

(平成25年度外務省委託研究)

北東アジアにおける核リスクのマネージメント

平成26年3月

公益財団法人 日本国際問題研究所
軍縮・不拡散促進センター

序文

本報告書は、当センターが平成25年度の外務省軍備管理軍縮課の委託により行った「北東アジアにおける核リスクのマネージメント」研究会での報告および議論を踏まえ、戸崎洋史・当センター主任研究員によって取りまとめられたものである。

本研究会の委員は、下記の通りである。

主査 阿部信泰 当センター所長

委員 青木節子 慶應義塾大学教授

秋山信将 一橋大学教授、当研究所客員研究員

阿部純一 霞山会理事

石川卓 防衛大学校准教授

梅本哲也 静岡県立大学教授

小川伸一 立命館アジア太平洋大学客員教授

金子讓 防衛研究所統括研究官

金田秀昭 岡崎研究所理事、当研究所客員研究員

神保謙 慶應義塾大学准教授

高橋杉雄 防衛研究所主任研究官

土屋大洋 慶應義塾大学教授

山口昇 防衛大学校教授

高木誠一郎 日本国際問題研究所研究顧問

小谷哲男 日本国際問題研究所研究員

戸崎洋史 日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター主任研究員（幹事）

本報告書が今後のわが国の軍備管理政策および核リスクの低減に少しでも貢献できれば幸いである。最後に、本研究会への参加と議論を通じてご貢献頂いた関係各位に対して、甚大なる謝意を表すものである。

なお、本報告書に表明されている見解は、日本政府および当センターの意見を代表するものではない。また、本報告書は研究会で議論された内容を網羅するものではなく、研究会委員の総意を取りまとめたものでもない。

平成26年3月

公益財団法人 日本国際問題研究所

軍縮・不拡散促進センター

所長 阿部 信泰

目次

はじめに	1
1. 中国の軍事近代化と安全保障リスク	1
(1) 中国の核・ミサイル戦力近代化	1
(2) 中国がもたらし得る安全保障リスク	3
2. 安全保障リスクへの対応	11
(1) 抑止力の強化	11
(2) 軍備管理の必要性	13
(3) 軍備管理の難しさ	15
3. 通常戦力に関する軍備管理・信頼醸成	17
(1) ハード面での軍備管理の難しさ	17
(2) ソフト面での軍備管理	20
(3) 課題と対応	23
4. 宇宙・サイバー空間における軍備管理	26
(1) 既存の枠組みと中露の提案	26
(2) 日米欧の提案と取組	31
5. 核・ミサイル軍備管理	38
(1) 中国による核軍備管理への対応と核リスク	38
(2) 手掛かりと限界	42

はじめに

急速な経済発展を背景に台頭してきた中国は、核兵器およびミサイルを含む軍事力の近代化を積極的に推進し、また自己主張 (assertiveness) を強めてきた。その中国の動向は、北東アジアやアジア太平洋、さらには国際社会における今後の安全保障に不確実性・不透明性をもたらす一因となっている。日本はこれまで、中国との良好な関係を求めてきており、特に経済的には相互依存関係にある。しかしながら、短期的には日本の領土や海洋権益に対する挑戦、また中長期的には中国との軍事バランスの変化、ならびに中国の台頭と米国の相対的なパワーの低下に伴う「力の移行 (power transition)」がもたらし得る不安定化などから、日本は中国との安全保障関係に対する懸念を高めつつある。

日本が中国から突きつけられ得る最も厳しい安全保障リスクは、中国による核兵器の使用または使用の威嚇である。そうした核リスクを低減する施策の1つに、核軍備管理が挙げられる。日本や豪州が主導して2010年に発足した12カ国（発足当初は10カ国）のグループである軍縮・不拡散イニシアティブ (NPDI) が、2014年4月に広島で開催される外相会合で、中国に核兵器削減に関する米露交渉に加わることを、ならびに多国間枠組みの中で核軍備管理・軍縮を進めることを要求する考えがあるとも報道された。しかしながら、中国はこれまで、核軍備管理の実施に積極的ではなく、その促進に向けた手掛かりを見出すことも容易ではない。また、核リスクは単独で存在しているわけではなく、通常戦力、あるいは宇宙空間およびサイバー空間の安全保障問題を含む幅広い安全保障リスクとの連関も考えなければならない。日本と同盟関係にある米国が冷戦後、日本と同様に中国との間で協調と競争の入り交じる関係にあり、今後の国際秩序のあり方を巡るせめぎ合いを続けていることも、日本の安全保障リスクとこれへの対応を検討する上で欠かせない要因である。

本報告書では、第一に、中国の核・ミサイル戦力の近代化、ならびに中国がもたらし得る安全保障リスクについて、第二に、そうした安全保障リスクに日本はいかに対応すべきか、そのなかで軍備管理にどのような役割と難しさがあるかについて概観する。第三に通常戦力、また第四に宇宙空間およびサイバー空間に関する軍備管理について分析した上で、第五に核・ミサイル戦力に関する中国との軍備管理に関する現状、課題および推進の手掛かりを考察する。

1. 中国の軍事近代化と安全保障リスク

(1) 中国の核・ミサイル戦力近代化

ストックホルム国際平和研究所 (SIPRI) は、2013年1月時点での中国の核弾頭数を、前年の推計より10発程度多い約250発と推計した¹。中国の核弾頭数は冷戦終結以降、20年以

¹ Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2013: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford: Oxford University Press, 2012), p. 306. この分析

上にわたって230～240発程度で推移したと見積もられており²、この数だけをみれば、中国が核戦力を「急速」に増強しているとは言えない。他方、中国は核戦力に関する情報を一切公表していない。その核弾頭数の見積もりには少なからず幅があり、ロシアのイエシン（Viktor Yesin）は、実際には800～900発程度が配備されているのではないかと分析している³。

また中国は、残存性の高い第二撃能力の確保を主眼として、核運搬手段の近代化を漸進させてきた⁴。SIPRIによれば、2000年代半ばに配備が開始された固体燃料道路移動式の大陸間弾道ミサイル（ICBM）・DF-31（射程7,000km以上）およびDF-31A（射程11,000km以上）が、それぞれ20基程度配備されており、液体燃料固定式ICBM・DF-5Aとあわせると約60基のICBM戦力となる（米国防総省は50～75基と見積もっている）。また米国防総省は、中国が新型の個別誘導複数目標（MIRV）化道路移動式ICBMを開発しているとみている。2013年7月および12月には、中国が移動式ICBM（射程1万1,000～1万2,000km）で1基に10発の弾頭を搭載可能だとみられるDF-41の発射実験を実施したと報じられた⁵。

新型の弾道ミサイル搭載原子力潜水艦（SSBN）である晋級SSBN（Type 094）については、すでに3隻の運用が開始されるとともに、新規建造も続き、最大で5隻に至るとみられている。晋級SSBNに搭載される潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）・JL-2（射程7,400km）について、米国は2013年には初期運用能力（IOC）を獲得すると分析していたが⁶、米太平洋軍のロックリア（Samuel J. Locklear）司令官は2014年3月の米上院軍事委員会公聴会で、「おそらく2014年末までに、中国にとって初の信頼性のある海洋配備核抑止力を持つであろう」⁷と発言した。巡航ミサイル原子力潜水艦（SSGN、Type 095）、ならびに航続

に対して、中国外務省の洪磊報道官は記者会見で、「中国はいかなる形でも核軍備競争に参加せず、国家安全保障に必要な最低水準の核能力に常に留めている」と反論した（Zhou Wa, “China Defends Use of Nuclear Warheads,” *China Daily*, 4 June 2013, <http://www.asianewsnet.net/China-defends-use-of-nuclear-warheads-47524.html>）。

² Hans M. Kristensen and Robert S. Norris, “Global Nuclear Weapons Inventories, 1945-2013,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 69, No. 5 (September/October 2013), p. 78.

³ Viktor Yesin, “China’s Nuclear Capabilities,” Aleksey Arbatov, Vladimir Dvorkin, and Sergey Oznobishchev, eds., *Prospects of China’s Participation in Nuclear Arms Limitation* (Moscow: Institute of World Economic and International Relations, Russian Academy of Sciences, 2012), chapter 3.

⁴ 中国の核運搬手段の近代化の動向に関しては、主として以下を参照した。U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2013*, pp. 31-32; Hans M. Kristensen and Robert S. Norris, “Chinese Nuclear Forces, 2013,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 69, No. 6 (November/December 2013), pp. 79-85.

⁵ Bill Gertz, “China Conducts Second Flight Test of New Long-Range Missile,” *Washington Free Beacon*, December 17, 2013, <http://freebeacon.com/china-conducts-second-flight-test-of-new-long-range-missile/>.

⁶ U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2013*, p. 31.

⁷ “Statement of Admiral Samuel J. Locklear, U.S. Navy Commander, U.S. Pacific Command,” before the Senate Committee on Armed Services on U.S. Pacific Command Posture, March 25, 2014. なお、JL-2で米国本土を攻撃するためには、これを搭載するSSBNが第二列島線（伊豆・小笠原諸島からグア

距離、機動性および静粛性を高めた新たなSSBN (Type 096) の開発も計画されている。

中国は、核・通常兵器両用の短・準中距離ミサイルの強化も継続してきた。台湾を主たる攻撃目標とする短距離弾道ミサイル (SRBM) のDF-11 (射程300km) およびDF-15 (射程600km) は、年に100発程度の規模で増加し、1,100基以上が配備されているとみられる。また、日本を射程に収める準中距離弾道ミサイル (MRBM) のDF-21 (射程2,000km) の配備数は約80基、対地巡航ミサイル (LACM) のDH-10 (射程1,500km) は150~350基にのぼるとされる。これらのミサイル戦力は、命中精度の向上や数の増加により、敵の基地、軍事能力、指揮・統制・通信・コンピュータ (C4) システム、あるいは前方展開兵力などへの攻撃能力を強化するものとなる⁸。さらに、弾道・巡航ミサイルを同じ目標に対して同時に使用すれば、敵による対処はより複雑化する⁹。

対艦弾道ミサイル (ASBM) ・DF-21Dの開発も進み、2010年にIOCに達したと考えられている。DF-21Dは、中国による接近阻止・領域拒否 (A2AD、中国は対介入 (counter-intervention operation) という言葉を用いている) の重要な構成要素の1つで、米空母機動部隊など海上艦艇への大きな脅威になると懸念されている。他方で、海上の動く目標に対するDF-21Dの実験は確認されておらず、そうした目標への攻撃を可能にする戦闘ネットワークの成熟度にも疑問が持たれている¹⁰。またASBMには、長距離海洋監視・ターゲティングシステムに対する無能力化やジャミング、ASBM発射機への攻撃、ミサイル防衛 (MD) などによるASBMの迎撃、あるいはデコイ (囷) の活用といった手段で対抗可能だとの分析もある¹¹。

(2) 中国がもたらし得る安全保障リスク

安全保障環境

中国は1964年の初の核実験実施以降、非核兵器国に対する無条件の消極的安全保証を一貫して宣言してきた。これを額面通りに受け取れば、中国は非核兵器国である日本にも核兵器の使用または使用の威嚇を行わないことになる。実際に、中国は日本を核攻撃の対象に含めると明言したことはない。しかしながら、日本を取り巻く安全保障環境が流動化、

ム・サイバンを含むマリアナ諸島群などを結ぶ線) を超えて太平洋の中央付近まで進出する必要がある。

⁸ Ron Christman, "Conventional Missions for China's Second Artillery Corps," *Comparative Strategy*, Vol. 30, No. 3 (2011), pp.198-228.

⁹ Lee Fuell, "Broad Trends in Chinese Air Force and Missile Modernization," Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, January 30, 2014.

¹⁰ Jim Thomas, "Statement," before the House Armed Services Committee, Seapower and Projection Forces Subcommittee, December 11, 2013などを参照。

¹¹ Ronald O'Rourke, "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress, *CRS Report for Congress*, September 5, 2013, pp. 70-71; Ronald O'Rourke, "Statement," before the House Armed Services Committee, Seapower and Projection Forces Subcommittee, December 11, 2013などを参照。

不安定化し、これに台頭する中国の動向が少なからず影響を与えるなかで、中国がもたらし得る核リスクへの日本の警戒感が高まっている。

1957年の『国防の基本方針について』に代わるものとして2013年12月に安全保障会議および閣議で決定された『国家安全保障戦略』では、アジア太平洋地域の安全保障環境の特性、および中国の動向について、それぞれ以下のように述べている。

グローバルなパワーバランスの変化は、国際社会におけるアジア太平洋地域の重要性を高め、安全保障面における協力の機会を提供すると同時に、この地域における問題・緊張も生み出している。特に北東アジア地域には、大規模な軍事力を有する国家等が集中し、核兵器を保有又は核開発を継続する国家等も存在する一方、安全保障面の地域協力枠組みは十分に制度化されていない。域内各国の政治・経済・社会体制の違いは依然として大きく、このために各国の安全保障観が多様である点も、この地域の戦略環境の特性である。こうした背景の下、パワーバランスの変化に伴い生じる問題や緊張に加え、領域主権や権益等をめぐり、純然たる平時でも有事でもない事態、いわばグレーゾーンの事態が生じやすく、これが更に重大な事態に転じかねないリスクを有している¹²。

中国は、国際的な規範を共有・遵守するとともに、地域やグローバルな課題に対して、より積極的かつ協調的な役割を果たすことが期待されている。一方、継続する高い国防費の伸びを背景に、十分な透明性を欠いた中で、軍事力を広範かつ急速に強化している。加えて、中国は、東シナ海、南シナ海等の海空域において、既存の国際法秩序とは相容れない独自の主張に基づき、力による現状変更の試みとみられる対応を示している。とりわけ、我が国の尖閣諸島付近の領海侵入及び領空侵犯を始めとする我が国周辺海空域における活動を急速に拡大・活発化させるとともに、東シナ海において独自の「防空識別区」を設定し、公海上空の飛行の自由を妨げるような動きを見せている。こうした中国の対外姿勢、軍事動向等は、その軍事や安全保障政策に関する透明性の不足とあいまって、我が国を含む国際社会の懸念事項となっており、中国の動向について慎重に注視していく必要がある¹³。

米国も、2014年3月に公表した『四年期国防見直し (QDR)』で、中国に対する安全保障

¹² 『国家安全保障戦略』2013年12月17日、10頁。グレーゾーン事態に関しては、「海洋におけるある国の活動を他国が物理的に阻止するのは事実上不可能であるため、隙を見出した場合には『既成事実化』を目指した行動を取る可能性は陸上と比して高いと考えることもできる」(高橋杉雄「日米同盟における抑止態勢—動的抑止と戦略核抑止の連関性」『海外事情』2013年5月、82頁)とも指摘されているように、四面環海の日本は長期化するグレーゾーン事態に直面しやすい環境に置かれていると言える。

¹³ 『国家安全保障戦略』2013年12月17日、11頁。

上の懸念について以下のように言及した。

アジア太平洋地域は、ますます世界的な商業、政治および安全保障の中心となっている。この地域の防衛支出は上昇を続けている。地域諸国は軍事・安全保障能力の発展を継続しており、長期にわたる主権論争や天然資源に対する主張を巡る緊張が破壊的な競争に拍車をかけ、あるいは紛争を勃発させ、高まる地域の平和、安定および反映のトレンドが逆転するという、より大きなリスクがある。特に、急速で包括的な中国の軍事近代化は継続し、これに軍事能力および意図の双方に関する中国の指導者の透明性および開放性の相対的な欠如が伴っている¹⁴。

今後、中国のような国は、A2ADアプローチを使用したり、他のサイバーおよび宇宙コントロール技術を用いたりして、米国の強さに対抗することを模索し続けるであろう¹⁵。

こうした日米などの中国に対する懸念は、その軍事近代化の動向とともに、特に2000年代末以降に中国が繰り返してきた自己主張、挑発的な行動、さらには力による現状変更や秩序修正ともとれる行為である。日本に対しても、2008年12月に中国の海洋調査船「海監46号」および「海監51号」の2隻が尖閣諸島付近の領海内に9時間にわたって侵入し、その後、日本政府が2012年9月に尖閣諸島の購入を発表すると、中国の監視船や海軍艦艇による領海侵犯、あるいは政府航空機による領空侵犯など、度重なる挑発を繰り返し、緊張を高めてきた。

中国の対日挑発行為は2013年に入っても続いた。1月30日には中国海軍のフリゲート艦「連雲港」が東シナ海の公海上で海上自衛隊の護衛艦「ゆうだち」に火器管制レーダーを照射した。これに先立つ19日にも、海上自衛隊の護衛艦「おおなみ」搭載で飛行中の哨戒ヘリコプターSH-60に中国のフリゲート艦「温州」が火器管制レーダーを照射した疑いがある。火器管制レーダーの照射は「攻撃予告」と認識されかねず、日本側の自制的な行動なしには武力衝突に至る恐れすらあった。5月には、中国海軍所属とみられる潜水艦が、日本の接続水域で九州・台湾・フィリピンを結ぶ第1列島線付近を潜航したとも報じられた。また、2013年度上半期の航空自衛隊による308回のスクランブルのうち、中国機に対するものは、前年度下半期よりは88回減少したものの、149回にのぼった¹⁶。11月に入ると、中

¹⁴ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, March 2014, p. 4.

