



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

NATOにおける核態勢の新展開——ワルシャワ首脳会合コミュニケを読む
 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 54 号 2016 年 10 月 6 日

何が問われていたのか

2016 年 7 月 8-9 日にポーランドの首都ワルシャワで開かれた NATO 首脳会合は、「ワルシャワ・コミュニケ」と呼ばれる首脳会合文書を採択して終了した。今回の首脳会合で最も注目されたのは、ロシアの脅威に対応するため、バルト三国およびポーランドに計約 4,000 名の NATO 部隊を展開させるとの決定である。それら諸国への NATO 部隊の本格的な駐留は初めてであり、ロシアに対する懸念の高まりを象徴的に示している。

しかし今回の首脳会合で注目されたのは、それだけではない。特に核政策、核戦略の関係者の間では、NATO が今回の首脳会合の機会を使い、NATO の核態勢 (nuclear posture) ——ここではこの用語を広義にとらえ、核戦力のあり方と核宣言政策の両方を指すことにする——に関していかなる言及を行うのか、従来と比べてどのような変更がなされるかに注目が集まっていた。

この背景には、2014 年春のクリミア併合以降、プーチン (Vladimir Putin) 大統領を含むロシア政府高官からの核兵器に明確に触れた威嚇的発言、さらには核兵器の搭載が可能な航空機による示威行為、核兵器の使用シナリオを含む演習が相次いでいたとの事情がある。ロシアによる核の脅しは、冷戦期より直截的になっていたとさえ見られており、NATO としてこれにいかに対応するかが問われていたのである。

NATO 内部では、NATO が冷戦後に核政策の検討を怠ってきたことが、今回の事態を招いたとの批判もあった。そのため、ワルシャワ首脳会合にい

たる過程では、NATO による核抑止態勢の抜本的な見直し、強化を求める声、一部の専門家から出されていた。特に米国では、議論を喚起するためのあえて過激な提案との側面もあったが、ポーランドなどへの米国の戦術 (短距離) 核兵器の配備や、ロシアの INF (中距離核戦力) 全廃条約違反への対応として、新型の米 INF の欧州配備を求める声すらあった。他方で、ロシアによる威嚇に対して NATO が同じ土俵で反応することは、事態を悪化させるだけだとの慎重論も存在していた。ワルシャワ首脳会合文書はいかなる答えを出したのだろうか。

本稿は、ワルシャワ首脳会合文書の関連部分を詳細に解説することで、変化を抽出し、その意味を検証する。そのうえで、今後に向けて NATO の核態勢が直面する課題を考えることにしたい。

ワルシャワ首脳会合文書の文言

まずはワルシャワ首脳会合文書の該当部分である。核態勢に直接関係するのは、第 53、54 パラグラフであり、以下がその全文である (翻訳は筆者)。

(第 53 パラ) 同盟諸国 [NATO 加盟国] の目標は集団防衛の中核要素としての抑止を強化し、同盟の安全保障の不可分性の確保に貢献することである。核兵器が [世界に] 存在する限り、NATO は核同盟 (nuclear alliance) であり続ける。同盟の戦略 [核] 戦力、特に米国のそれは、同盟諸国の安全の至高の保証

(supreme guarantee) である。英国およびフランスの独立の戦略核戦力は、それら諸国の抑止を担うと同時に、同盟全体の安全保障に貢献している。これら同盟諸国 [英仏] が分離された意思決定主体 (separate centres of decision-making) を有することは、潜在的敵国の計算を複雑化させることによって抑止に貢献する。NATO の核抑止態勢は、欧州に前方配備された米国の核兵器、および関係する同盟諸国 [NPG (核計画部会) 参加国=仏以外の NATO 加盟国] によって提供される能力、インフラに部分的に依存している。これらの同盟諸国は、NATO の核抑止力の全ての要素の安全、確実、効果的な維持を確保する。そのためには、指導者レベルにおける持続的な関与、核抑止ミッションを遂行するための機構的卓越、そして 21 世紀の要請に合致した計画指針が求められる。同盟は、関係する同盟諸国が、合意された核のバードン・シェアリングの仕組みに可能な限り広範な参加を行うことを確保する。

