

第9章 新 START 延長後の軍事力整備

岡田 美保

はじめに

2011年2月5日に発効した「戦略攻撃兵器の一層の削減及び制限のための措置に関する米国及びロシア連邦の間の条約」(以下、「新 START」)については、条約の期限延長に関する米口間の協議が難航していた。新 START は、第4条第2項において、両国の合意による5年以内の延長を規定しているが、合意が成立しない場合には、2021年2月5日に10年の有効期間の満了により失効する運びとなっていた。ところが、2021年1月20日に就任したばかりのバイデン (Joseph R. Biden) 米国大統領が、翌21日に延長方針を明らかにしたことで、事態は急展開を遂げた。1月26日にバイデン大統領とプーチン (Vladimir V. Putin) 大統領との電話会談が行われ、新 START 延長の合意が成立すると、ロシアはかつてない速さで延長法案を可決(連邦議会両院を27日のうちに通過)、成立させた(プーチン大統領が29日に署名)。米国では、延長は議会の承認を要せず成立、2月3日、米口両国政府は、新 START を5年間延長させる旨の声明を発表した。これにより、新 START の数的上限に関する規定や検証メカニズムが、2026年2月5日まで有効に機能し続ける法的基盤が確保されたことになる。

以下では、新 START 延長問題の経緯、延長の意義、延長後の軍事力整備課題について概観した上で、今後の見通しを述べる。

1. 新 START 延長問題の経緯

2014年7月、米国政府が「中射程及び短射程ミサイルを廃棄するアメリカ合衆国とソビエト社会主義共和国連邦の間の条約」(1987年12月8日署名、1988年6月1日発効、以下、「INF条約」)上の義務にロシアが違反しているとの、かねてより存在していた疑惑を公的に提起して以降、新 START の後継条約交渉の先行きを見通すことは困難となった。ロシアの違反疑惑が解消されないまま、米国は、2019年2月2日に INF 条約からの離脱と履行停止を表明し、規定に沿って8月2日に INF 条約が終了することとなった。

トランプ (Donald J. Trump) 政権は、新 START について、ロシアに対して一方的に有利である、戦術核兵器やロシアの新型運搬システムが規制対象となっていない、などとしてもとより批判的であり、延長にも消極的な姿勢をとっていた。そして、ロシアと二国間の、しかも一部の核兵器ないし特定の射程のミサイルのみを対象とするアプローチは有効ではないとして、中国の参加を要求した。このような要求の背景には、核軍備管理への参加に否定的な中国の参加を要求することで、新 START の拘束を回避する狙いもあったと考えられる。

その後、米口間では、延長期間の短縮、延長に際しての査察の範囲と対象の拡大、延長の前提となる枠組み合意の是非、規制対象とする核兵器の範囲と凍結の可否、中国参加に対するスタンス等をめぐって議論が続けられた。米国は、新 START 延長の前提条件として、将来的な核軍備管理の枠組みに関する共同声明方式を提案するとともに、新 START の査察システムを、生産施設への現地査察を含むより介入的なものとする、ロシアが核兵

器及びミサイルの制限に中国を加えることに公的に同意することなどを求めた。ロシアは、そのような法的拘束性のない枠組み合意は、戦略的安定性の強化というロシアの要求に応えるものではない、米口間の信頼関係が低下している状況においてそのような介入的な査察を受け入れることはできない、中国の参加に反対はしないが参加するよう圧力をかける立場にもない、としてこれを拒否したのである¹。

他方、ロシアは、米国が批判している新型運搬システムの配備が進んでいることを誇示して米国との交渉を有利に進めようと試みた。11月24日から26日にかけて行われた新STARTに基づく査察の際、ロシアは、米国の査察官に対して初めて、新型のAvangard極超音速滑空飛翔体(HGV)を配備に先立って視察させた。戦略ロケット軍の元参謀長によれば、これは「米国による条約延長に追加的な刺激を与えるもの」であった²。だが米国は、2020年に入ってから、制限への中国の参加に関する要求を繰り返し、議論は収束しなかった。米国がこの問題を提起し続けた背景には、中口の分断を図る狙いもあったと見ることができ、ロシアの姿勢は、中国への圧力行使を拒否する点では一貫していた。