¹⁵ *Ibid.*, p. 6.

¹⁶ 統合幕僚監部「平成25年度上半期の緊急発進実施状況について」『統合幕僚監部報道発表資料』2013年10月9日、http://www.mod.go.jp/js/Press/press2013/press_pdf/p20131009_01.pdf.

国国防省が日本などのものとも大きく重複する防空識別圏（ADIZ）を設定し、設定空域を飛行する航空機に飛行計画の事前届け出を国際慣習に反して求め、識別に協力しない、あるいは指示を拒否する航空機に対しては中国軍が「防衛的緊急措置」を行うと警告した¹⁷。

『国家安全保障戦略』と同日に公表された新しい『防衛計画の大綱』で、「領土や主権、海洋における経済権益等をめぐるグレーゾーンの事態が長期化する傾向が生じており、これらがより重大な事態に転じる可能性が懸念されている」¹⁸と述べられたが、常態化しつつあるグレーゾーン事態が今後も「グレーゾーン」にとどまる保証はない。海上保安庁と中国の海警の衝突、あるいは日中の航空機や艦艇の接触といった偶発的な事態から武力衝突へとエスカレートする可能性だけでなく、中国が意図的に事態のエスカレートを図る可能性もある。プロスペクト理論によれば、利益の獲得よりも損失に対してより大きなリスクを負う傾向にあるとされるが、たとえば中国が尖閣諸島の領有権に関する主張を反復するうちに現状を「損失」だと迷妄し、もとより日本は中国の主張から領土「損失」の可能性への憂慮を強めるなかで、両国ともにリスクを厭わず、結果として緊張や危機が双方の予測を超えてエスカレートする恐れもある¹⁹。しかも、こうした問題での相手国への譲歩や妥協的な姿勢は、国内からの厳しい批判を招く公算も高く、容易には行えない。

もちろん、現状では、日中間の緊張、対立、さらには武力衝突が中国の対日核攻撃にまでエスカレートするとは考えにくい。しかしながら、中国が絡むグレーゾーン事態が続く限り、中国が自らに有利な状況や条件での事態の収束を図るべく、あるいは自国の意思を日本に強制・強要するために、明示的・暗示的に核兵器使用の威嚇を行うといった核リスクは、常に現実化する可能性を有している。

核・通常両用ミサイル

そうした核リスクの現実性に対する懸念を軍事力の観点から高めている大きな要因の1つは、中国による短・準中距離ミサイル戦力の近代化である。特に準中距離ミサイルは、日本全土への核攻撃を可能にしているが、通常弾頭を搭載する場合にはA2AD能力の重要な構成要素の1つにもなり²⁰、その使用に関する政治的・軍事的な敷居は核弾頭を搭載する場合よりも低いと考えられる。

¹⁷ “Statement by the Government of the People’s Republic of China on Establishing the East China Sea Air Defense Identification Zone,” November 23, 2013, http://eng.mod.gov.cn/Press/2013-11/23/content_4476180.htm.

¹⁸ 『平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について』2013年12月17日、2頁。

¹⁹ プロスペクト理論に関しては、土山實男『安全保障の国際政治学—焦りと傲り』有斐閣、2004年、第5章などを参照。

²⁰ Cortez A. Cooper, “Joint Anti-Access Operations: China’s ‘System-of-Systems’ Approach,” Testimony presented before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, January 27, 2011.

短・準中距離ミサイルの主たる任務は通常攻撃だと考えられているが、他国には核弾頭と通常弾頭のいずれが搭載されているか不明である。中国の核弾頭数の増加が漸進的である一方で、短・準中距離ミサイル戦力の数的・質的増強が続く状況は、その通常攻撃任務の拡大を示唆しているとされる²¹。また、中国の第二砲兵師団は1985年以降、保有する戦力の中心を中距離・準中距離ミサイルを主たる基盤とする核抑止戦力から、長距離・準中距離核戦力、ならびに精密攻撃実施能力を持つ強力な準中距離通常ミサイル戦力へとシフトさせており、中国から1,500km以内の敵の戦力を通常弾頭を用いて攻撃する能力を強化しているとの分析もある²²。特にSRBMおよびLACMについては、発射基に比してミサイルの数が大きく、中国がこれらを用いた一斉射撃を立案しているとも考えられている²³。

そうした能力は、有事に自衛隊や在日米軍の基地をはじめとするアセットを危機に晒すという点だけでも、日本が直面する大きな安全保障リスクである。さらに、上述のように中国の短・準中距離ミサイルの任務の区分が他国には不透明なまま配備される状況は²⁴、それらが核弾頭を搭載しているとの前提での対応を日米に強いることになる。着弾するまで弾頭の種類を判別し得ないとすれば、中国からの「核」攻撃に対する損害限定として、たとえばミサイル戦力の無力化を企図した攻撃へ誘因が高まる可能性、あるいはミサイル発射を核攻撃と判断または誤認して米国が核報復を敢行する可能性などが考えられる。これに対して中国もミサイル戦力の早期使用や核「報復」で応える可能性が緊張状態の程度と比例して高まると考えられ、危機安定性の低下をもたらすことが懸念される。

宇宙・サイバー空間

中国軍の拡大する役割や任務を支えるために中国指導部が2012年に投資を続けた分野として、米国防総省の報告書でミサイル戦力とともに挙げられた宇宙兵器およびサイバー空間能力も²⁵、核リスクを高める要因となっている。人工衛星に対する攻撃（ASAT）やサイバー攻撃がもたらし得る指揮・統制（C2）システムや状況把握能力の阻害、あるいは誤情報の提供・受領などは、事故や誤認による核兵器使用の可能性を高めかねないからである。しかも、宇宙・サイバー両空間は攻撃に対して極めて脆弱な領域であり、その安全保障利用の依存度は米国の突出に象徴されるように非対称性が大きいことから、米国ほど攻

²¹ Mark A. Stocks, “China’s Nuclear Warhead Storage and Handling System,” Project 2049 Institute, March 12, 2010, pp.2-3.

²² Anthony H. Cordesman and Nicholas S. Yarosh, “Chinese Military Modernization and Force Development: A Western Perspective,” Center for Strategic and International Studies, June 22, 2012, chapter 8.

²³ Ibid., pp. 143-150.

²⁴ Stocks, “China’s Nuclear Warhead Storage and Handling System,” pp.2-3.

²⁵ U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2013*, chapter 3.

撃される場合の影響度が高く、他方で両空間への依存度が相対的に低い攻撃能力を持つ国は対米攻撃を実施する誘因を高め得る。そうした攻撃が米国の核兵器の運用に関わるアセットに対してなされれば、日本に提供される拡大核抑止にも影響が及ぶ。

いずれの空間でも、中国の活動は活発である。宇宙空間では、中国は2005年および2006年の2回の実験失敗を経て、2007年1月に、DF-21に由来するとみられる「KT-1」ロケットに搭載した運動エネルギー迎撃体（KKV）を用いて、地上865kmの軌道上にあった自国の気象衛星「風雲1号C」を破壊した。中国はこれを「科学実験」と称したが、地上発射ロケットを用いるASAT能力の保有を実証したのみならず、低軌道の宇宙デブリ数を史上最大規模の25%も増加させ²⁶、宇宙空間の安定的な利用を大きく脅かした。2013年5月には、観測目的として中国の打ち上げたロケットが静止軌道（高度3万6,000km）に向かったものの、「軌道上への物体の投入、あるいはこの発射による物体の宇宙空間での残留は確認できなかった」と米国防総省が発表し、同省当局者は、「軌道上にある人工衛星を追尾するよう設計された迎撃体の、最初の実験であった」との見方を示した²⁷。中国は人工衛星の物理的破壊だけでなく、指向性エネルギー兵器や衛星通信ジャマーなどを用いた機能破壊の獲得や強化にも注力していると考えられている²⁸。米国がASATをエスカレーションの度合いの高いものだと考えているのに対して、中国はこれを十分に認識せず、むしろ危機におけるエスカレーション緩和・防止（deescalation）のための示威行為だと位置づけているようだと見方²⁹が正しいとすれば、双方の認識の相違が予期せぬエスカレーションを招きかねない。

サイバー攻撃については、実行者の特定が難しく（「帰属問題（attribution problem）」）、実態は必ずしも明らかではないが、米国防総省の報告書によれば、「米国政府所有のものを含め、世界中で多数のコンピュータ・システムが2012年も引き続き不正侵入のターゲットとなり、その一部は中国政府および軍に直接的に起因するとみられる」³⁰。2013年2月には、

²⁶ 10cm以上の宇宙デブリを3,000個以上、1cm以上のものだとさらに150,000個を生成したとされている（Steven A. Hildreth and Allison Arnold, “Threats to U.S. National Security Interests in Space: Orbital Debris Mitigation and Removal,” *CRS Report for Congress*, January 8, 2014, p. 2）。

²⁷ “U.S. Sees China Launch As Test of Anti-Satellite Muscle: Source,” *Reuters*, May 15, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/05/15/us-china-launch-idUSBRE94E07D20130515>.

²⁸ なお、衛星の機能破壊については、北朝鮮が2012年4～5月にかけて、GPSから送信される信号電波にジャミングを行い、ソウルの仁川および金浦両空港を発着する航空機のGPSに不具合をもたらした事例もあげられる。

²⁹ Michael Nacht, “Building Mutual Reassurance in U.S.-China Relations,” Lewis A. Dunn, ed., *Building toward a Stable and Cooperative Long-Term U.S.-China Strategic Relationship: Result of a Track 2 Joint Study by U.S. and China Experts*, Science Applications International Corporation, The Pacific Forum CSIS, and China Arms Control and Disarmament Association, December 31, 2012, p. 16.

³⁰ Office of Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013*, May 2013, p. 36. また、サイバーセキュリティについては、土屋大洋『サイバー・テロ日米vs.中国』文春新書、2012年などを参照。

米国のセキュリティ企業マンディアント社が、中国人民解放軍所属の「61398部隊」が上海のビルに拠点を置き、サイバー攻撃を行っているとの報告書を公表した³¹。核リスクとの関係では、核兵器の運用に係る制御システムは外部のネットワークから遮断されているとみられるが、それでもサイバー攻撃を遂行し得ることは、イランの遠心分離機に対する「スタクスネット」攻撃でも明らかであり、サイバー攻撃によって誤認による軍事衝突、さらには核兵器の使用を誘うというシナリオも考えられる³²。

対米核抑止力の強化

中国による対米核抑止力の強化も、米国の拡大（核）抑止に影響を与え、日本に対する安全保障リスクを高める。非核兵器国の日本は、『国家安全保障戦略』で、「核兵器の脅威に対しては、核抑止力を中心とする米国の拡大抑止が不可欠であり、その信頼性の維持・強化のために、米国と緊密に連携していくとともに、併せて弾道ミサイル防衛や国民保護を含む我が国自身の取組により適切に対応する」³³ことを改めて確認した。しかしながら、米国の戦略核戦力が縮減する一方で中国の信頼できる対米第二撃能力が強化されていく場合、『戦略的』な恐怖の均衡の安定性が高いほど、より低い暴力のレベルにおいては、全体的な均衡の安定性が低下する。すなわち、両者ともに「完全な第一撃能力」を持たず、また互いにそれを知っているときには、戦略的な均衡が不安定な場合よりも、両者は通常戦争や限定的核使用といった行動に出ることを躊躇しにくくなる」という「安定・不安定パラドクス」³⁴が顕在化すると懸念が指摘されてきた。

石川卓によれば、北東アジアでは、圧倒的な戦略核戦力を保有する米国に対して中国は脆弱だが、その米国と同盟関係にある日本（および韓国）が中国の核戦力に対して脆弱であるという、核戦力の大きな非対称性がもたらす二重の脆弱性によって、「変則的に高度の危機安定性が維持されてきた」³⁵。他方で、高橋杉雄が指摘するように、対中脆弱性の相殺を米国の戦略核戦力に依存する日本は、デカップリングの不安を刺激されやすい状況に置かれている³⁶。中国が信頼できる非脆弱な対米報復能力を構築し、米中間の相互脆弱性がより明確化する状況では、戦略レベル（高次）での米中抑止関係は安定する—このため拡

³¹ Mandiant, “APT1: Exposing One of China’s Cyber Espionage Units,” February 18, 2013.

³² 米国防科学委員会は、サイバー攻撃に対する報復の手段として、核兵器の使用も選択肢に含めるべきとの見方も示している。Defense Science Board, *Task Force Report: Resilient Military Systems and the Advanced Cyber Threat*, January 2013, pp. 42-43.

³³ 『国家安全保障戦略』13頁。

³⁴ Glenn Snyder, “The Balance of Power and the Balance of Terror,” Paul Seabury, ed., *The Balance of Power* (San Francisco: Chandler, 1965), p. 199.

³⁵ 石川卓「核軍縮と東アジアの安全保障」日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター『核兵器のない世界』に向けた課題の再検討』平成22年度外務省委託研究、2011年3月、12-14頁；石川卓「北東アジアにおける『戦略的安定性』と日米の抑止態勢」『海外事情』2013年5月、37-39頁。

³⁶ 高橋「日米同盟における抑止態勢」81-82頁。

大核抑止の信頼性が直ちに揺らぐわけではない——一方で、まさにそのことによって戦域または地域レベル（低次）では、米国の介入を抑止し得ると考える中国が周辺諸国への挑発行動や軍事力の行使に躊躇せず、かえって不安定性が増すと懸念が高まることになる³⁷。

地域覇権の模索

上述してきたような核リスクを含む安全保障リスクに対する認識を増幅させてきたのは、中国の地域・国際問題への対応、ならびに将来像の不透明性である。日本は中国に「戦略的互惠関係」³⁸の構築を求め、米国は「戦略的再保証」³⁹を中国に提示していたが、中国が既存の秩序を尊重し、責任あるパワーの行使に務めるのであれば、日本が認識する安全保障リスクは相当程度緩和されよう。しかしながら、近年の中国の言動は、狭い国益の増進、現状の変更、さらには既存の秩序の修正の追求に高まるパワーを用いることへの懸念を高めている。中国が米国に求める「新型大国関係（new model of great power relations）」も、中国の利益に米国が非双務的に適応するよう要求するものだと論じられている⁴⁰。

中国の台頭を支える経済発展は、米国が主導する既存の国際秩序や国際システムへの参入と依存に支えられてきた。中国が今後も経済発展を重視するのであれば、少なくとも当面はそれらに依存せざるを得ず、これに反する行動に安易には踏み切らないとも考えられる。他方で、「公平、平等、民主的な国際社会の形成」、あるいは「和諧世界の実現」という中国の主張の「裏に米国中心型秩序への静かな異議申し立て」が含意され、「新たな国際秩序構想の中心的な柱に、東アジアにおける新地域秩序構想が展開」⁴¹されるなかで、『一国主導秩序に替わる新秩序』を中国の戦略目標として掲げる以上、米国との『潜在的対立』

³⁷ 「同上」82-84頁；石川「北東アジアにおける『戦略的安定性』と日米の抑止態勢」41-42頁。

³⁸ 「戦略的互惠関係」は、「日中両国が、アジア及び世界の平和、安定及び発展に対して共に建設的な貢献を行うことが、新たな時代において両国に与えられた厳粛な責任であるとの認識の下、両国が、将来にわたり、二国間、地域、国際社会等様々なレベルにおける互惠協力を全面的に発展させ、両国、アジア及び世界のために共に貢献し、その中で互いに利益を得て共通利益を拡大し、それによって、両国関係を新たな高みへと発展させていくこと」（「衆議院議員木村太郎君提出中国との『戦略的互惠関係』に関する質問に対する答弁書」内閣衆質176 第147号、2010年11月19日）とされる。