(第 54 パラ) NATO の核能力の根本的な目的は、平和を維持し、[他国による NATO への] 強制を阻止し、侵略を抑止することである。核兵器は唯一無二 (unique) である。NATO に対する核兵器のいかなる使用も、紛争の性質を根本的に変えることになる。NATO が核兵器を使用せざるを得ない状況は極めて遠い (extremely remote)。しかし、いかなる加盟国であっても根本的な安全保障が脅かされれば、NATO は、敵対国に対して耐え難く、またそうした国が得ようと期待するであろう利益を大きく上回るコストを負荷させる能力と決意を有している。

この他、核軍縮の側面に関しては、ロシアとの相互主義の原則に基づく核兵器のさらなる削減が可能になる環境の醸成に貢献することへの従

来からのコミットメントが繰り返されつつ、「軍縮を実現するための条件が整っていないことは残念である」と述べている (第 65 パラ)。同パラグラフのこれらの文言は、いわゆる戦術核兵器 (短距離核兵器) を念頭においたものであり、NATO として、当面それを削減しない (できない) ことを示している。

何が変わったのか

次節で具体論に入る前に、全般として指摘すべき変化の第 1 は、今回、核抑止に関するパラグラフが大幅に長くなったことである。これは、前回 2014 年 9 月の英ウェールズ首脳会合の文書との比較において顕著である。直接関係するパラグラフ数は 2 つで変化がないものの、単語数は 102 から 271 と、大幅に増大している。それだけ多くの内容が盛り込まれたのである。

第 2 に、ロシアへの直接的なメッセージという位置づけが明確化している。ウェールズ首脳会合は、ロシアによるクリミア併合、およびウクライナ東部への介入を受けて最初に開かれたものであり、ロシアをパートナーと位置付けていた時代に決別し、対ロ抑止に重心を移す大きな転換点となった。しかし、核抑止に関わる問題については極めて慎重だった。つまりウェールズの宣言文書では、ウクライナ危機への対応の文脈で核兵器に触れず、核兵器の文脈ではウクライナ危機やロシアに関連することへの言及をしなかったのである。

当然これは偶然の結果ではなかった。当時、ロシアによる核の威嚇はすでに問題視されていたものの、NATO として正面からそれへの対応を検討する準備ができていなかったのである。今回の上記 2 つのパラグラフにおいても、ロシアは名指しこそされていないが、現に存在するロシアによる核の脅威が強く意識されており、それらは明確に、ロシアに対するメッセージになっている。2 年弱をかけて、そこまで到達したのである。

ロシアへのメッセージ

それでは、ワルシャワ文書におけるロシアへのメッセージを具体的に検証していこう。注目点の第 1 は、第 54 パラの、核兵器を唯一無二の存在とし、それがひとたび使用されれば紛争の性格が根本的に変化するとした部分である。ちなみに、この表現は 2016 年 2 月のミュンヘン安全保障会議でのストルテンベルグ（Jens Stoltenberg）NATO 事務総長のスピーチで使われたものとほぼ同じである。ここで明確に念頭にあるのは、ロシアによる核兵器の限定的使用への懸念であり、これはロシアに対する明確な警告である。

米国を筆頭に西側では、ロシアが、地域紛争において、場合によっては初期段階で核兵器を限定的に使用することにより敵国側（NATO）の意志を砕き、紛争を有利な形で終結させようとする事、すなわち「事態鎮静化のための核の使用（de-escalatory use of nuclear weapons）」への懸念が高まっている。ロシアが核兵器使用の敷居を実際に低下させたか否かについては、専門家の間でも判断が分かれているものの、その可能性は否定できないのが現実である。そうである以上はそれに備えなければならない。そのため今回は、核兵器の限定的使用を明確に抑止するため、通常兵器と核兵器の断絶を強調する文言が必要になったのである。NATO は従来から核兵器を唯一無二の性格を有するものと捉えてきたであろうが、新たな状況に照らし、ロシアに対してそれを改めて強調することになった。

第 2 に、それと関連して、同第 54 パラの最後の文において、加盟国の根本的な安全保障が脅かされた際の NATO の能力と決意が強調されている。紛争が発生した際に、エスカレーションを恐れて NATO 側がいわば「腰砕け」になることはない、ロシアに対して釘を刺したのである。しかも、非常に直截的な表現が使われている。冷戦後の NATO 文書には見られない強いトーンである。同パラの文脈上、ここでいう加盟国の根本的な安全保障が脅かされる事態とは、核兵器が使用されるようなレベルのもの

