2020年のNATO軍（NATO Forces 2020）」を構築しようというのである。ただしこれらはDDPRのプロセスを通じての取り組みではなく、特にハード面に関しては、2010年11月のリスボン首脳会合、及び2012年5月のシカゴ首脳会合においてそれぞれ採択された能力構築のパッケージに関するものである。DDPRにおいては、NATOの抑止・防衛態勢を包括的に検証することが目的であったため、通

常兵器もその範疇に含まれたが、通常兵器の能力面の取り組みは、今後も別枠で進められていくことになる。

ミサイル防衛（１）－ 核抑止との補完関係

２０１０年１１月のリスボン首脳会合は、ＮＡＴＯとしてミサイル防衛能力の構築を進めることを決定した。それまで、ＮＡＴＯにおけるミサイル防衛は、大量破壊兵器（ＷＭＤ）及びその運搬手段の拡散の文脈で議論される機会が多かったが、同首脳会合で採択された戦略概念は、ミサイル防衛を「集団防衛の中核的要素（core element）（パラ１９）」と明確に位置付けたのである。

今回のＤＤＰＲもこれを踏襲し、「ＮＡＴＯの弾道ミサイル防衛能力は、抑止と防衛における同盟の能力への重要な追加的要素（important addition）であり、２１世紀の脅威に対する集団防衛コミットメントを強化する（パラ１８）」と述べている。そして、核抑止との関連では、「ミサイル防衛は抑止において核兵器が果たす役割を補完（complement）するが、それを代替（substitute）することはできない（パラ２０）」とされた。

ただし、ミサイル防衛を集団防衛の文脈に位置付けることと、抑止の文脈において核兵器を補完することは、必ずしも同義ではなく、前者の立場から後者が自動的に導き出されるわけではない。もっとも、ＤＤＰＲはあくまでも政策文書であり、学問的な意味で概念を精緻化することが目的ではない。それでも、ＤＤＰＲにおいて、ミサイル防衛がどのように核抑止を補完するかが示されていないことは事実である。そして、核兵器とミサイル防衛が補完的であるといった場合、その関係をつきつめれば、少なくとも部分的な代替可能性には行き着く可能性があるはずである。詳細は別稿に譲るが、そうでなければ——「補完」の定義にもよるものの——そもそも補完すらできないだろう。

ＮＡＴＯの文脈においては、ＤＤＰＲ以前から、この「補完すれども代替せず」との理解がすでに定

着しているが、その背景には、特にフランスの固い姿勢があるといわれている。ミサイル防衛の発展にかかわらず、核兵器の役割は不変であるというのがフランスの原則論的立場である。逆にいえば、核兵器の役割に変更を加えないとの条件の下に、同国は（ＮＡＴＯとしての）ミサイル防衛に賛成したのである。今回もこの原則が貫かれている。

ミサイル防衛を含む諸要素を一体的に抑止の枠に入れようとする場合、古典的な分析枠組みを援用するのであれば、「懲罰的抑止（deterrence by punishment）」と「拒否的抑止（deterrence by denial）」の「適切なミックス」を検討し、そのなかで戦略核、戦術核（非戦略核）、ミサイル防衛の役割を割り振るとというのが、一つの論理的方法である。ただし、ミサイル防衛はあくまでも「防衛」の手段であるというのが、現場を含めたＮＡＴＯにおける支配的理解の実態なのであろう。そうである限り、現実問題としてミサイル防衛は、何らかの方法で核抑止を補完（あるいはより漠然と「貢献」）するものの、それを代替することからは遠く離れたところにとどまることができるのである。

なお、抑止の文脈におけるミサイル防衛の効果としてＤＤＰＲは、損害限定とともに「敵の計算を複雑にする（パラ２０）」ことを挙げている。同文書ではそれ以上の言及はないが、この観点からのミサイル防衛の役割を、今後どのように抑止態勢に組み込んでいくことができるのかが注目される。

ミサイル防衛（２）－ ロシアとの関係

ミサイル防衛に関してもう一つの重要な課題は、ロシアとの関係である。これには、ＮＡＴＯのミサイル防衛がロシアを標的にしたものでない旨のＮＡＴＯによる表明と、ミサイル防衛に関するロシアとの協力という二つの側面がある。前者に関してＤＤＰＲは、「この能力（ミサイル防衛）は、純粋に防御的なものであり、欧州大西洋地域以外からの脅威を念頭に構築されている（パラ２０）」と原則論を述べた上で、さらに、「ＮＡＴＯのミサイル防衛はロシア