³⁹ スタインバーグ（James Steinberg）米国務副長官は、「戦略的再保証」について、米国およびその同盟国は、中国が繁栄し成功した国となることを歓迎するが、中国は、自国の発展と世界的な役割の拡大が、他国の安全保障や幸福を犠牲とするものではないことを再保証しなければならず、米中はこれらを再保証する必要がある、二国間の対話はそのための重要な手段であると述べた（Deputy Secretary of State James Steinberg, “Administration’s Vision of the U.S.-China Relationship,” Keynote Address at the Center for a New American Security, Washington, DC, September 24, 2009, <http://www.state.gov/s/d/former/steinberg/remarks/2009/169332.htm>）。

⁴⁰ Michael S. Chase, “China’s Search for a “New Type of Great Power Relationship,” *China Brief*, Vol. XII, Issue 17 (September 7, 2012), p. 15. 「新型大国関係」に関しては、高木誠一郎「中国の大国化と米国：リバランスと『新型大国関係論』への対応」平成25年度研究プロジェクト「主要国の対中認識・政策の分析」分析レポート、2014年1月なども参照。

⁴¹ 天児慧「中国の台頭と対外戦略」天児慧・三船恵美編著『膨張する中国の対外関係—パクス・シニカと周辺国』勁草書房、2010年、11頁。

は構造的なものにならざるをえない」⁴²。エコノミー（Elizabeth C. Economy）は、中国の経済的および軍事的なパワーが高まれば、その経済成長と政治的安定のために国際秩序、やゲームのルールを再構築をより強く志向するとして、中国を革命的なパワーと認識しなければならないと主張する⁴³。中国には、世界的な覇権の確立や国際公共財の提供の意思はないと思われるが、地域レベルでは、周辺諸国に影響力をより強く行使し得るよう、他の大国の排除、自国に有利な秩序の構築、あるいは覇権の確立を目指すとも論じられてきた⁴⁴。

中国がいつ、いかなる状況で、「機会の窓」が開いたとして既存の秩序に公然と挑戦し得ると考えるかは分からないが、中国が米国と比肩するほどのパワーを備えた時だけでなく、中国による自国のパワーへの過大評価、あるいは他国のそれへの過小評価からも生起する可能性がある。「力の移行」が進み、中国が地域諸国などへの一層の影響力の行使や強制・強要、既存の秩序の強さを探る行動や既成事実化、あるいはパワーの真空や希薄化を埋める動きをより大胆に試み、最終的には米国との覇権を巡る激しい競争や対決へと至るとすれば⁴⁵、当然ながらそこには核兵器の影が色濃くつきまとうことになる。

2. 安全保障リスクへの対応

(1) 抑止力の強化

そうした中国に対して、冷戦期の対ソ封じ込めのような明確でシンプルな方向性を日米ともに打ち出し得ないのは、対中関係の複雑性および多面性に加えて、中国の将来の不透明性から多様なシナリオが想定されるためである。相互依存を深める中国を封じ込めて「外部化」するのは現実的ではなく、日米の国益にもそぐわない。日米が当初模索したのは、「戦略的互惠関係」や「戦略的再保証」にも表れているように、既存の秩序やルールを受容しつつ台頭するよう、関与を通じて中国を「内部化」することであった。日米は同時に、関与が「宥和」とみなされないよう、あるいは中国が修正主義的な行動を伴いながら台頭する場合に備えて、対中ヘッジを継続してきた。

「対象となる国や地域、分野によって、『責任ある大国』路線と『中国的秩序』路線とが使い分けられて…、力の強い米国に対しては『責任ある大国』路線をアピールすること

⁴² 「同上」16頁。

⁴³ Elizabeth C. Economy, “The Game Changer: Coping with China’s Foreign Policy Revolution,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6 (November/December 2010), pp. 142-152.

⁴⁴ ジョン・J・ミアシャイマー（奥山真司訳）『大国政治の悲劇—米中は必ず衝突する』五月書房、2007年；アーロン・フリードバーグ『支配への競争—米中対立の構図とアジアの将来』日本評論社、2013年などを参照。

⁴⁵ Christopher Layne, “The Global Power Shift from West to East,” *National Interest*, No.119 (May/June 2012), p.23；野口和彦『パワー・シフト—東アジアの安全保障』東海大学出版会、2010年、102-103頁。

により協調的な対応をとりつつ、米国の関心の薄い地域や米国の力が及びにくい地域には『中国的秩序』路線がとられる傾向がみられる⁴⁶とすれば、日米の力の低下は、アジアにおける「中国的秩序」路線への中国の傾斜を招きかねない。逆に言えば、「責任ある大国」路線を中国にとらせるためには、「弱さ」を見せないことが肝要となる。関与とヘッジのバランスは常に難しいが、中国の攻勢が強まり、日本や地域における中国の安全保障リスクが顕在化しつつあるという状況下では、中国との経済的相互依存関係、あるいは地域的・国際的な課題への相互協力の必要性などに留意しつつも、力による現状変更や秩序修正を抑止または諫止すべく、力のバランスが日本にとって不利に傾かないよう、少なくとも当面はヘッジのための能力や態勢の強化を重視せざるを得ない。

そこでは、グレーゾーン事態から、低中高烈度の武力紛争事態、さらには核兵器の使用へと至るエスカレーションと、その各段階でなされ得る核兵器使用の威嚇といったリスクに的確に対応し得るよう、日本は、日本自身による防衛能力・態勢の強化、日米同盟の維持・強化、日本と国益や価値を共有する国との連携などを進めていく必要がある。特に、安定・不安定パラドクスの顕在化が懸念されるなかでは、「低次」の事態に対する日本自身の抑止力の強化が欠かせないが、近年の日本の安全保障政策は、おおむねそうした方向性が打ち出されてきた。

2010年12月の『防衛計画の大綱』では、グレーゾーン事態を意識しつつ、「即応性、機動性、柔軟性、持続性及び多目的性を備え、軍事技術水準の動向を踏まえた高度な技術力と情報能力に支えられた動的防衛力⁴⁷という概念が示された。2013年12月の『国家安全保障戦略』では、「我が国を取り巻く厳しい安全保障環境の中において、我が国の平和と安全を確保するため、戦略環境の変化や国力国情に応じ、実効性の高い統合的な防衛力を効率的に整備し、統合運用を基本とする柔軟かつ即応性の高い運用に努めるとともに、政府機関のみならず地方公共団体や民間部門との間の連携を深めるなど、武力攻撃事態等から大規模自然災害に至るあらゆる事態にシームレスに対応するための総合的な体制を平素から構築していく⁴⁸とし、あわせて公表された新しい『防衛計画の大綱』では、これを「統合機動防衛力⁴⁹と称した。また同月には、国家安全保障会議および国家安全保障局が設

⁴⁶ 北野充「中国の対外戦略—『4つの潮流』からみる大国化と中国的秩序への志向」『国際問題』第604号、2011年9月、58頁。

⁴⁷ 『平成23年度以降に係る防衛計画の大綱について』2010年12月17日、6頁。「平素から情報収集・警戒監視・偵察活動を含む適時・適切な運用を行い、我が国の意思と高い防衛能力を明示しておくことが、我が国周辺の安定に寄与するとともに、抑止力の信頼性を高める重要な要素となってきた」おり、「各種事態に対し、より実効的な抑止と対処を可能とし、アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化とグローバルな安全保障環境の改善のための活動を能動的に行い得る動的なものとしていくことが必要である」との認識を踏まえたものであった。

⁴⁸ 『国家安全保障戦略』2013年12月17日、13頁。

⁴⁹ 『平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について』2013年12月17日、6-7頁。

置された。集団的自衛権の行使に係る検討、ならびに武器輸出三原則の見直しも進められている。

日米同盟の強化も図られている。2013年10月の日米安全保障協議委員会（2プラス2）では、2014年末までの「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」見直しに合意した。また共同文書では、「協議及び調整のための同盟のメカニズムを、より柔軟で、機動的で、対応能力を備えたものとし、あらゆる状況においてシームレスな二国間の協力を可能とするよう強化すること」⁵⁰と記され、同盟強化の焦点の1つが、グレーゾーン事態からハイエンド事態に至る幅広いスペクトラムで日米による効果的な対処を可能にする態勢の構築であることを明確にした。2010年より定期的で開催されてきた日米拡大抑止協議は2013年11月にも開催され、拡大抑止の信頼性の維持・強化に向けた取組も行われている。宇宙およびサイバー両空間に関しても、2013年3月の「宇宙に関する包括的日米対話第1回会合」や同年5月の「第1回日米サイバー対話」などの場で、日本として、また日米の協力・連携によって、安全保障および安定的な利用の維持に向けて取り組むことが確認された⁵¹。

(2) 軍備管理の必要性

同時に日本は、対中「ヘッジ」の難しさ、つまり中国が日本の安全保障政策をその意図に反して封じ込めや対決的な姿勢だと捉え、軍事近代化の加速化や日本への敵対的な姿勢を強める可能性があることにも留意する必要がある。日本は米軍再編関係費などを除いた2014年度の防衛予算を2年連続で増額（2013年度比で2.2%増となる4兆7,838億円）したが、財政問題から一層の増額は容易ではない。これに対して、中国の2014年度の国防費は前年度比12.2%増で4年連続2桁増となる約8,082億元（約13兆4,460億円）が計上され、しかも実際の国防費は公表額の2倍に上るとみられる⁵²。アジア太平洋における「砲艦外交（gunboat diplomacy）」の復活により、外交政策の目標の追求に軍事力を使用しないとの規範が徐々に損なわれることも⁵³、日本の安全保障にとって好ましくない。抑止力の強化は必要だが、同時に安全保障環境の一層の不安定化を抑制すべく、そのための施策の1つとして軍備管理を通じた北東アジアの安全保障リスクおよび核リスクの低減の可能性も検討されるべきである。

⁵⁰ 日米安全保障協議委員会共同発表「より力強い同盟とより大きな責任の共有に向けて」、2013年10月3日。

⁵¹ 「宇宙に関する包括的日米対話第1回会合共同声明」2013年3月11日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/25/3/pdfs/20130311_07_01.pdf；「日米サイバー対話共同声明」2013年5月10日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/page24_000009.html。

⁵² Sam Perlo-Freeman, “Deciphering China’s Latest Defence Budget Figures,” Stockholm International Peace Research Institute, March 2014, <http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/perlo-freeman-mar-2013>.

⁵³ Christian Le Miere, “The Return of Gunboat Diplomacy,” *Survival*, Vol. 53, No. 5 (October–November 2011), p. 65.

軍備管理は冷戦期に、概して言えば「敵対する国家間における軍事協力」と定義された⁵⁴。その対象、目的および措置は多岐にわたる。軍備管理の対象には、顕在的・潜在的な敵だけでなく、ライバルや競争相手、あるいは将来的に関係が不安定化するおそれのある国も含まれよう。軍備管理の目的も、紛争終結時の管理、戦略関係の安定化、信頼性の向上、行動の管理、あるいは拡散の防止などに及び⁵⁵、各国が直面する安全保障問題の様々な場面で軍備管理が何らかの役割を担う可能性を有している。そうした目的で行われる「軍備に係る協力」についても、軍事力の削減や上限設定、あるいは質的側面への規制といった軍事力のハード面に対する管理だけでなく、軍事力の運用に関する取極、行動規範、信頼醸成措置、あるいは透明性措置などソフト面に対する管理まで、広範な措置が含まれる。

そうした軍備管理の実施を、北東アジアにおける重要なパートナーであるとともにライバルであり、日本の安全保障リスクを高めつつある中国に対して求める理由や意義を見出すのは難しくない。第一に、中国がもたらし得る地域的・国際的な不安定化の可能性を低減することである。中国の軍事近代化や軍事力使用に一定の制約を課すことで、力による現状変更や秩序修正に向かう可能性を低減し得る。また、中国の台頭が終焉し、経済状況の悪化などで中国国内が急速に不安定化する場合でも、中国による過度な軍事力の蓄積を軍備管理によって事前に抑制できれば、その対外的な影響を幾分なりとも緩和できよう。第二に、軍事力に係る規範やルール中国による受容は、日中が直接・間接に関係する諸課題への中国による平和的な対応への期待を高める。第三に、相手の意図に対する信頼の醸成と疑念の緩和により、不信に起因する安全保障ジレンマと、その帰結としての軍備競争のスパイラルを回避することである。日米ともに抑止力の強化が必要だと考えているとしても、経済問題などを考えれば対中関与とのバランスを意識せざるを得ないこと、軍備競争の一段の激化を可能な限り抑制すること、あるいは日米を含む関係諸国と中国との間の対立の激化や武力衝突の勃発という自己充足的予言への発展に陥るのを防止することが同時に求められている。第四に、適切で実効性のある危機管理メカニズムの存在と活用により、緊張状況が高まる場合にも意図せざるエスカレーション、あるいは衝突の規模や態様の拡大を防止することである。第五に、中国に軍備管理の実施を求める中で、その軍事近代化や安全保障問題での対応について、中国の真の意図を推し量る手がかりを得ることも考えられる。

⁵⁴ 軍備管理の代表的な定義を示したものとしては、Thomas C. Schelling and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control* (New York: The Twentieth Century Fund, 1961), p. 2; Donald G. Brennan, "Setting and Goals of Arms Control," Donald G. Brennan, ed., *Arms Control, Disarmament, and National Security* (New York: George Braziller, 1961), p. 30; Hedley Bull, *The Control of the Arms Race: Disarmament and Arms Control in the Middle Age* (New York: Praeger, 1965), p. xiv.

⁵⁵ Stuart Croft, *Strategies of Arms Control: A History and Typology* (Manchester: Manchester University Press, 1996)などを参照。

(3) 軍備管理の難しさ

しかしながら、中国による軍備管理の実施は、これまでも遅々としたものであった。通常戦力（海洋を含む）、宇宙・サイバー両空間、および核・ミサイル戦力に関する個別の論点については後述するが、中国との軍備管理は、以下のような要因から困難性や課題に直面してきた。

第一に、日本などが中国に軍備管理を求める背景にもなってきた、中国の台頭と「力の移行」の可能性である。軍備管理は一般的に、成立時点での軍事バランスやパワーバランスを固定化する、多分に現状維持志向の強い施策である。このため、中国が現在のバランスに満足せず、その是正、あるいは自国に有利なバランスの構築を模索しているとすれば、そうした軍備管理の受諾や実施には消極的になる。しかも、中国は軍事近代化の積極的な推進が必要で、かつ可能だと考え、他方で米国を除けば地域諸国が中国を脅かす規模や態様で軍事力を強化できるとは考えにくく、自らの軍事近代化や行動の自由を犠牲にしてでも他国の軍事力や行動を抑制したいという誘因は低い。

また、中国は軍備管理を、その軍事近代化に掣肘を加えて対中優位を固定化し、日米など現状維持勢力にとっての「安定」を維持するもの、あるいは大国たる中国が得るべき「正当」な利益の獲得を阻害するものだともみていよう。中国は冷戦後の米国を、米国にとって望ましいように世界を再形成しようと試みる修正主義国であり、中国を可能な限りに封じ込めようとしてきたとも考えている⁵⁶。中国にとって重要な力の源泉たる軍事力を軍備管理の下に置こうとする米国、ならびにその同盟国である日本の試みは、「体制変革」を目的とした「関与」の一環ではないかと中国が疑念を抱いていても不思議ではない。

第二に、軍備管理を、軍事力に関する規範やルール of 構築と捉えれば、その成立を促すような日本などと中国との間での期待の収斂も、現状では望めない。冷戦期に米ソ間で軍備管理が成立した大きな要因は、激しい軍備競争や世界的な勢力圏争いの末に米ソ間のパワーバランスが均衡的に向かう中で、全面核戦争による共倒れの回避、ならびに二極構造の安定化と勢力圏の尊重を通じた国益の保全について、二国間で共通の利益が認識され、軍備管理を用いた秩序の維持に対する両者の期待が収斂したことであった。核兵器の持つ破壊力を考えれば、ピーク時には合わせて6万発にのぼった核戦力のさらなる増強が他方に対する優位をもたらすわけでもないという認識の共有も重要であった。戦略核兵器の大規模な配備が創出した米ソ相互確証破壊（MAD）状況は、「戦略戦争（産業、国民、あるいは戦略軍事戦力に対する攻撃を含む）を戦う公算が低い状態」⁵⁷としての戦略的安定に

⁵⁶ Andrew J. Nathan and Andrew Scobell, "How China Sees America: The Sum of Beijing's Fears," *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 5 (September/October 2012), p. 39, 45.

⁵⁷ Paul Stockton, "Strategic Stability between the Super-Powers," *Adelphi Papers*, No. 213 (1986), p. 3.