ロシアは、新STARTをそのまま5年間延長することを強く主張しつつも、延長期間の点では譲歩する姿勢を見せ、2020年11月3日に実施される米国大統領選挙を目前に、延長期間を1年とすること、そして、米国が他の要求を持ち出さないことを条件に、すべての核戦力の1年間凍結に関する政治宣言に同意する、という大幅な譲歩を行った³。しかしながら、選挙結果をめぐる混乱の中で、米国はこの提案を拒み、新STARTの失効が懸念される状況となっていたのである。

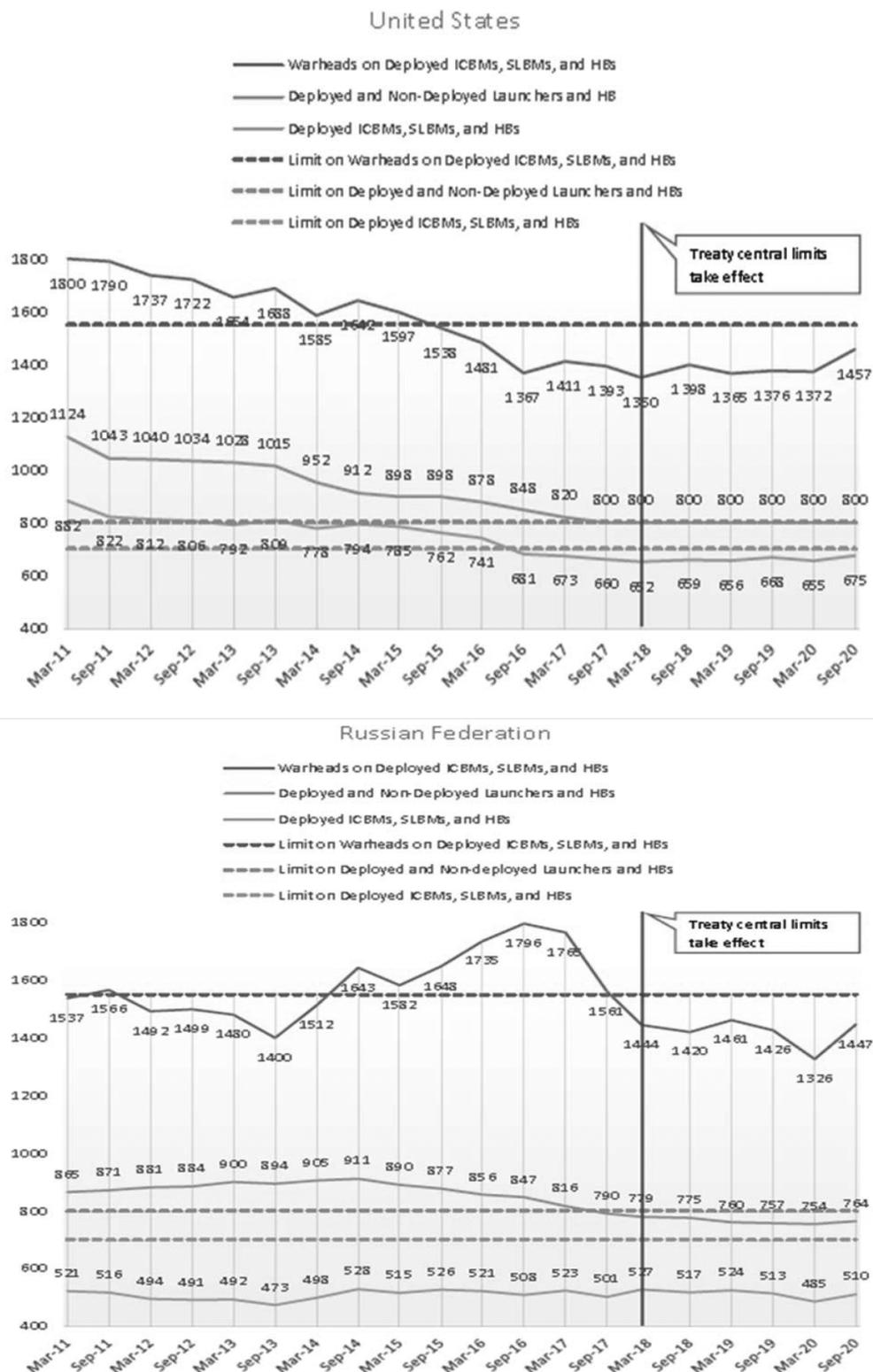
2. 延長の意義

新STARTは、発効の2011年2月5日から7年以内に、現地査察を含む検証措置の下で、米口が配備する大陸間弾道ミサイル(ICBM)、潜水艦発射弾道ミサイル(SLBM)及び戦略爆撃機(以下、「戦略運搬手段」)の総数を700基・機以下に、配備・非配備を合わせた戦略運搬手段を800基・機以下にすること、並びに配備ICBM・SLBMに搭載される弾頭及び配備戦略爆撃機に搭載される核弾頭(以下、「弾頭」)の総数を1,550発以下にすることを義務付けていた。弾頭数について、新START発効後、最初に交換されたデータと、当初の条約有効期間における最終数値である2020年9月時点のデータを比較すると、米国は1,800発から1,457発へ、ロシアは1,537発から1,447発に削減され(図:「新START上の米口の核戦力の推移」参照)、一定期間内に条約の設定した上限以下に弾頭数を削減するという意味での核軍縮は、小幅ながら進んだことになる。

むろん、今回実現したのは、あくまでも新STARTの単なる延長であって、向こう5年間について「新STARTの上限を超える増加はない」ことを意味するに過ぎず、すでに達成された削減実績からのさらなる削減を保証するものではない。とはいえ、新STARTの延長がかりうじて実現したことは、核軍備管理体制が動揺する中で、軍備競争の急速な不安定化を緩和する意味でも、また当座の予見可能性を確保する上でも重要である。