を対象としたものでも、またロシアの戦略抑止力を損なわせる能力を有するものでもない（パラ 21）」と明確に述べている。ロシアはこの点に関して法的拘束力を有する保証を求めているが、NATO（米国）側は応じていない。DDPRには拘束力こそないものの、この文言は、NATOによる意思表示としてこれまでで最も踏み込んだものだといえる（DDPRと同時に採択されたシカゴ首脳会合の宣言文書でもほぼ同じ文言が使われた）。

ロシアとの協力についてDDPRは、「相互主義と最大限の透明性、そして相互信頼の精神で、ロシアとの間のミサイル防衛協力を今後とも積極的に追求する（パラ 21）」と述べている。シカゴ首脳宣言は、共同のデータ・フュージョン・センターや共同計画作戦センター設置提案の実現を期待する旨の言及を行っているものの、この分野での議論に前進は見られない。（NATO・ロシア間のミサイル防衛協力の問題点については、拙稿「NATOにおけるミサイル防衛——リスボン首脳会合後の現状」『NIDS コメンタリー』第 19 号、2011 年 2 月 17 日、参照。）NATO・ロシア間のミサイル防衛協力はいずれにしても容易ではない上、本年 11 月の米大統領選挙も大きな要素であった。選挙を前にして、米国の側に動ける余地がほとんどない他、ロシアも、選挙結果、及び選挙後の情勢をまずは見極めるとの姿勢だったのであろう。選挙の結果、オバマ（Barack Obama）政権の継続が決定したことで、ミサイル防衛に関する従来の政策も基本的には維持されることが予想され、ロシア側も今後はそれを前提にした対応を迫られることになる。

なお、ロシアとの協力の進展如何を問わず、NATOにおけるミサイル防衛整備は着々と進められており、シカゴ首脳会合では暫定能力（interim capability）の達成が宣言された（パラ 60）。焦点となっている指揮命令システムに関しても調整が進められているが、米国のアセットをどの段階でどのような方法でNATOの指揮命令系統に組み込むかが残された焦点になっている模様である。同時に、

政治的問題としては、ロシアとの協力が進まない中でNATO側のミサイル防衛のみを急速に進めることに慎重な声が、ドイツ等の一部諸国で依然として根強いとみられている。

軍備管理・軍縮・不拡散（1）－ 抑止・防衛態勢における役割

DDPRの掲げる第四の柱が、軍備管理・軍縮・不拡散である。これを抑止・防衛態勢の柱の一つに位置付けるのは、NATOにおいては新しい考え方である。そのため、DDPRは同セクションの冒頭で、「軍備管理・軍縮・不拡散は、同盟の安全保障上の目的の達成において重要な役割を果たしている。そこにおける成功と失敗はNATOの脅威環境に直接的な影響を有することがあるため、NATOの抑止・防衛態勢に影響を及ぼす（パラ 22）」との説明を行い、同分野を抑止・防衛態勢の枠内で議論することを正当化している。

ただし、そのような正当化をしなければならない時点で、これを抑止・防衛態勢の柱に位置付けることは、おそらくすでに不自然であり、無理があるのだろう。DDPRの実施を決定した2010年11月のリスボン首脳会合、及びそこで採択された戦略概念に至る議論においては、軍縮分野へのNATOとしてのコミットメント強化を求める一部加盟国（ドイツ等）からの強い要求があった。そうした声への配慮をせざるを得なかった事情から、DDPRの一つの柱として同分野が盛り込まれることになった経緯がある。ただし軍備管理・軍縮における焦点は、常に欧州配備の戦術核を巡る問題であった。そしてDDPRにおいても、紙幅のほとんどは戦術核の問題に費やされている（DDPRでは「非戦略核」との呼称が用いられている）。

戦術核問題を含めて、NATOにおいて軍備管理・軍縮の問題を議論するにあたっては、構造的な困難が存在する。NATOは自らの軍備を有しておらず、軍備管理・軍縮の主体に自らなることが不可能だからである。冷戦末期の欧州通常兵器（CFE）