資するとして、これを維持すべく弾道弾迎撃ミサイル制限条約（ABM条約）、戦略兵器制限条約（SALT）および戦略兵器削減条約（START）といった米ソ間の戦略戦力に関する軍備管理を発展させた。冷戦期には、戦略核戦力より下位のレベルでも、中距離核戦力（INF）全廃条約、欧州安全保障協力会議（CSCE）の信頼醸成措置、欧州通常戦力（CFE）制限条約、ASATモラトリアムといった軍備管理が成立したが、米ソ核戦争へのエスカレートの回避という共通の利益の存在に加えて、米ソMAD状況が米ソ間および東西両陣営間の軍事力に関する少々の不均衡を相殺して対等性を「演出」したことも重要であった。

これに対して、日米など現状維持勢力と中国との間には、国家生存に係るほどの深刻な対立要因はない。利益の共有に関する手がかりの1つは経済的相互依存だが、アジア太平洋では、「経済的な統合が集団的あるいは協力的安全保障の基礎とはなっておらず、…経済的な重心の新しい中心（であるこの地域）はむしろ脆弱で紛争的である」（括弧内引用者）⁵⁸。また、日米と中国との間では、共通の価値が認識されているわけでもない。「米中両国の経済は今や緊密な相互依存関係にあり、両国関係の決裂は考えられないものの、それによって高まる摩擦もあり、ましてや戦略的相互猜疑がそれによって払拭されているわけではない」⁵⁹との指摘は、日中関係にも当てはまる。2010年7月以降の対日レアアース輸出制限のように、中国が経済問題を日本への圧力に用いることも考えられる。

第三に、北東アジアの安全保障に関係する国々の非対称性、ならびに軍備管理の対象となり得る能力、事態、地理的範囲の多様性である。上述のように、日中間および米中間の軍事力の非対称性がもたらす脆弱性は、危機安定性を変則的だが高度に維持してきた一方で、劣勢の挽回を企図して軍事力の強化を模索する誘因が常に残ることで、軍備競争に係る安定性を低下させる要因にもなってきた⁶⁰。そうした状況は、自らの優位を放棄するような軍備管理や、自らの劣勢を固定化あるいは明示化する軍備管理の受諾を難しくする。

また、地域における安全保障上の懸念と、関係し得る兵器体系の多様性は、中国が取るべき軍備管理の焦点を絞りづらくしている。米ソ間の戦略核兵器のように、二国間関係を包含し、象徴した兵器体系は、日米間や米中間には現状では見当たらず、軍備管理の対象とすべき兵器に関する意見も収斂していない。米ソ軍備管理とは異なり、多様な兵器体系が階層化されないまま軍備管理の対象となる場合、対象国間の総合的な軍事バランスにおける位置づけが重要になる。しかしながら、「紛争を防止する基礎としての軍事バランスを考えるとすれば、それぞれの地域におけるきめ細かい均衡が必要になるし、ゲリラ戦から通常戦力、最終的には核戦力に至る兵力構成のスペクトラムすべての部分においての均

⁵⁸ Evan A. Feigenbaum and Robert A. Manning, "A Tale of Two Asias," *Foreign Policy*, October 31, 2012, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/10/30/a_tale_of_two_asias.

⁵⁹ 高木誠一郎「日米中関係と東アジアの安全保障」『海外事情』2011年10月、24頁。

⁶⁰ 石川卓「核軍縮と東アジアの安全保障」14頁

衡が保たれることが必要」であるが、「均衡は…複雑な多極間のもの」であり、「厳密で複雑な軍事バランスがいったん達成されたとしても、それは容易に崩壊しうる」⁶¹という難しさがある。

第四に、軍備管理の発展には、力、利益あるいは規範（ならびにこれらの組み合わせ）が必要で、現状ではいずれの要素についても、日本は中国に軍備管理の実施を促し、あるいは迫れるだけの梃子を持っていない。中国が軍備管理の実施に関心を持つとすれば、それは中国を優越するパワーを有する米国との関係においてであると考えられるが、米国でも中国に軍備管理の実施を強制できるわけではない。日本が中国に軍備管理の実施を求めていくためには、米国との連携、多国間枠組みの活用、直接・間接に関係する多様な施策の応用などを戦略的・複合的に組み合わせつつ、軍備管理を包括的に捉え、可能な分野から漸進させることという、根気強い取組が必要となる。

3. 通常戦力に関する軍備管理・信頼醸成

(1) ハード面での軍備管理の難しさ

中国の軍事近代化は、A2AD能力の発展をはじめとして、通常戦力の分野でも活発に行われ、これが日本に対する安全保障リスクを高めてきた。他方、一部の例外を除き、特に数的あるいは質的な観点から通常戦力に制限を課すハード面での軍備管理は、中国に対するものはもちろん、国際的にも発展してこなかった。

国家よりも上位の権力がない現在の主権国家体制下で、各国は自衛権と、これを担保する軍事力保有の権利を持ち、それぞれが認識する安全保障リスクや脅威などに対応すべく通常戦力を整備するが、その種類、数、能力には大きな相違が生じる。また通常戦力バランスは、数や能力だけでなく、保有する他の兵器体系との連関や運用能力などを合わせた総合力、さらには他国との同盟や連携の可能性に大きく左右される。通常戦力のハード面での軍備管理には考慮すべき変数が少なくなく、複雑な計算が求められ、上述のように、仮に見出された「バランス」も容易に崩れ得るという難しさがある。

例外的に成立してきた軍備管理・軍縮条約は、特定通常兵器使用禁止制限条約（CCW）、対人地雷禁止条約（オタワ条約）およびクラスター弾に関する条約（オスロ条約）といった、人道主義的側面を主眼とするものである。しかしながら、人道主義的側面と安全保障ニーズとの間の相克は、そうした条約の普遍化を難しくしてきた。長い海岸線を持つ日本は対人地雷やクラスター弾の安全保障上の有用性を認識しつつも、人道主義的側面から、それらの全廃を定めるオタワ・オスロ両条約への加入を決定した。他方、北東アジアの安

⁶¹ 山口昇「ポスト冷戦期の地域安全保障—東南アジアを中心とするケーススタディ」木村昌人編『日本の安全保障とは何か』PHP研究所、1996年、26-27頁。

安全保障に関係する中国、韓国、北朝鮮、ロシアおよび米国のいずれもが、まさに安全保障上の必要性を理由に両条約に加入していない。CCWの各議定書の改正交渉では、安全保障と人道主義のバランスを図りつつ、対象となる兵器に係る制限の設定を模索してきたが、その「バランス」に係る各国の認識の隔たりは大きい。

安全保障の観点からなされた通常戦力のハード面での軍備管理条約には、CFE条約がある。CFE条約は、北太平洋条約機構（NATO）とワルシャワ条約機構（WTO）の間で大規模奇襲攻撃の可能性を低減するため、戦車、装甲戦闘車輛、火砲、戦闘機、戦闘ヘリの5つのカテゴリーの兵器について、欧州における両陣営の保有数の上限設定、上限を超える兵器の削減、保有する戦力についての情報やデータの定期的な交換、ならびに現地査察を含む検証措置の実施などを規定している。その後、WTOの解散とソ連の崩壊、あるいはNATOの東方拡大といった欧州における安全保障環境の変容を受けて、1999年にCFE条約適合合意が策定された。

しかしながら、北東アジアあるいはアジア太平洋で、同様の条約が成立する可能性は現状では高くはない。CFE条約の成立を可能にした要因には、対立構造がシンプルで、ほぼ対称的な通常戦力が対峙し、大規模通常侵攻や核兵器使用へのエスカレーションに対する危機感も共有されていたこと、条約成立に先立ちCSCEの下で詳細な信頼醸成措置が構築されていたことが挙げられる。これに対して、アジア太平洋の安全保障関係は多極的で、軍事力の非対称性も大きい。また、台湾海峡や朝鮮半島での紛争で懸念される大規模な軍事力の行使—核兵器使用の可能性も皆無ではない—から、海洋における限定的な軍事衝突まで、規模や烈度の点で広範にわたる事態が想定される。そこで使用され得る兵器体系も多岐にわたり、軍備管理の対象となる兵器体系を絞りにくい。アジアにおける軍備競争の中心が機動性の高い海・空戦力であることも、軍備管理を通じた通常戦力バランスの固定化を難しくしている。海洋を巡る軍備管理の難しさについては、以下のようにも論じられている。

艦船保有数や排水量の制限、備砲や海軍基地の制限、さらには、作戦や演習や展開海域の制限を伴う軍縮となると、日本は困難な問題に遭遇する。日本にとって、重要な抑止装置として機能する米国海軍が当然のこととして規制の対象に含まれるからである。また、海洋の自由航行の原則や海軍活動の範囲の広さを勘案するならば、嘗てのワシントンやロンドンにおける海軍軍縮条約のように、世界規模の合意が達成できない限り、軍縮は難しいと言えるだろう⁶²。

さらに、ほぼすべての国が主権や国益に対する侵害への防御を目的に、また時にこれを

⁶² 金子讓、坂口賀朗、間山克彦「戦略としての軍備管理・軍縮—ヨーロッパ・ロシア・中国の戦略連鎖と日本の安全保障」『防衛研究所紀要』第5巻第3号、2003年3月、67頁。

口実として、通常戦力を保有し、強化を図っていることも、それらに対するハード面での軍備管理を難しくする要因に挙げられる。「防衛的」な兵器体系の制限は、自国の安全保障を低下させると認識されやすく、各国はこれに消極的になるからである。

攻撃・防衛理論によれば、防御が攻撃よりも優位にある場合に主要な戦争は回避でき、軍備競争や戦争の可能性は、注意深くデザインされた軍備管理によって、さらに低減できるとされる⁶³。また、防御が優位にあり、現状維持勢力が合理的な安全保障リクワイヤメントを有していれば、軍備競争も回避し得るといふ⁶⁴。他方で、たとえばジャービス (Robert Jervis) は、ある兵器が攻撃的であるか防衛的であるかは、安全保障環境や国の性格、国家間の関係などといった特定の状況に依拠し、現状維持勢力とともに侵略者も、攻撃的な兵器の取得に先立って防衛的な兵器を必要とするため、複雑性が増すとも指摘する⁶⁵。防御の強化は攻撃の実施を容易にすることから、特に相手の意図が不透明な場合には、その通常戦力の強化が攻撃または防御のいずれを企図したものであっても、これに対応すべく「防衛的」な通常戦力の強化に駆り立てられるという悪循環、すなわち安全保障ジレンマに陥りかねない。

中国は国防白書で、「防衛的性格の国防政策を確固として追求」しており、「決して覇権を追求せず、覇権的な態度で行動せず、軍備拡張も行わない」⁶⁶との方針を繰り返し言明してきた。中国が「対介入」と称するA2AD能力も、中国は関係する紛争への米国などによる介入を防止する「防衛的」な手段だと位置付ける。しかしながら、日米などが中国の近年の動向から懸念するのは、A2AD能力の強化によって米国の介入を阻止しつつ、中国に有利な状況下でその意思を地域諸国に強制・強要することである。他方、日本の統合機動防衛力や米国のエアシーバトル (ASB) は、グレーゾーン事態、あるいはA2AD状況下での敵の攻撃に対応する防衛的な軍事力の強化だが、中国はこれらを攻撃的な意図を持つもの、あるいは中国に対する強制・強要を可能にするものだと捉え⁶⁷、またはこれを口実に、A2AD能力など軍事近代化の加速を正当化するかもしれない。双方ともに自国の軍事態勢を「防衛的」だと位置づけ、他方はこれを「攻撃的」だと認識する状況は、ハード面での軍備管

⁶³ Charles L. Glaser and Chaim Kaufmann, "What Is the Offense-Defense Balance and Can We Measure It?" Michael E. Brown, Owen R. Cote, Jr., Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller, eds., *Offense, Defense, and War* (Cambridge, MA, The MIT Press, 2004), p.266.

⁶⁴ Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," Michael E. Brown, Owen R. Cote, Jr., Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller, *Offense, Defense, and War* (Cambridge, MA, The MIT Press, 2004), p.24.

⁶⁵ Ibid., p.38.

⁶⁶ Information Office of the State Council of the People's Republic of China, "The Diversified Employment of China's Armed Forces," April 2013, <http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/>.

⁶⁷ ASBに関しては、「米国は中国の利益を犠牲にしてアジア太平洋地域の安定を追求して」おり、「米国がASBシステムに真剣に取り組むのであれば、中国はアクセス拒否能力を強化しなければならない」との主張もある ("AirSea Battle Plan Renews Old Hostility," *Global Times*, November 14, 2011, <http://www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/99/ID/683750/AirSea-Battle-plan-renews-old-hostility.aspx>).

理の推進を難しくするだけでなく、使用の敷居が低い「防衛的」な軍事力の対峙により、武力衝突の勃発とそのエスカレートの可能性も高まりかねない。

繰り返しになるが、日本や米国が中国に求めているのは、既存の秩序の維持と、そこでの中国による責任ある大国としての行動であり、中国への敵対的な意図はない。しかしながら、アジア太平洋における秩序が、米国の卓越と、その米国をハブとした二国間同盟を基盤とする、覇権的、階層的な構造によって維持されてきたこと、米国は自国が信奉する価値の拡大を図ることで自らが主導する秩序を確立しようとしてきたことから、中国は日米によるアジア太平洋地域での抑止力強化の動きを、中国を封じ込めて台頭を抑制し、中国の利益を犠牲にしつつ、最終的には中国の政治体制の変革をも狙うものだと疑念を持ちやすいことにも留意する必要がある。

(2) ソフト面での軍備管理

少なくとも現状では、中国を取り込んだ通常戦力のハード面に関する軍備管理を構築することは期待できない。他方で、たとえば日中間の対立には領土や海洋権益といったゼロサム的な国益に係る問題が絡み、そこに中国が歴史問題を持ち込んで複雑化させており、二国間の緊張状況が持続化する公算は高い。北東アジアは、国内総生産（GDP）世界第1～3位の、しかも経済面で密接に相互依存する日米と中国が国益や力の動向を巡ってせめぎ合うという、世界で最も厳しく複雑な地政学的緊張関係にある地域の1つでもある。

冷戦後の軍備管理のあり方については、以下のような議論がみられた。

冷戦期の軍備管理が2超大国間の大戦争の機会を低減することであったとすると、冷戦後の主要な安全保障の焦点は、地域レベルでの暴力的な紛争をいかに取り扱うか、紛争を停止できず、またその原因を取り除けない場合にはいかに封じ込めるかということになってきている。…冷戦期における『ソフト』な軍備管理と考えられてきたものが、冷戦後の地域紛争を取り扱うのにより適切になってきている⁶⁸。

中国との関係でも紛争の原因を取り除くことは容易ではなく、紛争の管理や封じ込めを目的とした、2つのタイプのソフト面での軍備管理が必要である。1つは、敵対的な意図の不在を相互に確認すること、軍事力に係る不透明性を低減すること、ならびに軍事力に係る一定の行動を管理して事故や偶発的な衝突の可能性を低減することなどを通じて相互不信を低減する信頼醸成措置である。もう1つは、緊張状態にある場合にも、双方が意図しない対立のエスカレーションのスパイラルに陥るのを防ぐ危機管理メカニズムである。

⁶⁸ Schuyler Foerster, "The Changing International Context," Jeffrey A. Larsen, ed., *Arms Control: Cooperative Security in a Changing Environment* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002), p. 44.