想定されていると思われるが、脅かされる手段がロシアの核兵器とは限定されておらず、NATO 側によるロシアに対するコストの負荷に核兵器が使われるか否かも明示はされていない。まさに意図的な戦略的曖昧であり、いわゆる「核の先行不使用（no first use）」の発想が否定されていると解釈できる。

変化の第 3 は、NATO の核抑止態勢が部分的に欧州配備の米核兵器に依存しているとした部分である。これも、事実関係としては何ら新しくない。欧州に配備された米国の核兵器（戦術核）が NATO の核抑止態勢で役割を果たしてきたことは論を俟たないからである。しかし、NATO の核抑止態勢の文脈での戦術核の役割への言及は、2010 年の戦略概念にはない。2012 年に発表された抑止・防衛態勢レビュー（DDPR）では、核態勢のセクションで言及があるものの、そこでもやはり、主眼は削減問題である。戦略概念の前後から戦術核は、ロシアとの間の軍縮の問題として扱われる傾向が強く、抑止としての発想が弱かった。それを今回、NATO の抑止態勢に改めて位置付けた。戦術核は軍縮の問題ではなく、抑止の問題だということである。そして、（内容は DDPR と同様だが）その能力の維持に、首脳宣言として改めてコミットした点が注目される。

第 4 に、それに続く英仏等の「分離された意思決定主体」への言及の意味は、必ずしも自明ではないが、英国において 1960 年代から使われ始め、1970 年代以降に強調された「第 2 の中心（second centre）」論を彷彿とさせる表現である。ただし、これも事実関係としては従来からそのように考えられてきたわけであり、新たな発想ではない。しかし、これにあえて言及したことが注目される。NATO における核抑止態勢の重層性を示すロシアに対する明確なメッセージである。英国の役割に光を当てると同時に、通常は NATO の核政策にコミットしないフランスの貢献を意義付けるという意味合いもあった。

今後の課題

上述のワルシャワ首脳会合文書の核抑止に関

する文言の変更は、いずれも新聞の見出しを飾るような派手なものではない。そのため実際、一般にはほとんど注目されなかった。しかし、ロシアによる相次ぐ核の脅し、そして同盟を支える最後の砦が核抑止であることに鑑みれば、今回、NATO がこのようなメッセージを発したことは重要である。

他方で、今回の文言が、当初一部の専門家らによって主張されていたような大幅な変更への期待からすれば穏健なものに止まったことは否定できない。しかし、核態勢、核宣言政策に関しては、NATO 加盟国間で大きな見解の相違があり、大幅な変更にはより多くの時間と政治的エネルギーが求められたであろう。そう考えると、ワルシャワで合意された文言は、今日の状況において現実的に可能な変更の最大値であったといえる。そして実際、当面必要とされるものは概ね盛り込まれたと評価することができるのではないかと。

前節で見てきたとおり、新しく盛り込まれた内容は、事実関係としては NATO 内で従来から理解され、実施されてきたものが多かったが、それを首脳会合の宣言に盛り込んだことが重要だったのである。また、一部は DDPR に代表される過去の NATO 文書で使われた文言の再利用であるが、これも、首脳会合の宣言に新たに盛り込まれることで、ステイタスが上昇するという効果を有したものと理解できる。

そのうえで、今後の課題の第 1 は、ワルシャワでの文言を、いかに実際の行動に移せるかである。ロシアによる核の威嚇を受け、NATO 側でも核兵器搭載可能な米国の戦略爆撃機による NATO 加盟国内での演習（あるいは、従来は特に発表されることなくルーティーンに実施されていたものを対外公表するようにすること）などがすでに実施されてきた。また、NATO の各種演習に核抑止の要素を盛り込むことについても、すでに検討が進められているようである。これらをどれだけ継続的に実施していけるかが問われている。冷戦終結以降、NATO 加盟国の国防当局において、核抑止

の直接的な経験を有する人員が減少し、必要な専門知識が失われているとの指摘もある。今後、核抑止態勢を再構築するにあたっては、そうした専門知識をいかに取り戻すことができるかも重要な要素になってくる。