条約においては、ブロック対ブロックの交渉だったために、NATOが、西側の立場調整の場として使われたが、後にも先にも、軍縮交渉においてNATOが前面に出てくることはない。今後の焦点は、以下に見るロシアとの間での戦術核軍縮であるが、これも基本的には米ロの二国間交渉であり、NATOが直接の交渉当事者になるわけではない。NATOは情報共有の場にとどまらざるを得ないのである。もう一点、戦術核の将来を軍備管理・軍縮の文脈で論じることの問題も存在する。核軍縮の次なる焦点が戦術核である以上、そのような位置付けは理解できるところである。他方、欧州配備の戦術核に依拠するNATO独自の核共有メカニズムは、まさに同盟の抑止と結束の主要な柱の一つであると長年考えられてきたのであり、その役割は、敵を抑止（deter）すると同時に同盟国を安心（reassure）させることであった。そうである以上、戦術核の将来は、本来、ロシアとの軍縮交渉の帰趨によってではなく、戦術核が果たしてきた役割——特に後者の同盟内での安心供与——への所要の変化によって決定されるべきである。それ故、戦術核の将来を抑止の観点ではなく、軍縮問題として扱う昨今の傾向には、NATO内でも多くの実務家や専門家が強い違和感を持っているのである。

軍備管理・軍縮・不拡散（２）－ 戦術核軍縮に関する立場

DDPRに関する日本の報道では、NATOが戦術核軍縮に「新たに」前向きな姿勢を示したとの見方が支配的であった。しかし、これはNATOの意図したメッセージではない。また、欧米の報道においてもそのような解釈はほとんど見られなかった。この点を理解するには、DDPRの文言を精査した上で、2010年11月の戦略概念と比較する必要がある。

核軍縮についてDDPRは、「冷戦の終結後、NATOは欧州に配備された核兵器の数量、種類、即応態勢と、NATO戦略における核兵器への依存をいづれも劇的に引き下げた。この背景において、そし

てより広範な安全保障環境（broader security environment）を考慮した上で、同盟に割り当てられた非戦略核兵器への所要の削減を、欧州大西洋地域に配備されたロシアのより大きな非戦略核兵器の集積を踏まえ、ロシアとの相互主義的（reciprocal）な方法により検討する用意がある（パラ26）」と述べている。加えて、「同盟国は、より広範な安全保障環境の文脈において、NATOが、前方展開されNATOに割り当てられた非戦略核兵器の大幅な削減（significant reduction）を可能とするロシアとの相互主義的行動をどのようにとることができるか、NACが関連する各種委員会に検討を指示することに同意する（パラ27）」と述べている。

今回のDDPRが、「非戦略核兵器への所要の削減」を検討する用意を表明し、「非戦略核兵器の大幅な削減を可能とする」方法の検討の開始に同意したことのみに着目すれば、NATOとして戦術核（非戦略核）削減の方針を示したということも可能かもしれない。しかし、2010年11月の戦略概念においてすでにNATOは、欧州配備の核兵器に関して、「将来それをさらに削減する条件を作り出すことを追求する（パラ26）」と表明し、「さらなる段階に進むにあたっては、ロシア側に有利な短距離核兵器の不均衡を考慮しなければならない（同）」と述べていた。つまり、①欧州配備の戦術核の削減可能性、②そこにおけるロシアとの軍縮合意の必要性という二つの主たる要素は、すでに戦略概念において出揃っていたのである。

その上で、戦略概念とDDPRを比較した際に顕著であるのは、次の二点だといえる。第一に、戦術核軍縮におけるロシアとの「相互主義」がより強調されている。異なる解釈の余地はあるものの、これは、NATO（米国）による一方的な戦術核軍縮の可能性を以前より明確に否定するものと理解することが可能である。NATOによる一方的軍縮を主張する一部の軍縮派にすれば、軍縮姿勢の後退だとすらいえる。