そうしたソフト面での軍備管理は新しいものではなく、日中間、あるいは中国を含めた多国間の枠組みで議論され、一部は既に実施されている。たとえば日中間では、首脳級、閣僚級から事務レベルに至るまで、信頼醸成措置の基盤となる幅広いコミュニケーションのチャンネルが開かれ、1993年から12回にわたる日中安全保障対話の開催（前回は2011年2月）や、各種の防衛交流も行われてきた。多国間の枠組みでも、日中韓サミット、東南アジア諸国連合（ASEAN）+3、東アジア首脳会議、ASEAN地域フォーラム（ARF）など日中が参加して安全保障問題を議論する様々な場が開かれてきた。このうち、1994年に発足したARFでは信頼醸成措置（年次安全保障概観の提出、各種セミナーやワークショップの開催、安全保障対話や防衛交流の推進、国連軍備登録制度への参加など）が合意された後、1997年から予防外交措置の整備に取り組んできた⁶⁹。

海洋安全保障の分野⁷⁰では、2008年4月に日中防衛当局間の海上連絡メカニズム設置に向けた協議が開始され、2012年6月の「第3回共同作業グループでは、相互理解および相互信頼を増進し、防衛協力を強化するとともに、不測の衝突を回避し、海空域における不測の事態が軍事衝突あるいは政治問題に発展することを防止することを目的として、①年次会合、専門会合の開催、②日中防衛当局間のハイレベル間でのホットラインの設置、③艦艇・航空機間の通信からなる海上連絡メカニズムを構築することで合意」⁷¹された。2012年5月には日中高級事務レベル海洋協議第1回会議が開催された。さらに、15年以上にわたる西太平洋海軍シンポジウムや、10年以上にわたる北太平洋海上保安フォーラムでも、日中を含む参加国が定期的な意見交換や協議などを重ねてきた。

しかしながら、近年の中国との関係や中国の動向を考えれば、透明性の向上、行動規範やベストプラクティスの発展、あるいは危機時のコミュニケーション・チャンネルの構築など、より一層の施策の実施が必要となっている。

透明性に関しては、中国の意図に対する懸念や疑念を高める要因となっている軍事近代化の動向や国防費の実態、あるいは今後の防衛計画などに関する不透明性の改善が求められる⁷²。透明性の向上は、「国の意図および能力に関する、より大きな予見可能性という結

⁶⁹ しかしながら、予防外交措置の整備は進展していない。この点については、「中国の懸念は予防外交が国連によるもののように軍事力の行使を伴う可能性にあった。より根本的に中国は、国家主権尊重の立場から、予防外交を国家間紛争に適用することは、内政不干涉原則に違反すると主張したのである。中国と東南アジア諸国の抵抗により、予防外交をめぐる議論は、信頼醸成との重複部分の確定以上には進まず、ARFの制度的発展は頓挫してしまった」と論じられている（高木誠一郎「アジアの地域安全保障制度化と中国：1990年代～2007年」日本国際問題研究所編『中国外交の問題領域別分析研究会』2011年3月、5頁）。

⁷⁰ 海洋における信頼醸成および危機管理に関しては、小谷哲男「海上における信頼醸成・危機管理」世界平和研究所『平成25年度 海洋の安全保障に関する研究会』（近刊）を参照。

⁷¹ 防衛省『平成25年度版防衛白書』2013年、238頁。

⁷² 中国の軍事力に関する透明性について、中国および他国の国防白書を比較した研究によれば、中国による透明性の向上が求められる分野には、国防予算、核兵器、現在および将来の兵器システム、ならびに軍事能力と安全保障目的とのつながりが挙げられるという。Michael Kiselycznyk and Phillip C.

果をもたらし、そのことで相互理解を促進し、緊張を緩和し、誤解を低減」⁷³するものとなる。ここで重要なのは、意図および能力の双方について透明性の向上が必要だということである。意図は安全保障環境や指導者の選好によって容易に変化し得るし、真の意図を隠した意図の表明がなされることもある。能力に係る透明性の向上は、表明される意図の信憑性を高めるうえで欠かせない。

また、研究会でも指摘されたように、特に事故や偶発的な衝突や不測の事態の発生が懸念される海洋および空域については、日中間の政治関係の改善を待つことなく、防衛当局間、ならびに海上法執行機関間などの危機管理メカニズムを発展させることが急務である。しかしながら、日中間での海上連絡メカニズムに関する協議は、上述した2012年6月の会合以降、日本がたびたび再開を求めているにもかかわらず、中断が続いている。

行動の管理については、米ソ間で締結された1972年5月の海上事故防止協定（海上交通の要衝での演習の禁止、危険な妨害行動の禁止、衝突の防止、事故の場合の情報交換などを定めたもので、模擬攻撃やサーチライトなどの照射、あるいは空母に対する上空飛行なども禁止している）、あるいは1989年6月の軍事衝突防止協定（レーザーの照射、示威を目的とした相手国領海への侵入、情報・通信に対する妨害を禁止している）のような協定を日中間で締結することも一案に挙げられている。また、日本は直接的な当事国ではないが、南シナ海に関する行動規範の策定を巡るASEANと中国の動向は、地域における海洋秩序の前例となり得るものとして注視する必要があるだろう。中国にとって南シナ海は、中国によるSSBNの配備、外洋への進出、対潜水艦戦（ASW）に対する脆弱性の緩和という観点からも重要であるとされ⁷⁴、南シナ海における海洋秩序の動向は、中国の対米核抑止態勢、ひいては日本が提供される拡大抑止の信憑性を巡る問題にも大きな含意を持っている⁷⁵。ASEANと中国は2002年11月に、航行および上空飛行の自由、平和的手段による領有権問題の解決、無人島嶼の有人化自制、法的拘束力を持つ行動規範の採択に向けた協力などを盛り込んだ南シナ海行動宣言⁷⁶を発出したが、ASEANはさらに、法的拘束力のある行動規範の策定を求めてきた。米国も、海洋の安全保障問題を国際法に基づき、多国間の枠組みで解決することを中国に求め、行動規範の早期交渉に入るよう迫っていた。中国は2013年

Saunders, "Assessing Chinese Military Transparency," *China Strategic Perspectives*, No.1 (June 2010)を参照。

⁷³ Nicholas Zarimpas, "Introduction," Nicholas Zarimpas, ed., *Transparency in Nuclear Warheads and Materials: The Political and Technical Dimensions* (Stockholm: Oxford University Press, 2003), p.7.

⁷⁴ Tetsuo Kotani, "Why China Wants South China Sea," *Diplomat*, July 18, 2011, <http://thediplomat.com/2011/07/why-china-wants-the-south-china-sea/>.

⁷⁵ 梅本哲也「南シナ海問題と米国の対外戦略」日本国際問題研究所『アジア（特に南シナ海・インド太平洋）における安全保障秩序』平成24年度外務省国際問題調査研究・提言事業、2013年3月、61-62頁。

⁷⁶ "Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea," 4 November 2002, <http://www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea>.

に交渉開始を受け入れ、翌年3月に中・ASEAN間の初めての公式協議が開かれたが、策定には時間を要するとみられる。

(3) 課題と対応

問題は、中国との信頼醸成措置や危機管理メカニズムがまさに必要な時に、必要な措置が発展せず、構築されても機能しない可能性があること、あるいは中国が自国にとって都合のよい解釈に基づいて活用する可能性があることである。

日中間のコミュニケーションは、2012年9月の日本政府による尖閣諸島国有化以降、中国の意向により大幅に縮小されている。少なくともトップレベルのコミュニケーションについては、日中首脳会談は2012年5月以降、日中外相会談も同年9月以降、開催されていない。中国は、米国との間でも政治関係が悪化すると防衛（軍事）交流を中断してきたが⁷⁷、研究会でも指摘されたように、まさにそうした時こそ防衛交流などを通じたコミュニケーションが必要であるという点について⁷⁸、中国側の理解が希薄である。こうした点について、「中国側で強調される日本との連絡メカニズム設置の意義は『相互信頼の促進』であり、危機管理という文脈はさほど強調されて」⁷⁹おらず、「中国は危機管理の具体的推進の前に、政治的な関係を重視する傾向にある…。逆に政治関係が悪化している状態では、危機管理のためのメカニズムは機能しない可能性がある」⁸⁰とも分析されている。

研究会では、「新たな枠組み」の構築も一案だが、問題の根幹は枠組みの不在ではなく、既存の国際条約、合意やその他の枠組み—国連海洋法条約、国際海上衝突予防規則、国際民間航空条約付属書、漁業協定、海洋の科学調査に関する事前通報、東シナ海ガス田共同開発合意、搜索救難に関する原則合意など—を中国が適切に遵守し、履行すれば緊張はかなりの程度緩和されること、中国との間で遵守や履行の必要性に関する共通認識を形成していくことが難しい課題だが、より重要であることなどが指摘された。米国でも、たとえば米中間の海上事故防止協定の締結に対して、すでに軍事海事協議協定（MMCA）が締結されていることに加えて、中国が公海でのルール・ベースのアプローチに関心がないこと

⁷⁷ 米中間の軍事交流に関しては、Shirley A. Kan, “U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress,” *CRS Report for Congress*, November 20, 2013.

⁷⁸ 米国防総省の報告書では、米中間の軍対軍関係の重要性について、以下のように述べている。

両国にとって軍対軍関係を実施する根本的な目的は、双方が政治的・戦略的目標の達成において、軍事力の役割および活用についてどのように考えているのか、よりよい理解を得ることである。緊張の期間においてこそ、実務上の関係が最も重要となる。長期的には、完全に機能する関係が、協力と競争の可能性について、より鋭い認識を形成するのに役立つ。あらゆるレベルにおける持続的かつ実質的な軍対軍接触が、ミスコミュニケーション、誤解、および誤算のリスクを低減するのに資する。

⁷⁹ 防衛省防衛研究所編「中国安全保障レポート」防衛省防衛研究所、2011年3月、27頁。

⁸⁰ 防衛省防衛研究所編「中国安全保障レポート2013」防衛省防衛研究所、2014年1月、21頁。

などから、批判的な意見も少なくない⁸¹。

そうした課題の克服は容易ではないが、中国がもたらし得る安全保障リスクの低減に向け、日本は引き続き中国との二国間での取組、ならびに多国間枠組みの活用など、通常戦力問題や海洋安全保障に関して多層的にソフト面での軍備管理を発展させていくことが求められる⁸²。中国が国家間関係において「力」の側面を重視し、特に対米関係に焦点を当てているとすれば、日本自身の抑止力の強化や、日米同盟の維持・強化により、日本との紛争がもたらし得る中国にとっての安全保障リスクを高めることで、その低減に向けた協議や実施に、より真剣に取り組むよう促していくこと、そのためにも日米間の一層緊密な連携を欠かさないことといった取組が続けられる必要がある⁸³。さらに、中国の強まる自己主張や、力による現状変更あるいは秩序修正の試みとも映る行動が国際的にも看過し得ないことを示すべく、たとえば日本は欧州諸国に対中武器禁輸の解禁に少なくとも当面は踏み切らないよう、また武器だけでなく部品や汎用品・技術の輸出⁸⁴にも慎重に行うよう働きかけを続けるべきである。

さらに、本研究会でも議論された「アジア太平洋における安全保障アーキテクチャ」における「第二層」、すなわち問題領域別に形成される安全保障協力の拡大および深化が中国との軍備管理の発展に与える効果も重要である。神保謙らは、「アジア太平洋の安全保障アーキテクチャ」を、「アジア太平洋地域における力の配分を基本的な構成要素とし、域内の安全保障上の関心を共有する主体のあいだで、明確な政策目標を実現するために形成された、同盟、機能的協力、全域的協力の相互関係からなる全体構造」⁸⁵と定義した上で、「同盟国との協力、米国との同盟・友好国間の安全保障協力である「第一層」、「必要に応じて形成される機能的協力」である「第二層」、および「全域的な地域制度」である「第三

⁸¹ Kan, “U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress,” pp. 30-31.

⁸² 政治関係に左右されやすい二国間の枠組みよりも、政治的な対立が反映されにくい多国間の実務的な枠組みを重視すべきだとの主張もある。防衛省防衛研究所編「中国安全保障レポート2013」37頁。

⁸³ これを対中「シェイプ」の一環と捉える場合、特に中国の見地からは、シェイプの行動をパワーバランスと区別することが難しく、日本が中心的な関与を行う場合、中国に協力的に行動するよう説得する作業が複雑化するという点も指摘されている（Brendan Taylor, “Asia’s Century and the Problem of Japan’s Centrality,” *International Affairs*, Vol. 87, No. 4 (2011), p. 877）。

⁸⁴ 欧州諸国の対中武器禁輸は緩い解釈によって実施されており、欧州諸国から輸入した様々な軍事装備が中国の兵器に用いられていると論じたものとして、“Chinese military’s secret to success: European engineering,” *Reuters*, December 20, 2013, <http://in.reuters.com/article/2013/12/19/breakout-submarines-special-report-pix-g-idINL4N0JJ0FM20131219>.

⁸⁵ 神保謙「アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャ：素描」『アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャー—地域安全保障の重層的構造』東京財団政策研究、2010年8月、16頁。「地域安全保障アーキテクチャ」については、テイラーおよびタウが、「特定の地域において、域内の政治的課題の解決を促し、安全保障上の目的を達成するための、全体性を持ち、互いに関連する包括的な安全保障構造」と定義している（William T. Tow and Brendan Taylor, “What is Regional Security Architecture?” *Review of International Studies*, Vol. 36, No. 1 (2010), p. 96. 日本語訳は、神保「アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャ」による）。

層」に区分して分析を行った⁸⁶。

この中で中国は、「第二層」、とりわけ平和維持活動、対海賊作戦（アデン湾、マラッカ海峡）、人道支援・災害救援といった非伝統的安全保障の領域での活動に積極的に参加してきた。佐橋亮は、中国との関係における「第二層」の重要性を、以下のように論じている。

安全保障協力は、現段階においては各国の領域防衛、周辺事態に直接的に対処するというより、地域、およびグローバルな領域における安全保障上の新たな課題、中間領域への効率的な対処が主たる対象であって、各国の安全保障に被害を及ぼしかねない事態への能力のネットワークング、能力育成、対話の増加を目的としている。…今後の地域安全保障アーキテクチャをめぐる議論の展開において、中国の引き込みのアプローチが中核になることは疑いようがない。第三層にあたる全域的で包括的な政策協調を最終的に目指しつつも、第二層における関係強化をまずは図り、国際環境を安定させていくことが現実的目標となろう⁸⁷。

研究会でも、こうした「第二層」における協力を拡大・進化させ、中国が参加しやすい枠組みを拡充し、中国が日米や他の地域諸国と協力する機会を増加させることで、地域・国際秩序への中国の内部化を促す可能性が議論された。

そうした取組は積極的に模索されている。日中間では、たとえば2009年11月の日中防衛首脳会談における「共同プレス発表」で、「適当な時期に海上における捜索・救難に関する共同訓練を実施するとともに、災害救援、国連平和維持活動等の非伝統的安全保障分野における経験の共有及び協力のための意見交換を実施する（人道支援・災害救援に関する共同訓練等の両国間の具体的な協力の実施に向けた意見交換を含む）」ことで一致したと記された。2014年3月には、日中韓3カ国の実務者が2回目の防災机上演習を外務省で実施し、救援隊派遣や援助物資受け入れの手順などを相互に確認するとともに、人道支援および防災メカニズムについて議論した⁸⁸。米国でも、捜索救助や人道支援・災害救援（HA/DR）といった分野での米中海軍による協力が、信頼の構築、あるいは艦船の運用や航空機の安全のための中国によるルール遵守を強化するのに資すると論じられている⁸⁹。2014年の環太平洋合同演習（RIMPAC）には、中国海軍が招待され、対海賊訓練やHA/DRおよび捜索救難などの演習に参加する予定であり、研究会では、中国に対する関与（「第二層」に係る中国との取組の促進）の点でも、またヘッジ（日米などの能力を中国に示す）の点でも、

⁸⁶ 『アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャー—地域安全保障の重層的構造』東京財団政策研究、2010年8月。特に、佐橋亮「アジア太平洋地域における安全保障アーキテクチャーと三層分析法」第2章を参照。

⁸⁷ 佐橋亮「アジア太平洋地域における安全保障アーキテクチャーと三層分析法」50頁。

⁸⁸ 外務省「第2回日中韓三国防災机上演習（概要）」2014年3月7日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/rp/page3_000689.html

⁸⁹ Ronald O'Rourke, "Statement," before the House Armed Services Committee, Seapower and Projection Forces Subcommittee, December 11, 2013.