第 2 は、NATO における核政策の将来に関して、いかにして本格的な再検討を行っていくことができるかである。そのためには、政治指導者や広く国民を巻き込んだ議論がいずれ不可欠になる。核兵器はいつの時代においても論争的な議題であり、政治指導者としても、議論を避けたいのが本音である。しかし、核抑止態勢の維持、強化に関して、上述のような現場での具体的な措置は進めるとしても、NATO は民主主義国家の集まりであり、最終的には政治指導者、さらには国民の理解と支持を得られなければ、真に持続的な核体制を維持することはできない。少なくとも、政治指導者や専門家は、そうした議論のための準備を始める必要がある。

第 3 に、米国における核宣言政策の再検討を巡る動向、さらには、2016 年の大統領選挙で共和党のトランプ候補が勝利した場合の問題である。ワルシャワ首脳会合後だったものの、オバマ（Barack Obama）政権が核兵器の先行不使用政策の採用を検討しているとの報道がなされた。同盟国からの懸念以前に、米国内での反対が根強く、この件はすでに断念されたと見られるが、もしこれが現実のものになった場合には、NATO の核宣言政策と齟齬をきたすことになりかねなかった。また、たとえ今回見送られたとしても、今後何らかの機会に再浮上する可能性もある。

トランプ（Donald Trump）候補の核政策については、日本や韓国の核兵器保有を容認するような発言もあり、現段階でどこまで考え抜かれたものであるかについては疑問が残る。それでも、同候補が大統領に当選した場合に不確実性が高まることは避けられない。核抑止の文脈のみならず、NATO にとっては頭の痛い問題である。

第 4 に、これは NATO の問題ではないが、NATO

におけるこうした核態勢、核宣言政策の変化が、米国の他の同盟にどのような影響を有するかを考える必要がある。端的には、日米同盟における核抑止への言及にも変更の必要があるのか否かである。NATO の核態勢はロシアを念頭に置いたものだが、ロシアによる核の威嚇はヨーロッパ方面に限定された問題ではなく、グローバルな意味合いを有しており、日本としても影響を精査する必要がある。加えて、北朝鮮における核開発の進展、頻繁な核による威嚇、さらには中国による核戦力の近代化に鑑みれば、日米同盟における核抑止について、日米両国がより強いメッセージを出す必要性が視野に入ってくるかもしれない。その具体的方向性を考える際に、NATO の事例は、特に米国の考え方の在り処を示すものとして参考になるのではないか。

【参考文献】

Elbridge Colby, "Russia's Evolving Nuclear Doctrine and Its Implications," *Note*, No. 01/2016 (Paris: Fondation pour la recherche stratégique, January 2016).

Jacek Durkalec and Matthew Kroenig, "NATO's Nuclear Deterrence: Closing Credibility Gaps," *Polish Quarterly of International Affairs*, Vol. 25, No. 1 (2016).

Camille Grand, "Nuclear Deterrence and the Alliance

in the 21st Century," *NATO Review*, 2016.

Karl-Heinz Kamp, "NATO Must Reopen the Nuclear Dossier," *DefenseNews*, 9 March 2016.

Karl-Heinz Kamp, "The Agenda of the NATO Summit in Warsaw," *Security Policy Working Paper*, No. 9/2015 (Berlin: Federal Academy for Security Policy, 2015).

Matthew Kroenig, "The Renewed Russian Nuclear Threat and NATO Nuclear Deterrence Posture," *Issue Brief* (Washington, DC: Atlantic Council, February 2016).

Jeffrey Larsen, "Time to Face Reality: Priorities for NATO's 2016 Warsaw Summit," *Research Paper*, No. 126 (Rome: NATO Defense College, January 2016).

Michael Rühle, "NATO's Nuclear Future," *Berlin Policy Journal*, 15 July 2016.

Michito Tsuruoka, "The NATO vs. East Asian Models of Extended Nuclear Deterrence? Seeking a Synergy beyond Dichotomy," *Asan Forum*, Vol. 4, No. 3 (May-June 2016).

鶴岡路人「欧州戦術核問題の構図」『国際安全保障』第 40 巻第 4 号（2013 年 3 月）

鶴岡路人「NATO 抑止・防衛態勢レビュー（DDPR）を読む（1）」『NIDS コメンタリー』（防衛研究所）第 26 号（2012 年 10 月 3 日）

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

鶴岡 路人

専門分野：欧州国際政治、EU、NATO、核政策

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）

F A X：03-3260-3034

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