第二に、「より広範な安全保障環境の文脈」の含意である。同盟全般、なかでも特に核兵器に関する限

り、NATOの焦点は長年ソ連、そして現在のロシアであった。DDPRの文面からは必ずしも明らかではないが、パラ26及び27で繰り返される「より広範な安全保障環境の文脈」とは、ロシア以外の要素も考慮するとのメッセージとして挿入されており、その筆頭はイランであると考えられている。このことの戦術核問題への含意は、たとえロシアとの相互主義的な軍縮合意ができたとしても、戦術核の欧州配備の必要性が必ずしも全て消滅するわけではない、ということであろう。ロシア以外の「より広範な安全保障環境」を考慮しなければならず、その結果次第では、ロシア以外の情勢を理由に戦術核の配備を継続するという選択肢が存在し得るのである。これは、DDPRの冒頭で触れられた「他地域」への懸念の表明と合わせて、NATOが抑止の文脈において見据えなければならない対象の、欧州大西洋地域からの拡大を示しており、日本の視点としても興味深い。

また、NATOがこれまで依拠してきた核戦略論に基づけば、戦術核に限定してロシアとの均衡を達成することの戦略的意味は不明である。そもそも、NATO側の戦術核は直接的にロシアの戦術核に対抗したものではなく、同様の指摘はロシア側に関しても当てはまる。ロシアは通常兵器における対NATO劣位を補うために、戦術核を含めた核戦力への依存を強めているのであり、NATO側の戦術核の数量は、ロシアの核戦略において大きな考慮要素ではない。だからこそ、ロシアは戦術核軍縮に全く関心を示さないのである。そして、核セキュリティの文脈はともあれ、NATO側においても、ロシアの戦術核への脅威認識は、ロシアと国境を接する一部のNATO諸国を除けば必ずしも高くない。したがって、戦術核軍縮にあたってロシアとの間で相互主義が必要であるとの主張は、戦略論に基づくものというよりは、すぐれて政治的なメッセージであると理解すべきであろう。

戦術核に関する実際の軍縮交渉にあたって大きな課題として浮かび上がるのが、戦術核を巡る透明性をどのように向上させるかである。冷戦期、冷戦後を通じて、これまで戦術核が軍備管理・軍縮交渉の対象となつてこなかった最大の理由は、検証の困難さだった。どこに何が何発存在するのか。戦略爆撃機や大陸間弾道ミサイル(ICBM)と比べ、寸法的にも小さな戦術核の在り処と数量を把握することははるかに困難である。

そうした背景から、NATOとロシアの間でまずは透明性(transparency)を高める努力をしようというのがDDPRの立場である。例えば「同盟国(NATO加盟国)は、NATOとロシアの欧州における非戦略核の態勢に関する新たな詳細な提案を作成し、相互理解を深めることを目標に、NATO・ロシア理事会において透明性と信頼醸成のための案を検討及び交換し続けることを期待している(パラ25)」と述べている。

2010年11月の戦略概念においてすでにNATO側は、ロシアに対して欧州配備の核兵器に関する透明性の向上を求めていた(パラ26)。そして、実際、特に戦術核に関してロシアの透明性は極めて低いのが現実である。しかし、透明性に関してはNATO(米国)側も、あまり誇れる状況ではない。米国には、特定の場所や時間での核兵器の有無を否定も肯定もしないという有名なNCND政策があり、また、そもそもNATO諸国への米核兵器の配備は、いずれも米国と当該諸国との間の秘密の二国間協定に基づく。そのため、ホスト国の側も、少なくとも公式には核兵器配備の事実を明かさない前提になっている。米国の戦術核配備を現時点で受け入れているのが、ベルギー、ドイツ、イタリア、オランダ、トルコの5カ国であることはおそらく確実だが、これすら公式には未確認である。弾頭数については、5カ国の合計で180発ないし200発程度というのが大方の推定であるが、NATOないし米国政府が具体的な数字を公表したことはない。

ロシアに透明性の向上を求める以上、米国及びN

A T Oの側においても、自らの透明性をどこまで高められるかが大きな課題となる。実際、D D P Rを受けて、そのための検討作業がN A T O内でも始まった模様である。欧州配備の米戦術核に関して、どこまで何を公表するのか、今後の判断が注目される。

ただし、N A T O側の戦術核（欧州配備の米戦術核）の態勢については、さまざまなソースによって、かなりの確度で情報が知られている。そのため、N A T O側が透明性を高める措置をとったとしても、それまで未確認だった情報が公式のものに置き換わるとの違いは生じるかもしれないが、新たな事実が明らかになる度合いは低いと思われる。それに対してロシア側については、特に配備場所と数量に関して確度の高い情報が極めて限られており、透明性向上のための小さな一歩でも合意されれば、これまで未知だった情報が明らかになる可能性がある。ここでも、N A T O・ロシア間には非対称性が存在しており、交渉は容易ではない。