また、新START延長は、核軍縮の領域においては久しぶりの、前向きな動きである。2017年7月7日、「核兵器の禁止に関する条約(Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons)」が署名され、2021年1月22日に発効した。このことは、INF条約の失効に象徴される、核兵器国による核軍縮義務履行の著しい停滞に対する非核兵器国(核兵器国の

図：新 START 上の米口の核戦力の推移



(出典：米国国務省 HP “New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms of the United States and the Russian Federation, February 2011 – September 2020,” March 5 2021, <<https://www.state.gov/new-start-treaty-aggregate-numbers-of-strategic-offensive-arms-of-the-united-states-and-the-russian-federation-february-2011-september-2020/>> より転記。)

拡大抑止の下にある諸国を除く)の不満と不信の高まりを反映したものである。新 START の失効が回避されたことは、核軍縮をめぐる国際社会の分断を緩和しないまでも、促進の歯止めにはなるであろう。

他方で、新 START の延長による米ロ関係の改善効果は限定的なものに留まる。リャプコフ (Sergei A. Ryabkov) 外務次官は、新 START の延長は、「ロシアの安全保障を確保しながら戦略的安定の問題を協議する時間を与えるもの」ではあるが、「米ロ関係を改善するものではない。多くの問題における深刻な懸隔によって米国との関係はすでに行き詰っているからだ」と述べた⁴。