重要な機会だと論じられた。

また研究会では、「第二層」での活動を通じて、たとえば中国海軍による外洋での活動の機会を増やすことで、航行の自由など既存の海洋法秩序の遵守や、海洋のルールの恣意的ではなく普遍的な実施が、結果として自国の利益に資することを中国自身が認識し、責任ある行動を取る機会になるのではないかと論じられた。「第二層」での活動の下で中国のカウンターパートと接触する機会が増え、関係が深まれば、危機時のエスカレーションやそこでの対応などに関する日中の考え方についての相互理解が醸成されること、あるいは実際の危機時に多層的なコミュニケーション・チャンネルの一角となることも期待し得る。それらは、直ちには中国とのハード面での軍備管理を実現させるわけではないであろうが、その発展の基盤と機会を提供するものとして、重要な手がかりの1つになると思われる。

4. 宇宙・サイバー空間における軍備管理

(1) 既存の枠組みと中露の提案

宇宙空間およびサイバー空間は、海洋や空域などとともに、世界の繁栄と安全に不可欠で、一国では管理できず、すべての国が依拠する公共の領域たる「グローバル・コモンズ」と位置づけられ、安全保障上の重要性に対する認識が高まっている。

宇宙およびサイバーの両空間ともに、国家が採るべき行動を定めた条約などが全くないわけではない。宇宙空間に関しては、1967年に成立した宇宙条約第4条で、以下のように定められた。

条約の当事国は、核兵器及び他の種類の大量破壊兵器を運ぶ物体を地球を回る軌道に乗せないこと、これらの兵器を天体に設置しないこと並びに他のいかなる方法によってもこれらの兵器を宇宙空間に配置しないことを約束する。月その他の天体は、もっぱら平和目的のために、条約のすべての当事国によって利用されるものとする。天体上においては、軍事基地、軍事施設及び防備施設の設置、あらゆる型の兵器の実験並びに軍事演習の実施は、禁止する。科学的研究その他の平和的目的のために軍の要員を使用することは、禁止しない。月その他の天体の平和的探査のために必要なすべての装備又は施設を使用することも、また、禁止しない。

部分的核実験禁止条約（1963年）、環境改変技術敵対的使用禁止条約（1977年）、ABM条約などでも、宇宙空間での活動に関する規定が盛り込まれている⁹⁰。

条約以外の文書では、2002年に合意された弾道ミサイルの拡散に対抗するハーグ行動規

⁹⁰ 青木節子『日本の宇宙戦略』慶應義塾大学出版会、2006年；日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター『宇宙空間における軍備管理問題』平成19年度外務省委託研究、2008年3月、第2章などを参照。

範（HCOC）で、宇宙ロケットの事前発射通報、宇宙ロケット打上げ計画についての年次計画公表などが参加国に求められた。また、2007年2月に国連宇宙空間平和利用委員会（COPUOS）で合意されたスペースデブリ低減ガイドラインは、ガイドライン4「意図的破壊およびその他の有害な活動の回避」として、長期間残留する宇宙デブリの発生をもたらすような宇宙ロケットや衛星などの意図的破壊、その他の有害な活動を回避しなければならないとしている。

人工的に創出された新しい領域であるサイバー空間に関しては、条約やルールの構築は発展途上だが、欧州評議会が主導して2001年11月に成立したサイバー犯罪条約により、コンピュータ・システムに対する違法なアクセスなどの行為を犯罪化すること、コンピュータ・データの迅速な保全や押収などに係る刑事手続を整備すること、ならびに犯罪人引渡しなどに関する国際協力を促進することなどが規定されている。

しかしながら、両空間に関する既存の条約などはいずれも、ASATやサイバー攻撃といった、各国の安全保障への影響に懸念が高まっている行為を必ずしも直接的に禁止としているわけではない。「サイバー空間や宇宙などのグローバル・コモンズは、攻めるに易く守るに難い空間であり、米中両国を含めたあらゆる国家が脆弱である。…宇宙やサイバー空間では、国家は相互に協力して秩序維持を目指すとともに、国家間での破壊行為を自制する他に選択肢はない」⁹¹。両空間における安全保障利用の重要性の高まりや、両空間を利用するアクターの増加などに伴い、そこでの行動が両空間の安定的な利用を深刻に脅かす可能性、ならびに一定の行動に制約を加える必要性に対する認識が強まる中で、新たな枠組みの構築についての議論が続いている。その契機の1つに挙げられるのが、上述したような中国による懸念を惹起するような活動であった。たとえば、宇宙空間に関しては、EUのイニシアティブで、行動規範の策定が議論されているが、その「推進力の根源は、スペースデブリ（宇宙ゴミ）の増大と中国の衛星破壊（ASAT）実験である。後者が前者を一層増やしたこと…から、要因は、非常に単純化すれば、『中国ファクター』であり、中国が宇宙の国際秩序を自国の力で強引に変更させるかもしれないことに対する宇宙先進国の懸念の強さを示すものともいえそうである」⁹²とも指摘された。

宇宙・サイバー両空間における新たな枠組みの形成を巡っては、中露と日米欧の間でなされてきた主張が条約や合意文書といった形で収斂するには至っていない。「サイバー空間における攻撃の複雑さと防御の困難さを考えた場合、国家間の対立と協力の形態が根本的に変化する可能性があることを前提に、この軍事に対する革命的变化を包含した安全保

⁹¹ 山口昇「米国のアジア『回帰』と日米同盟」『海外事情』2012年7・8月、30頁。

⁹² 青木節子「各国の宇宙政策からみる日本の宇宙外交への視点」日本国際フォーラム『「宇宙に関する各国の外交政策」についての調査研究—提言・報告書』平成24年度外務省委託事業、2013年3月、19頁。

障概念を検討する必要がある」⁹³との見方は、宇宙空間についても多分にあてはまる。同時に、そうした両空間であるからこそ、日米欧と中露は、そこでの自国にとって望ましい秩序構築に向けて、激しくせめぎ合っているのである。

まず宇宙空間については、中露が1990年代末以降、ジュネーブ軍縮会議（CD）で「宇宙空間における軍備競争の防止（PAROS）」の条約化を繰り返し求め、2002年6月には中露などが「宇宙空間への兵器配備および宇宙空間物体に対する武力による威嚇または武力の行使の防止条約（PDWT）」案を、また2008年2月にロシアが「宇宙空間への兵器配置および宇宙空間物体に対する武力による威嚇または武力の行使の防止条約（PPWT）」案を提示した。サイバー空間に関しては、ロシアが国連総会決議「情報セキュリティの文脈における情報および電子通信分野の進歩」を1998年に提案した後、2011年9月には中露を含む4カ国などが「情報セキュリティのための国際行動規範」を提案した。しかしながら、いずれの提案についても、西側諸国は受け入れ難い内容を含んでいるとして賛成していない。

PPWT案の最大の問題点は、地球上に配備されるASAT能力が研究、開発、実験、生産、貯蔵のみならず配備に至るまで禁止されておらず、中露が持つ地球上配備ASAT能力が「合法化」されかねないことである。また、宇宙空間物体の物理的な破壊のみならず、これまで容認されてきた宇宙物体の一時的な機能停止のための攻撃も「武力の行使」として禁止されること、他方で「自衛権の行使」の場合にはASAT技術の使用を認めていることも問題に挙げられる。さらに、中露が、米国などによるミサイル防衛推進の牽制を目的にPAROSを提唱してきたという背景も無視できない。PPWT案では、MDの宇宙空間への配置を禁止するとしており、地上配備MDシステムによる宇宙空間での弾道ミサイルの迎撃は禁止されていないが、PPWT案で示された条約改正の要件が比較的緩やかであり⁹⁴、条約発効後にMDに関してより厳しい制限を課すような改正が提起され得ることも留意する必要がある。

「情報セキュリティのための国際行動規範」案については、他国の政治、経済、社会的安定を弱体化させる情報などを阻止するために協力すること、あるいはサイバー空間における権利および自由は関連する国内法令に従う前提で尊重することといった規定にも表れているように、中露の主眼は、サイバー空間を用いた内政干渉を防止するというセキュリティ上の必要性を挙げて、国家によるコンテンツの規制やアクセスの制限を正当化するこ

⁹³ 佐藤丙午「サイバーセキュリティと日中協力一会議資料」グローバル・フォーラム、日本国際フォーラム『「新空間」の日中信頼醸成に向けて』2014年1月15-16日、9頁。

⁹⁴ PPWT案によれば、改正は条約当事国の過半数で承認され、条約の発効手続き（すべての国連安保理常任理事国を含む20カ国による批准書の寄託）にしたがってすべての当事国に対して効力を生じることとなる。PPWT案とその問題点に関しては、佐藤雅彦・戸崎洋史「宇宙の軍備管理、透明性・信頼醸成向上に関する既存の提案」日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター『新たな宇宙環境と軍備管理を含めた宇宙利用の規制—新たなアプローチと枠組みの可能性』平成21年度外務省委託研究、2012年3月、第3章などを参照。

とであると考えられている。中国のイニシアティブで設立され、ロシアも加盟する上海協力条約機構が2009年に採択した「国際情報セキュリティの政府間協力協定」でも、他国の社会・政治的および社会経済的システム、モラル、ならびに文化的環境に有害な情報の流布を「情報の脅威」と位置づけている。中国は、インターネットの監視および管理、ならびに「サイバー主権」(cyber sovereignty)の防衛に積極的な役割を果たすことが政府の役割だと考えているが⁹⁵、何が「情報セキュリティ」を意味するかについての各国による解釈を尊重するよう求めるなどといった中国のアプローチは、サイバー空間を「再領土化(re-territorialize)」する試みだとも指摘されている⁹⁶。

これに対して日米欧は、言論の自由などの人権の保障、あるいはサイバー分野へのアクセスの自由に制限を加えるものだとして、中露の提案に反対している⁹⁷。日本の『サイバーセキュリティ戦略』では、4つの基本的な考え方の第一に「情報の自由な流通の確保」を掲げており⁹⁸、2013年4月のG8外相会合議長声明でも、「安全で、開かれた、アクセス可能なインターネットが、我々の社会及び経済にとって不可欠な道具であること」を改めて確認した⁹⁹。「サイバー空間を利用した各種行為に対して、過度な国家統制を行わない形で、法的拘束力のない緩やかな規範作りを早急に進めることが現実的である」¹⁰⁰との日本の主張は、そうした点を反映したものである。米国も、サイバー空間での行動に関する国際協定は、可能な限り自由を維持することに焦点を当て、伝統的なトップダウンの規制モデルを避けるべきだと強く主張している¹⁰¹。米国防総省は報告書で、中国およびロシアは、「欧州安全保障協力機構(OSCE)、ASEAN地域フォーラム、および国連政府専門家グループ」といった国際的な議論の場での透明性・信頼醸成装置の確立に向けた多国間の取組におい

⁹⁵ Michael D. Swaine, “Chinese Views on Cybersecurity in Foreign Relations,” *China Leadership Monitor*, No. 42 (October 7, 2013), p. 13.

⁹⁶ Christopher A. Ford, “The Trouble with Cyber Arms Control,” *The New Atlantic*, Fall 2010, p. p. 65.

⁹⁷ 土屋大洋「米国のサイバーセキュリティ政策—スノーデン事件のインパクト」『海外事情』2014年3月、55-56頁；藤野克「インターネットフリーダム：国際規範の追求」『インターネットとアメリカ政治』東京財団、第2号、2013年10月1日、<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1195>；Götz Neuneck, “Transparency and Confidence-Building Measures: Applicability to the Cybersphere?” United Nations Institute for Disarmament Research, *The Cyber Index: International Security Trends and Realities* (Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research, 2013), p. 113.などを参照。

⁹⁸ 『サイバーセキュリティ戦略—世界を率先する強靱で活力あるサイバー空間を目指して』情報セキュリティ政策会議、2013年6月10日、16-18頁。残る基本的な考え方は、「深刻化するリスクへの新たな対応」、「リスクベースによる対応の強化」、および「社会的責務を踏まえた行動と共助」。

⁹⁹ “G8 Foreign Ministers’ Meeting Statement,” London, April 11, 2013.

¹⁰⁰ 『サイバーセキュリティ国際連携取組方針』情報セキュリティ政策会議、2013年10月2日、9頁。

¹⁰¹ “Remarks by Lawrence Strickling, Assistant Secretary of Commerce for Communications and Information, National Telecommunications and Information Administration, Department of Commerce, before the PLI/FCBA Telecommunications Policy & Regulation Institute,” Washington, DC, December 8, 2011.

て、破壊的な役割を果たし続けている」¹⁰²とも批判している。

国連では、2004～2005年および2009～2010年に続いて2012～2013年に3回目となる政府専門家グループ（GGE）が設置され、2013年6月にその報告書¹⁰³が提出された。「規範、ルールおよび国家による責任ある行動に関する提言」、「信頼醸成措置および情報の交換に関する提言」、ならびに「能力構築に関する提言」が盛り込まれ、「重要で前向きなコンセンサス報告書」¹⁰⁴であるとの評価が見られる一方で、特にサイバー空間への既存の国際法の適用という問題については、日米欧と中露との間の意見が収斂したわけではなく、下記のように両論が併記された。

（パラグラフ16）国家によるICTの利用に関連する既存の国際法から導出される規範の適用は、国際の平和、安全保障および安定に対するリスクを低減するために重要な措置である。そのような規範が国家の行動および国家によるICTの利用に如何に適用されるかに関する共通の理解は、さらなる検討が必要である。ICTのユニークな特性により、追加的な規範が時間とともに発展され得る。

宇宙およびサイバー両空間における軍備管理の進展を難しくしているのは、日米欧と中露などとの間の上述のような主張の相違に加えて、そもそも両空間において規制すべき、あるいは規制が可能な「兵器」や「攻撃」とは何かを明示できていないことにも由来している。もとよりサイバー「兵器」となるコンピュータ・プログラムは物理的な存在ではなく、「技術」と「知識」の集積であり、これを物理的に「管理」することは現実的ではない。サイバー空間は汎用的で、多くが民間によって所有されるインフラによって構成されていること、世界経済に深く統合されていることが、国家をベースとした規制的管理や伝統的な軍備管理を難しくしている¹⁰⁵。さらに、研究会では、どのような行為をサイバー「攻撃」として禁止し、「犯罪」といかに区分するか、あるいは攻撃が許容または禁止される対象の限定化が現実的かといった問題もあると指摘された。「サイバー攻撃」については、協調的サイバー防衛研究拠点（CCD COE）が作成した「サイバー戦争に適用可能な国際法についてのタリン・マニュアル」が、「攻撃的であろうと防御的であろうと、人を怪我させたり、

¹⁰² U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013*, p. 37.

¹⁰³ “Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” A/68/98, 24 June 2013. 1998年から2012年までの国連総会第一委員会における動きを概観したものとして、Eneken Tikk-Ringas, “Developments in the Field of Information and Telecommunication in the Context of International Security: Work of the UN First Committee 1998-2012,” *Cyber Policy Process Brief*, 2012を参照。また、2013年の会合に関しては、土屋「米国のサイバーセキュリティ政策」55-56頁を参照。

¹⁰⁴ Detlev Wolter, “The UN Takes a Big Step Forward on Cyberspace,” *Arms Control Today*, Vol. 43, No. 7 (September 2013), pp. 25-29.

¹⁰⁵ Neuneck, “Transparency and Confidence-Building Measures”, p. 113; Katharina Ziolkowski, “Confidence Building Measures for Cyberspace—Legal Implications,” NATO Cooperative Cyber Defense Center of Excellence, 2013, p. 88.

死に追いやったり、あるいは物に損害や破壊を引き起こすことを合理的に期待されたサイバー活動」¹⁰⁶と定義する一方で、「サイバースペースで一方向的に使われる用語としてのサイバー攻撃には…必ずしも安全保障問題ではないものも含めて、広い意味で用いられていると考えるべきである」¹⁰⁷と論じられている。また、帰属問題への対応が進展しなければ、軍備管理措置を構築しても、違反を抑止できないという問題もある。

ASATについても、「多様性や汎用性、あるいは平和目的と軍事目的の境界の曖昧さは、抜け穴のない条約の作成を難しくして」¹⁰⁸おり、『宇宙兵器』をより広く解釈して規制しようとするれば、『宇宙兵器』として企図しない活動までも制限される可能性があり、逆により狭く解釈して規制しようすると、抜け穴が生じ、条約や措置の意義を損ないかねない」¹⁰⁹。人工衛星に物理的な損傷・破壊をもたらすものには、移動性宇宙物体、宇宙地雷、地上配備通常ミサイル、地上配備核ミサイル、空中発射通常インターセプターなどが、また衛星に対する非物理的な干渉の手段には、指向性エネルギー兵器、地上配備レーザー、エアボン・レーザー、宇宙配備レーザー、ジャミング、衛星センサーへの目くらまし(dazzling)などがあげられる¹¹⁰。要素技術に着目すると、民生利用として有益な技術に衛星破壊のための機能を有するものもあり、さらにいえば、軌道変更能力を備えた衛星には、「ASAT」として利用し得るものもある。そうした汎用性は、人工衛星に対する攻撃・干渉の抑制や禁止に関する国際的な合意の形成を難しくする一因となってきた。「能力」に対する制限や管理を規定するというハード面での軍備管理を策定していくことは、少なくとも現時点では現実的とは言い難い。

(2) 日米欧の提案と取組

そうしたなかで、日米欧が宇宙およびサイバー両空間に関して提案してきたのが、安全保障利用と民生利用の曖昧な境界を意識しつつ、国家や関係するアクターが自制すべき行動などを示す行動規範や信頼醸成措置といった、ソフト面での法的拘束力のない軍備管理であった。

¹⁰⁶ Michael N. Schmitt, ed., *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare: Prepared by the International Group of Experts at the Invitation of the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), <http://www.ccdcoe.org/249.html>, p. 106. 日本語訳は、土屋「米国のサイバーセキュリティ政策」47頁より引用。

¹⁰⁷ 土屋「米国のサイバーセキュリティ政策」48頁

¹⁰⁸ 日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター『宇宙空間における軍備管理問題』84頁。

¹⁰⁹ 『同上』83頁

¹¹⁰ Regina Hagen and Jurgen Scheffran, "Is a Space Weapons Ban Feasible? Thoughts on Technology and Verification of Arms Control in Space," *Disarmament Forum*, no.1 (2003), pp.43-49; David Wright, Laura Grego and Lisbeth Gronlund, *The Physics of Space Security: A Reference Manual* (Cambridge, MA, 2005), Section 11; Laura Grego, "A History of Anti-Satellite (ASAT) Programs," Union of Concerned Scientists, October 20, 2003, http://www.ucsusa.org/nuclear_weapons_and_global_security/space_weapons/technical_issues/a-history-of-anti-satellite.html.