なお、2010年11月に戦略概念が採択された際には、同文書がロシアに対して欧州に配備の戦術核を「N A T O加盟国の領域から離れた場所に移転（relocate）（パラ26）」するように求めたことから、日本の一部からは懸念が表明された（本件について詳しくは、拙稿「戦術核の『移転問題』とは何か——N A T O戦略概念を巡る日本の懸念を考える」東京財団ユーラシア情報ネットワーク、分析レポート、2011年4月1日を参照）。今回のD D P Rでも、上述の引用のように、「欧州における非戦略核の態勢（パラ25）」との言葉の使い方があるなど、欧州に焦点が当てられていることは否定できない。しかし、この文脈における欧州への言及は、より直接的には、米国（に備蓄されている戦術核）を議論の対象から除外するという意味を有していると解釈すべきであろう。

DDPR後の課題

DDPRは、結論部分において「N A T Oは、今日の状況下において、各種能力の現行のミックス、

及び構築のための計画は健全であると判断した（パラ31）」と述べている。そして、今回のD D P Rで検討の対象となった諸要素については、今後ともレビューし続けていくというのが、D D P Rのメッセージである。

N A T Oの内部的な論点としては、軍備管理・軍縮の協議の場として新たに設置される委員会の活動範囲がどのように規定されるのかといった問題や、戦術核の問題を核計画部会（N P G）で議論するのか、それとも北大西洋理事会（N A C）がより前面に出るのかといった問題が存在する。また、戦術核については、その運用に関する新たな計画指針（planning guidance）（パラ11）の策定が想定されている。

D D P Rの内容を改めて振り返れば、やはりその保守的性格が顕著である。特に核兵器の扱いについては、現状維持的な傾向が色濃い。加盟国間の交渉において、最終的にはフランスとドイツの論争になったといわれている。そして、フランスが極めて固い姿勢を維持し、最終的にドイツもそれを受け入れざるを得なかったようである。特に核政策においてN A T Oとは常に一線を画し、N P Gにも参加していないフランスが、核兵器を含めたN A T Oの抑止態勢に関する議論のトーンを左右するというのは、何とも皮肉である。

同時に留意すべきは、N A T Oにおける意思決定の罫である。例えば戦術核の撤去や核共有メカニズムの放棄といった大きな決定には全会一致が必要であるが、このことは、コンセンサスが成立しない限り、基本的には現状が維持されるということでもある。現状をただ維持するだけであれば、新たなコンセンサスの形成は不要であり、現状が最適であるとの積極的なコンセンサスがなくても、現状は維持される構造になっている。戦術核に関するD D P Rの記述も、そうした、現状維持に対する消極的なコンセンサス（すなわち変更へのコンセンサスがない状況）を示しているに過ぎないと考えることができる。そのため、ここで示されている各種立場の持続可能性については、批判的に検討する必要がある。そし

て、だからこそDDPR自体、この種のレビューは継続されると述べているのである。つまり、DDPRの結論は、長期にわたって固定的なものではないのである。

より大きな文脈でのDDPR後の課題としては、DDPRで扱えなかった要素にNATOとしてどのように取り組んでいくかが挙げられる。その筆頭はサイバーである。サイバー空間での戦いを、そもそもどの程度軍事の問題として認識するかについては、NATO加盟国間でも認識が統一されていない。米国がサイバー防衛のみならず、抑止、そしてさらにはサイバー攻撃能力の構築にまで進むなかで、この分野におけるNATOの役割をどのように定義するかという課題は、依然として解決されていない。宇宙の扱いも、今後さらに大きな課題になると思われる。21世紀の脅威と挑戦にNATOが対応し続けるためには、これらの新たな課題から逃げるわけにはいかないだろう。DDPRは終了したものの、21世紀のNATOの抑止・防衛態勢を巡る議論は、これから本番を迎えるのである。

プロフィール



地域研究部米欧ロシア研究室
主任研究官

鶴岡 路人

専門分野：欧州国際政治、EU、NATO、
米欧関係、日欧関係

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。
ただし記事の無断引用はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3713-5912

代 表：03-5721-7005（内線 6584, 6258）

FAX：03-3713-6149

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>