3. 新 START 延長後の戦力整備

ロシアは、新 START の有効期間中に2つの目標を達成しようとしていた。その第1は、旧式ミサイルの退役に伴う配備戦略核弾頭数の縮減を、新規装備の生産によって補い、数的側面における米国とのおよその均衡を維持することにあった。戦略核戦力における近代化装備の比率は、2019 年末時点で 82% であり、2020 年末時点には 86% となっている⁵。つまり、この目的はすでに概ね達成されており、5 年間の延長によって達成率がさらに高まることになる。2020 年 11 月 10 日に行われた国防省拡大幹部会合の場で、プーチン大統領は、戦略ロケット軍の部隊の約半数は、新型の Yars を装備していること、SS-18 の後継ミサイルである Sarmat の開発実験が引き続き行われていること、戦略ミサイル原子力潜水艦については、Borey 級の改良型である Borey-A 級の最初の 1 隻が 2020 年 6 月 12 日に就役したことを特筆した⁶。

ただし、この種の会合では、達成されたことが強調される一方、達成されなかったことには触れられない点に注意が必要である。Sarmat の開発に関しては、本来、最初の飛翔実験を 2019 年初頭に実施する計画であったものが 2020 年末に先延ばしされていた⁷。さらに 2020 年末、クリヴォルチコ (Aleksii Y. Krivoruchko) 国防次官は、近いうちに最初の飛翔実験が実施されると述べたが⁸、依然として飛翔実験は行われていない。

戦略爆撃機については、Tu-160 2 機の近代化改修については実施されたものの、計画されていた 2 機の新規生産・飛行試験は、コロナウイルス感染拡大の影響で延期されている⁹。また、Borey 級戦略ミサイル原子力潜水艦については、2020 年 6 月に実現した改良型 (4 番艦) の就役は、2019 年末に予定されていたものであるし、5 番艦以降の工程にも遅れが見られる。

第2の目標は、戦略攻撃兵器と戦略防御兵器の相関関係や通常弾頭搭載の戦略攻撃兵器など、新 START では限定的にしか扱われなかった安全保障上の懸念事項に対処する戦力整備を進めることであった。プーチン大統領は、2018 年 3 月 1 日、教書演説で「米国による対弾道ミサイル制限条約からの一方的な脱退に対抗するもの」だとして、6 種の開発段階の異なる戦略兵器体系を紹介していた¹⁰。このうち、戦力化が最速で進められているのは Avangard であり、2018 年 12 月 26 日に発射実験が行われ、これを装備した最初の連隊が 2019 年 12 月 27 日に戦闘任務に就いている。Avangard は、最終的には Sarmat に搭載される計画であるが、配備を急ぐために、当面は既存の SS-19 に搭載され運用されている。

また、プーチン大統領が紹介した兵器体系のうち、高速長距離潜航能力を持つとされる原子力推進型の核魚雷 Poseidon を搭載する新型原子力潜水艦 Belgorod (Poseidon 6 基を搭載可能) については、2019 年 4 月に進水したものの、さらなる試験航行期間を要する状況と

報じられており、計画されていた2020年末までの海軍への引き渡しは行われていない¹¹。2隻目のKhabarovskについても、2020年6月に進水することが予定されていたが実現していない¹²。短期的には、開発・実験・生産活動へのコロナの影響をどれだけ抑え、工程遅延を回避できるかが、重要な政策課題となるであろう。

現時点においては、戦力整備の最優先課題は引き続き戦略核戦力にあるとされているが、ロシア経済が低成長を続ける中、財政収入・国防費の大幅な伸びを期待することはできない状況である。各種の経済的制約がある中で、ロシアにとってどのくらいの国防費が適正なのかという問題は、とりもなおさずロシアの国家としてのあり方、あるべき姿、軍事力をどう位置付け、そこにどれだけ資源を投資するのかという問題である。だが、現時点において、資源配分の前提となるべき国家像に関するコンセンサスが成立しているわけではない。資源依存度の高いロシア経済は、構造的に改革されるべきであるとし、付加価値の高い産業の定着を図る欧米型の経済立国を志向する立場からは、諸外国との対立を避け、連邦軍の規模も装備品も最小限に抑える方針が示されることになる¹³。その一方で、ロシア社会一般には、軍事力こそが自律的な主権国家、大国の基盤であるという価値観も根強く存在しており、現状程度の負担は問題とならない、との声もある¹⁴。