宇宙空間については、2008年12月に「宇宙活動に関するEU行動規範」を採択（2010年に改正）した欧州連合（EU）が、これをもとに「宇宙活動に関する国際行動規範」の策定に向けたイニシアティブをとってきた。日本も、国家安全保障への含意などについて慎重に検討しつつ、行動規範に関する議論に積極的に参加してきた。米国は当初、EU行動規範は厳しすぎると批判し¹¹¹、国際行動規範の策定にも必ずしも積極的ではなかったが、オバマ政権が2010年6月に公表した『国家宇宙政策（NSP）』で、「宇宙における責任ある行動と平和的な利用を促進するために二国間および多国間での透明性・信頼醸成措置を追求」すること、「公平で、効果的に検証可能で、米国および同盟国の安全保障を促進する場合は、軍備管理措置を検討」することという政策転換を示した¹¹²。2012年1月にクリントン国務長官が、政策見直しの結果として、「宇宙活動に関する国際行動規範の発展のためにEUおよび他の諸国と協力する」と発表した¹¹³。

2013年9月時点での国際行動規範案¹¹⁴は、「宇宙活動の安全性、安全保障および持続可能性を強化すること」を目標に掲げ、ASATとの関連で各国が採るべき措置や行動として以下のようなものを盛り込んでいる。

- 宇宙空間における事故、宇宙物体間の衝突、あるいは他国の平和的宇宙利用および使用への有害な干渉のリスクを最小限化するための政策および手続きを整備すること
- 宇宙物体に直接的・間接的に損害あるいは破壊をもたらすような行動を行わないこと
- 協力メカニズムとして、宇宙活動の通報、宇宙戦略や政策などの情報の提供、および協議メカニズムを設置すること

また、COPUOS科学技術小委員会（STSC）では、宇宙活動についての長期的持続性ガイドラインに関してベストプラクティス・ガイドラインの策定に向けた取組がなされてきた¹¹⁵。

¹¹¹ 「宇宙活動に関するEU行動規範」および「宇宙活動に関する国際行動規範」に対する米国の対応を概観したものとして、たとえば、Bill Gertz, “New Space-Arms Control Initiative Draws Concern,” *Washington Times*, January 16, 2012, <http://www.washingtontimes.com/news/2012/jan/16/new-space-arms-control-initiative-draws-concern/>.

¹¹² United States of America, *National Space Policy*, June 28, 2010, p. 7.

¹¹³ Hillary Rodham Clinton, “International Code of Conduct for Outer Space Activities,” Press Statement, January 17, 2012, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/01/180969.htm>. クリントン国務長官は同時に、宇宙における国家安全保障関連活動、あるいは米国および同盟国を防護する能力を制限するような規範には賛同しないことも明言した。

¹¹⁴ “Draft: International Code of Conduct for Outer Space Activities,” 16 September 2013, http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/pdf/space_code_conduct_draft_vers_16_sept_2013_en.pdf.

¹¹⁵ 宇宙活動の長期的持続可能性ワーキンググループでは、地上における持続可能な開発のための持続可能な宇宙利用、宇宙デブリ、宇宙天気、宇宙運用、宇宙状況監視、規制体系、および新規参入者に対するガイドラインという7つの分野について、ベストプラクティス集やガイドラインの取りまとめを行

サイバー空間に関しては、OSCEが2013年12月に、「情報通信技術の利用から生じる紛争のリスクを低減するためのOSCE信頼醸成措置の初期のセット」として、以下のような措置を含むCBM案を提示した¹¹⁶。

- 情報通信技術（ICT）の使用に対する国家およびトランスナショナルな脅威のリスクに関する見方の自発的な提供
- ICTの使用における安全保障に関して、協力および情報交換の自発的な促進
- ICTの利用から生じ得る誤解、および政治的または軍事的な緊張や紛争の発生の可能性のリスクを低減するための自発的な協議
- 自発的な情報の共有

いずれの措置についても、「自発的」なものであることが繰り返し記されており、サイバー空間における自由を極力阻害したくないという欧州諸国の意向が反映されている。

こうした行動規範や信頼醸成措置が、両空間の安定的な利用を確実なものにするとの保証はない。中国やロシアが西側諸国主導の枠組みへの参加を拒否することも考えられ、その場合には実効性は低下するであろう。しかしながら、両空間での活動について最低限行うべき責任ある行動を明確にすること、これに反する行動を批判する根拠を提供すること、ルールや規範に反する国を明確にすることといった効果を持つものにはなる¹¹⁷。サイバー空間における信頼醸成措置に関するOSCEの提案については、現時点で合意可能な最低限の政治的コミットメントを示したものだが、「サイバー空間の最初の信頼醸成措置の作成」ということに価値があるとも指摘されている¹¹⁸。また、両空間とも安全保障利用と民生利用がかなりの部分で重複しているため、研究会でも指摘されたように、「安全」と「安全保障」を明確に線引きした行動規範や信頼醸成措置の構築は現実的でないが、いずれかの文脈で取られる措置が他方の目的をも強化する可能性があることから、安全であれ安全保障であれ、より幅広い問題をカバーすることで軍備管理を含めた安全保障の側面も直接・間接に強化されていくというアプローチが現実的だと思われる。

この点について、宇宙およびサイバー両空間でも、安全保障アーキテクチャの「第二層」における活動の発展が、両空間の安全保障の強化に重要な役割を担うとともに、容易ではないであろうが、中国を規範構築の取組に取り込んでいく契機となる可能性を有している

っている。「長期的持続性ガイドライン」は、「沿革的には国際宇宙行動規範の履行細則の側面が強い」とされる。日本国際フォーラム『宇宙に関する各国の外交政策』についての調査研究—提言・報告書』平成24年度外務省委託事業、2013年3月、5頁。

¹¹⁶ Permanent Council, Organization for Security and Co-operation in Europe, “Initial Set of OSCE Confidence-Building Measures to Reduce the Risks of Conflict Stemming from the Use of Information and Communication Technologies,” PC.DEC/1106, 3 December 2013.

¹¹⁷ Michael Krepon, “Promoting US National and Economic Security Interests in Space,” Testimony, House Armed Services Committee, Subcommittee on Strategic Forces, January 28, 2014.

¹¹⁸ Katharina Ziolkowski, “Confidence Building Measures for Cyberspace—Legal Implications,” NATO Cooperative Cyber Defense Center of Excellence, 2013, p. 25.

ように思われる。

宇宙空間における「第二層」の活動としては、地球観測による自然災害対策、地球規模課題（気候変動、感染症、食糧問題など）への貢献、宇宙デブリの低減、あるいは宇宙状況監視（SSA）といった分野での協力が挙げられる¹¹⁹。サイバー空間については、サイバーセキュリティに係る能力構築支援、重要インフラ防護に関する協力、サイバー攻撃・犯罪の帰属問題への対応などが考えられる。

これらのうち、SSAの発展、および帰属問題の技術的解決は、機微な技術や情報を取り扱うこともあり、現状では中国との緊密な協力を発展する可能性は低い。他方でそれらは、技術的な観点から各国の活動の透明性を向上させるとともに、それぞれの空間の安定的な利用を阻害する行為の適時の探知により、対抗措置の実施可能性を高め、抑止あるいは諫止のための能力の強化につながり、そこでの責任ある行動と、そのための秩序構築に向けた協力を促していくことが期待される。将来的に両空間における軍備管理が発展する場合、それらを検証措置の1つに位置づけることもできよう。

現状では、SSAおよび帰属問題のいずれでも米国の能力が突出しているが、米国の『国家宇宙政策』では、「宇宙環境の責任ある利用および長期的持続性に反する宇宙での行動を探知、同定および原因究明するために、商業、民生および国家安全保障のソースからSSA情報を発展させ、維持し、利用する」¹²⁰として、SSA能力のさらなる向上に向けた取組が示された¹²¹。日本も、2013年1月に公表した『宇宙基本計画』で、「我が国の安全かつ安定した宇宙開発利用を確保するため、デブリとの衝突等から国際宇宙ステーション（ISS）、人工衛星及び宇宙飛行士を防護するために必要となる宇宙状況監視（SSA）体制について検討を行う」¹²²こと、また『防衛計画の大綱』でも「宇宙状況監視の取組等を通じて衛星の抗たん性を高め、各種事態が発生した際にも継続的に能力を発揮できるよう、効果的かつ安定的な宇宙空間の利用を確保する」¹²³ことが記された。日米間では、2013年3月の「宇宙に関する包括的日米対話第1回会合」で、「二国間の宇宙状況監視（SSA）に関する議論を進めていく関心を確認」¹²⁴し、同年5月には、「米国政府から日本国政府に対して、宇宙物体の軌道に関する役務及び情報の共有を行うための国際約束」である「宇宙の状況の監

¹¹⁹ 古川勝久「安全保障・安全安心領域における宇宙能力の活用」日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター『新たな宇宙環境と軍備管理を含めた宇宙利用の規制—新たなアプローチと枠組みの可能性』平成21年度外務省委託研究、2010年3月、第3章。

¹²⁰ United States of America, *National Space Policy*, June 28, 2010, p. 7.

¹²¹ Ibid., pp. 13-14. また、青木節子「宇宙の長期的に安全な利用のための宇宙状況認識（SSA）の現状と課題」『国際情勢』第81号、2011年、374-375頁。

¹²² 宇宙開発戦略本部『宇宙基本計画』2013年1月25日、42頁。

¹²³ 『防衛計画の大綱』18頁。

¹²⁴ 「宇宙に関する包括的日米対話第1回会合共同声明」2013年3月11日。共同声明では、「宇宙を利用した海洋監視及び国際行動規範を含む宇宙活動に関する透明性・信頼醸成措置（TCBM）の推進への関心を再確認」したことなども記された。

視に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の書簡（日米宇宙状況監視（SSA）協力取極）」が締結された¹²⁵。これにより、「宇宙物体の軌道に関する情報について、これまで以上に広範な内容を迅速に共有することが可能」¹²⁶になる。また2014年3月には、東シナ海や南シナ海での監視能力の向上を目的として、日米が宇宙を利用した海洋監視に関する机上演習を開催した。

サイバー攻撃の「帰属問題」については、詳細は不明ながら、2012年10月にパネッタ国防長官が、「国防総省は、…帰属問題に対処するための鑑識に大きな投資を行っており、その見返りを得ている。潜在的な攻撃者は、米国がそれらの場所を特定する能力を有していることを認識すべきである」¹²⁷と発言している。日本の具体的な取組も明らかではないが、『サイバーセキュリティ戦略』では、「サイバー攻撃の主体の特定に資する平素からのサイバー攻撃に関するインシデントの認知、インシデント情報等の収集・共有や高度な解析等に関する関係機関の役割の明確化及び体制等の強化とともに、それらの機関間の連携を強化する」¹²⁸という方針が示された。SSAおよび帰属問題のいずれについても、より有為な協力を行い、また情報の提供を受けるためには、日本自身が有意な情報を提供できるよう、自らの能力を高めていくことが必要である。

SSAや帰属問題以外の「第二層」に係る活動についても、現状では日本など西側諸国と中国とが参加するような顕著な具体的協力が進展しているわけではない¹²⁹。その発展を可能にするような妙案はないが、中国による宇宙・サイバー両空間の利用も増加する中で、両空間の非脆弱化への関心も高めていくとすれば、日本など西側諸国による「第二層」の活動をより魅力的なものにすること、これによって多くの諸国の参加を得ていくこと、そうした取組への参加が中国の国益に資すると認識させることが考えられる。

両空間での中国の活動や主張は、国際的に孤立しているわけではない。中国が主導して発足したアジア太平洋宇宙協力機構（APSCO）にはイラン、パキスタン、モンゴル、バンラディッシュ、ペルー、タイ、トルコが加盟しており、中露がイニシアティブを取るサイバー空間の行動規範案に対しても新興国や途上国の一定の支持を集めている。もちろん、そのこと自体が悪いわけではなく、国際公共財を中国も負担する意図を持ったうえでの活

¹²⁵ 外務省「宇宙の状況の監視に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の書簡の交換（日米宇宙状況監視（SSA）協力取極の締結）」2013年5月28日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000278.html。

¹²⁶ 「同上」。

¹²⁷ Leon E. Panetta, “Defending the Nation from Cyber Attack,” Business Executives for National Security, New York, October 11, 2012, <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1728>.

¹²⁸ 『サイバーセキュリティ戦略』、33頁。

¹²⁹ 2014年3月に行方不明となったマレーシア航空機の捜索にあたっては、豪州やフランスとともに中国も、人工衛星で捉えた機体の一部の可能性がある浮遊物体の画像を公表した。

動や主張であれば、むしろ歓迎されるべきだが、狭い国益の維持を狙った自国に有利な秩序あるいはルールの構築を企図しているように見えることが問題となっているのである。

宇宙空間に係る活動に関しては、日本は宇宙技術を活用して、気候変動、防災、森林保全・違法伐採対策、資源・エネルギーなど地球規模の課題への取組への貢献、「ASEAN防災ネットワーク構築構想」の推進などを行ってきた¹³⁰。こうした取組の継続に加えて、青木節子らは、日本が主導する緩やかな協議フォーラムであるアジア太平洋宇宙機関間フォーラム（APRSF）で、国際宇宙行動規範のフォローアップを行うとともに¹³¹、特に中国との関係では、以下のような活動も検討されるべきだと提言している。

中国との協力は、直接に二国間対話や二国間の具体的な技術プロジェクトから始めるのではなく、たとえばAPRSF内に設置する多国間枠組を通じた信頼醸成から始めるべきだと考える。具体的には、APRSFの枠組でスペースデブリ低減・除去のための技術・法制度研究会を開催し、その中で日米宇宙関係者の接触を増やし将来の危機管理のための準備をする、という形を考えることができよう。APRSF内に宇宙法政策部門を設けて、世界的に話題になっており、国連COPUOSで扱うこともある主題（長期持続性確保、地球近傍天体（NEO）、国内宇宙法制度の情報交換、宇宙物体登録、国際協力メカニズム等）から1-2を選び継続的研究会を宇宙機関間で開くことなども人的交流とアウトリーチ活動の双方に有益であろう¹³²。

サイバー空間に関しては、2003年2月に発足したアジア太平洋コンピュータ緊急対応チーム（APCERT）に中国を含む20の国・経済地域から30のコンピュータ・セキュリティ事態対応チーム（CSIRT）が参加し、チーム間の連携が行われてきた。そのなかで、国際協働ネットワーク定点観測プロジェクト（TSUBAMEプロジェクト）では、ネットワーク定点観測や観測データの共有を通じて、状況把握および早期対応の基盤を提供してきた。情報セキュリティ政策会議が2013年10月に公表した「サイバーセキュリティ国際連携取組方針」でも述べられたように、「サイバー事案の検知やマルウェアやIPアドレスの解析、実際の対処といった運用面での課題解決に当たるCSIRT…間の連携、捜査権限を行使し被害拡大防止等に当たる法執行機関間の連携、サイバー事案での全体像を早期に把握し必要な政策的対応を行う政策レベルの連携、当事者が意図せぬ形でのエスカレーションによる不測の事態を回避するための外交レベルの情報共有、最先端技術の研究開発を行う研究者間の

¹³⁰ 外務省「宇宙に係る外交政策の推進」2013年5月17日、<http://www8.cao.go.jp/space/comittee/sangyou-dai3/siryu2-3.pdf>。