プーチン大統領は、2018年3月の大統領選挙に際して、「もちろん、国防力強化に必要な注意は払っていかねばならないが、軍拡競争には巻き込まれない」と述べ、国防費の適正水準を維持していく方針を示していた¹⁵。この発言は、ロシア政治指導部内において、ウクライナ危機後の国際的な孤立や、対外強硬路線を続けることの経済的リスクという問題が、何らかの形で議論されていることを示唆している。さらに、2018年7月に公布された年金受給開始年齢引き上げ措置に対する反対運動は、ロシア社会が、政府の提示する資源配分は無批判であり続けるわけではないことを示唆するものであった。この反対運動では、直接的に国防費と社会保障費とを結びつけた議論が展開されたわけではないが、予想外に広汎で強い反対運動の展開を見たプーチン大統領が、自ら国民に呼びかけ、緩和策を提示する事態に発展した。これと同時に国防省は、国防費の内訳の概要に関して説明する異例の報道発表を行った¹⁶。また、大統領府も、国防費の規模・内容は、現在の国際情勢に照らして適正であるとの声明を発した¹⁷。政権の側から先に、国防費増額批判への予防線を張ったのである。プーチン政権は、今後、少なくとも社会保障費を犠牲にして国防費が増額されているという印象を回避していく必要に迫られている。

従って今後、何らかの要因によってロシア経済がマイナス成長に陥る場合、限られた資源を軍事力整備計画の中でどのように配分していくかが課題となりうる。このようなケースでは、第1に、新START後の軍備管理を見据えたポジション強化という観点から、ミサイル防衛への対抗戦力と位置付けられている兵器体系の開発・生産への重点移行が起こりうる。これらの兵器体系の生産・配備が一定程度進んでいることは、これを規制対象に加えようとする米国との交渉で、有力な取引材料となるからである。

第2には、抑止任務の維持・強化の観点から、精密誘導攻撃能力を中心とする通常戦力整備への重点移行が、より明確になりうる。グルジア（ジョージア）戦争、ウクライナ危機を経て、ロシアの核依存はそれまで以上に高まっていた。だが、シリア空爆を受け、2017年11月以降、使用可能な兵器体系への抑止任務付与の方針が示されるに至っている。この方針への移行の過程が、どのくらいの速度でどの程度進行するか、またそれがどのよ

うな形で軍事力整備に反映されるかは、ロシアによる武力行使を伴う地域紛争の発生状況や、それをめぐる大国間関係、米中競争の動向に左右されながら決まっていくことになるであろう。

おわりに

ブリンケン（Anthony J. Blinken）国務長官は2月3日、新 START の延長は、「軍備管理・不拡散分野における米国のリーダーシップ回復に向けた第一歩」であると述べた¹⁸。米国が、軍備管理の問題においてリーダーシップを発揮する方針へ転換を図ることは歓迎されることである。だが、INF 条約後、新 START 後の軍備管理の在り方について、対象となる国及び兵器体系を拡大した新しい枠組みへの移行を図ることの必要性では合意できても、関係諸国の利害を収束させ、何らかの合意を形成することは、もとより極めて困難である。

米ロ二国間の枠組みが成立しえたのは、戦力組成に一定の対称性があり、双方が合意できるレベルの対等性や相互性を確保することが可能であったためでもある。対象国を米ロ中の3か国に絞る場合でも、3か国間の核戦力は非対称であり、いかなる状態を適切な、あるべきバランスと捉えるのかについて、認識を共有すること自体にかなりの時間を要することになる。他方で、この問題を先送りにしつつ、何らかの形で規制対象を限定しようにも、何をどのように規制するか合意形成もまた容易ではない。新 START 延長は、こうした問題を議論する上でのタイムリミットを提示したに過ぎないのである。

※本稿は、2021年3月25日時点のものである

※本稿に述べられた見解は、執筆者個人のものであり、所属機関を代表するものではない。

付表：INF 条約に関する違反疑惑表面化後の米ロ関係

年月日	事 項
2014年7月31日	米国国務省、軍備管理・不拡散・軍縮遵守報告書で違反疑惑を提起
2015年9月30日	ロシア軍によるシリア空爆開始
2017年1月28日	トランプ大統領、プーチン大統領との初の電話会談で新 START について、「それはアメリカよりもロシアに有利な、オバマ政権による悪い合意の1つだ」と発言
2月14日	違反疑惑が提示されているミサイルが配備されたと報じられる
11月10日	ロシア国防省高級幹部会合において、ゲラシモフ参謀総長が「精密誘導兵器の整備と極超音速兵器の開発により、戦略抑止任務の付与を非核戦力へ移行することが可能になる」と発言
2018年2月2日	米国国防総省、核態勢見直し（NPR）を公表
2月3日	ロシア外務省、NPR におけるロシアの核使用原則の記述に関する反対意見を表明
2月5日	新 START 上の義務履行に関する共同声明
3月1日	プーチン大統領、教書演説でミサイル防衛に対抗する兵器体系を紹介
3月18日	ロシア大統領選挙

10月18日	プーチン大統領、「ロシアは、ロシアに対する攻撃への反撃としてのみ核兵器を使用する」と発言
10月21日	トランプ大統領、INF 条約からの離脱の意向を表明
10月22-23日	ボルトン大統領補佐官訪ロ
11月21日	ロシア上院防衛・安全保障委員会、国家安全保障会議に対して非核戦略兵器を始めとする新たな軍事技術の登場に対応し、核兵器の使用基準を見直すべきであると要請
2019年2月2日	米国、INF 条約からの脱退と履行停止を通告
8月2日	INF 条約の終了
2020年6月2日	ロシア、「核抑止の分野における国家政策の基礎について」を公表
10月22日	ロシア、米国に新 START 延長に関する譲歩案を提示
10月26日	ロシア、米国に INF 条約に代わる配備・検証制度を提案
11月3日	米国大統領選挙
2021年1月20日	バイデン大統領就任
1月26日	米ロ両国、新 START 延長で合意

— 注 —

- 1 РИА Новости, 21 сентября 2020.
- 2 ТАСС, 27 ноября 2019.
- 3 Интерфакс, 22 октября 2020.
- 4 Коммерсантъ, 25 марта 2021.
- 5 «Доклад Министра обороны Российской Федерации на расширенном заседании Коллегии.» 21 декабря 2020; 24 декабря 2019, .
- 6 ТАСС, 10 ноября 2020.
- 7 РИА Новости, 17 декабря 2020.; Интерфакс, 6 июля 2020.
- 8 Российская Газета, 30 декабря 2020.
- 9 Интерфакс, 26 августа 2019. ; ТАСС, 23 апреля 2020.
- 10 Президент РФ, “Послание Президента Федеральному Собранию,” 1 марта 2018г.
- 11 ТАСС, 26 июня 2019.; РИА Новости, 26 мая 2020.
- 12 ТАСС, 6 ноября 2020.
- 13 А. Кудрин, И. Соколов, “Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики,” Вопросы экономики, 2017 № 9, с.5-27.
- 14 “Эксперт рассказал, какой будет Российская армия через десять лет,” Московский комсомолец, 1 июля 2018г.
- 15 ТАСС, 19 марта 2018г.
- 16 РИА Новости, 27 августа 2018г.
- 17 РИА Новости, 28 августа 2018г.
- 18 “On the Extension of the New START Treaty with the Russian Federation,” Secretary of State Press Statement, 3 February 2021.