¹³¹ 日本国際フォーラム『「宇宙に関する各国の外交政策」についての調査研究』11-12頁。

¹³² 『同上』12頁。

連携などが重要」¹³³である。2013年9月の日・ASEANサイバーセキュリティ協力に関する閣僚政策会議（2013年9月）では、以下のような分野で協力を推進することが確認された¹³⁴。

- サイバーセキュリティ戦略の分野における協力の促進
- 日・ASEANサイバーセキュリティ人材育成イニシアティブといった活動を通して人材育成を推進
- サイバー演習といった活動を通してサイバーインシデントへの即応及び情報共有を日本国とASEAN加盟国との間で可能とする仕組みを構築
- 共同意識啓発活動の促進

サイバーセキュリティと宇宙の安全保障との連関にも留意しなければならない。宇宙物体の運用はICTと一体化しており、サイバー攻撃に対して脆弱であること、実際に宇宙に関連したサイバー攻撃も行われていることなどから、宇宙とサイバーが交差する分野での対応、ならびに各国との協力も重要になっている¹³⁵。

アジア諸国が宇宙・サイバー両空間のセキュリティに関して脆弱性をもたらさないよう、あるいは安定的な利用を促進するよう、規範やルールに対する認識の向上、ならびに人材育成などの能力向上をはじめとした取組を推進していくこと、またこうした取組を米欧諸国などとも協力・調整しつつ拡充することを通じて、宇宙・サイバー両空間の利用に係るグローバル・ガバナンスの構築を目指していくことも求められる。日本を含めてアジア諸国は、台頭する中でもグローバル・ガバナンスへの貢献に限られたものだったと指摘されている¹³⁶。経済や安全保障における国際社会でのアジアの重要性が高まり、宇宙・サイバー両空間のアジア諸国による利用も増加するなかで、日本がイニシアティブを取り、アジア諸国とともにグローバル・ガバナンスへの一層の貢献という観点から両空間に関する活動や主張を活発に行うことは、それらの安定的な利用を向上させ、ひいては日本の国益にも資するものとなる。

最後に、危機管理メカニズムの構築である。両空間における安全保障や安定的な利用を阻害するような行動は核リスクの高まりに直結することを、中国との間でより率直に議論するとともに、二国間であれ多国間であれ、宇宙・サイバー両空間での事態を中国との危機管理メカニズムに十分に組み込んでいくことが求められる。米露では、2013年6月の首脳会談の共同声明で、情報通信技術（ICT）に関して「二国間関係を強化し、透明性を高

¹³³ 「サイバーセキュリティ国際連携取組方針」情報セキュリティ政策会議、2013年10月2日、4頁。

¹³⁴ 「日・ASEANサイバーセキュリティ協力に関する閣僚政策会議—共同閣僚声明」2013年9月13日。

¹³⁵ 土屋大洋「第四と第五の作戦空間の登場：宇宙とサイバーの交差」日本国際フォーラム『「宇宙に関する各国の外交政策」についての調査研究』第5章。

¹³⁶ Amitav Acharya, “Can Asia Lead? Power Ambitions and Global Governance in the Twenty-First Century,” *International Affairs*, Vol. 87, No. 4 (2011), p. 851.

め、信頼を醸成することを目的とした重要なステップ」として、以下のような措置に合意したことを明らかにした¹³⁷。

- 重要な情報システムを防護する情報共有メカニズムを構築するために、コンピュータ緊急対応チーム間でコミュニケーション・チャンネルおよび情報共有のアレンジメントを確立してきたこと
- 誤解、エスカレーションおよび紛争のリスクを低減できる緊急のコミュニケーションの交換を促進するために、核危機削減センター（NRRC）の直接コミュニケーション・リンクの使用を承認したこと
- 潜在的に危険な状況を管理するために、政府高官間の直接コミュニケーション・リンクをホワイトハウスおよびクレムリンに設置するよう命じたこと

また米露は、二国間大統領委員会に、ICTの脅威や利用の問題に関する二国間作業グループを設置することも決定した。NRRCの活用が、サイバー問題の核レベルへのエスカレーションの可能性に対する懸念を意識したものか否かは分からないが、サイバー空間では、また程度の差はあるが宇宙空間においても、攻撃の実行者の特定が容易にできないケース、あるいは非国家主体が実行者であるケースが考えられること、サイバー攻撃は実行されれば瞬時に影響を及ぼすことから、核リスクの低減という観点からも、中国との間で信頼性のあるコミュニケーション・チャンネルの構築を含めた危機管理メカニズムを発展させる必要がある。

5. 核・ミサイル軍備管理

(1) 中国による核軍備管理への対応と核リスク

中国は、核兵器国の中で最も踏み込んだ核兵器廃絶に関するコミットメントを繰り返す一方で、核軍備管理の実施に関しては最も消極的な対応を続けてきた¹³⁸。前者については、たとえば、中国は、国家安全保障に必要な最小限のレベルの核兵器を保有し、核兵器開発を最大限抑制してきたと述べてきた¹³⁹。また、2013年9月の核軍縮に関する国連ハイレベル会合では、「核兵器の完全な禁止および徹底した破壊、ならびに核兵器のない世界の確立

¹³⁷ “Joint Statement by the Presidents of the United States of America and the Russian Federation on a New Field of Cooperation in Confidence Building,” June 17, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/17/joint-statement-on-a-new-field-of-cooperation-in-confidence-building>.

¹³⁸ 中国の核軍備管理への対応については、阿部純一『中国と東アジアの安全保障』明德出版社、2006年；小川伸一「中国と核軍縮」浅田正彦、戸崎洋史編『核軍縮不拡散の法と政治』信山社、2008年、第8章；梅本哲也「中国と核軍縮」日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター『「核兵器のない世界」に向けた課題の再検討』平成22年度外務省委託研究、2011年3月などを参照。

¹³⁹ “Statement by H.E. Mr. Wu Haitao, Chinese Ambassador for Disarmament Affairs on the Issue of Nuclear Disarmament,” at the First Session of the Preparatory Committee for the 2015 Review Conference of the Nuclear Non-Proliferation Treaty, Vienna, May 3, 2012.

は、国際社会の共通の熱望であり、中国の揺るぎない目標である」¹⁴⁰ことを改めて確認した。同年の国連総会では、日本がイニシアティブを取った「核兵器の全面的廃絶に向けた共同行動」¹⁴¹、新アジェンダ連合（NAC）が提案した「核兵器のない世界に向けて：核軍縮コミットメントの履行の加速」¹⁴²の両決議の採択には棄権したものの、非同盟運動（NAM）諸国が提案し、時間的枠組みの中で核兵器を廃絶する段階的計画を交渉することなどと求めた「核軍縮」決議¹⁴³、ならびに「核兵器禁止条約の早期締結を導く多国間交渉の開始によって」核兵器不拡散条約（NPT）第6条の義務を実行するよう求める「核兵器の威嚇または使用に関する国際司法裁判所（ICJ）の勧告的意見のフォローアップ」決議¹⁴⁴には、核兵器国の中で唯一、賛成票を投じた。

しかしながら、そうしたコミットメントに実質的な行動が伴っているとは言い難く、NPT上の他の4核兵器国とは異なり、条約に基づくものであれ一方的措置としてであれ、核兵器の削減には従事していない。「最大の核軍備」を保有する国々、すなわち米露が核兵器削減を先導すべきだと強調し、「条件が整えば」他の核兵器国は核軍縮に関する多国間の交渉に参加すべきだという主張は¹⁴⁵、中国に当面は核兵器削減を行う意思がないことを示唆している。

包括的核実験禁止条約（CTBT）については、2013年9月のCTBT発効促進会議で、「中国が条約発効の障害とはならないことを確信している」¹⁴⁶と述べている。しかしながら、中国は批准に向けて2003年9月に議案を提出したという全国人民代表大会（全人代）では審議が行われていないとみられ、批准も実現していない。中国と包括的核実験禁止条約機関（CTBTO）準備委員会が2013年8月に、中国領域内の10の国際モニタリング・ステーション（IMS）のデータに関して共有開始に合意したこと¹⁴⁷、翌年1月にCTBTO準備委員会へのデータ送信が開始されたこと¹⁴⁸は一応の進展だが、他の主要国と比べるとIMSステーシ

¹⁴⁰ “Statement by Mr. Pang Sen, Director-General of the Department of Arms Control and Disarmament of MFA, Head of the Chinese Delegation,” at the UNGA High-Level Meeting on Nuclear Disarmament, New York, September 26, 2013.

¹⁴¹ A/RES/68/51, 5 December 2013.

¹⁴² A/RES/68/39, 5 December 2013.

¹⁴³ A/RES/68/47, 5 December 2013.

¹⁴⁴ A/RES/68/42, 5 December 2013.

¹⁴⁵ “Statement by H.E. Mr. Wu Haitao, Chinese Ambassador for Disarmament Affairs on the Issue of Nuclear Disarmament,” at the First Session of the Preparatory Committee for the 2015 Review Conference of the Nuclear Non-Proliferation Treaty, Vienna, May 3, 2012. 2013年のNPT準備委員会でも同様の発言を行った。China, “Statement,” at the General Debate in the Second Session of the Preparatory Committee for the 2015 NPT Review Conference, April 22, 2013.

¹⁴⁶ “Statement by China,” at the 2013 Conference on Facilitating the Entry into Force of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, New York, September 27, 2013.

¹⁴⁷ “China Promises to Ante Up Nuclear-Monitoring Data,” *Science Insider*, August 8, 2013, <http://news.sciencemag.org/2013/08/china-promises-ante-nuclear-monitoring-data>.

¹⁴⁸ Preparatory Commission for the Comprehensive-Nuclear-Test Ban Treaty Organization, “Chinese Monitoring Stations Now Sending Data,” January 6, 2014, <http://www.ctbto.org/press->

ョンの設置は遅れている。

兵器用核分裂性物質生産禁止条約（FMCT）に向けた取組にも消極性が目立つ。中国は、現在は兵器用核分裂性物質を生産していないとみられるが、他の4核兵器国とは異なり、生産モラトリアムを宣言していない。中国は2000年代初め頃まで、ジュネーブ軍縮会議（CD）においてFMCT交渉をPAROS交渉と同時に開始するよう強く求めていたが、前者の交渉開始の阻害が狙いの1つにあると考えられていた。近年はFMCTへの表立った消極姿勢を示しているわけではないが、パキスタンが替わって兵器用核分裂性物質の新規生産禁止に限定した条約交渉に強く反対し、CDでの交渉開始をブロックしており、中国はその影に隠れているとの見方もある¹⁴⁹。

中国がもたらしうる核リスクへの懸念を高めているのは、保有する核弾頭および運搬手段の種類や数、あるいは核兵器近代化に関する計画といった核兵器能力に関する情報を一切明らかにせず、透明性が低いことによるところも大きい。中国は2004年4月に、「核兵器国の中で最も小規模な核戦力（smallest nuclear arsenal）を保有している」¹⁵⁰とのファクトシートを公表したが、その後もこれ以上の情報は示されていない。なお、中国が2004年に保有した核兵器は5核兵器国の中で最小の235発と推計されたが、同時期に4番目に多い281発を保有していた英国は核兵器の削減を続けており（2013年時点で225発と見積られている）、現時点で中国の保有数は、おそらく「核兵器国の中で最も小規模」ではない¹⁵¹。

中国の透明性に対する消極性は、(米露と比べて)小規模な核戦力での抑止効果の向上と、核・ミサイル戦力の脆弱性の低減を主眼としている。他方で中国は、能力よりも意図に関する透明性が重要だと主張する¹⁵²。潘振強（Pan Zhenqiang）は、米中間のより大きな公開性（openness）が安全保障利益を損なうとの懸念を生じさせないためにも、政治的な関係の強化を先行させ、戦略レベルで脅威認識、戦略目標・意図、軍事戦略、ドクトリンなどに関する透明性の向上を図ること、技術的・戦術的なレベルでは、米中間の力の不均衡を踏まえた、バランスがとれ、しかし同等ではないコミットメントによる、透明性の新しい原則のセットを考案すべきだと論じている¹⁵³。

centre/press-releases/2014/chinese-monitoring-stations-now-sending-data/.

¹⁴⁹ Andrea Berger, “Finding the Right Home for FMCT Talks,” *Arms Control Today*, Vol. 42, No. 8 (October 2012), p. 9.

¹⁵⁰ Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, “Fact Sheet: China: Nuclear Disarmament and Reduction of,” 27 April 2004, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjzb/zzjg/jks/cjkk/2622/t93539.htm>.

¹⁵¹ Robert S. Norris and Hans M. Kristensen, “Global Nuclear Inventories, 1945-2010,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 66, No. 4 (July/August 2010), p. 82.

¹⁵² 中国の核問題に関する透明性に関しては、Gregory Kulacki, “Chinese Perspectives on Transparency and Security,” Union of Concerned Scientists, January 13, 2003, http://www.ucsusa.org/nuclear_weapons_and_global_security/solutions/us-china-cooperation/chinese-perspectives-on.html. ; 西田充「中国核兵器の透明性に関する一考察」『軍縮研究』第2号、2011年4月、20-30頁。

¹⁵³ Pan Zhenqiang, “Elements of a Long-Term Stable and Cooperative China-U.S. Strategic

中国が意図の透明性の例として挙げるは、1964年の初の核実験実施以降、一貫して核兵器の先行不使用、および無条件の消極的安全保証を宣言してきたことである。また中国は、「最小限抑止」とは称していないが、その核兵器は純粋に防衛的なものと位置づけ、2013年4月に公表した国防白書では、核兵器の運用および使用について、以下のように述べている。

国が核の脅威を受ける場合、核ミサイル部隊は中央軍事委員会の命令によって行動し、中国に対する核兵器の使用を抑止するために、警戒レベルを高め、核による反撃の準備を整えるであろう。中国が核攻撃を受ける場合には、第二砲兵師団の核ミサイル部隊は、単独で、あるいは他の軍種の核戦力と共同して、決然たる反撃を行うために核ミサイルを使用するであろう¹⁵⁴。

これ自体は先行不使用政策と矛盾しないが、累次の国防白書で必ず記載された核兵器の先行不使用政策が2013年版では言及されず、中国による政策変更の示唆ではないかと注目された¹⁵⁵。しかしながら、中国国防省のスポークスマンは記者会見で、先行不使用政策に変更はなく、2013年の国防白書は「中国の軍事力の多様な運用」という特定テーマに焦点を当てたもので、核政策の詳細には触れていないと説明した¹⁵⁶。また国防白書公表後の2013年NPT準備委員会では、中国は「いつ、いかなる状況でも、核兵器の先行不使用政策を維持してきた」と発言した¹⁵⁷。

しかしながら、中国が主張するほどには、核兵器に関する意図の透明性が高いとは言えない。たとえば、米国防総省の報告書では、中国の先行不使用政策の信頼性に、以下のよう疑問を提起した。

中国の先行不使用政策が適用される状況については、中国が自国領土と認識する場所への攻撃、デモンストレーション攻撃、あるいは高高度爆発が先行使用を構成するののか否かを含めて、幾分か曖昧さがある。さらに、たとえば、敵の通常攻撃が中国の核戦力、あるいは中国の体制自体の生存を脅かす場合など、中国が核兵器を先行使用する必要があるかもしれない状況を明確にする必要があると公の

Relationship,” Lewis A. Dunn, ed., *Building toward a Stable and Cooperative Long-Term U.S.-China Strategic Relationship*, December 31, 2012, p. 23.

¹⁵⁴ The People’s Republic of China, “The Diversified Employment of China’s Armed Forces,” April 2013, http://www.china.org.cn/government/whitepaper/2013-04/16/content_28556880.htm.

¹⁵⁵ James M. Acton, “Is China Changing Its Position on Nuclear Weapons?” *New York Times*, April 18, 2013, http://www.nytimes.com/2013/04/19/opinion/is-china-changing-its-position-on-nuclear-weapons.html?_r=0; James M. Acton, “Debating China’s No-First-Use Commitment: James Acton Responds,” *Proliferation Analysis*, April 22, 2013, <http://carnegieendowment.org/2013/04/22/debating-china-s-no-first-use-commitment-james-acton-responds/g0lx>.

¹⁵⁶ Hui Zhang, “China’s Nuclear Policy: Changing or Not?” *Power and Policy*, May 31, 2013, <http://www.powerandpolicy.com/2013/05/31/chinas-nuclear-policy-changing-or-not>.

¹⁵⁷ “Statement by China,” Cluster 1, Second Session of the Preparatory Committee for the 2015 NPT Review Conference, Geneva, April 25, 2013.

場で執筆してきた人民解放軍将校もいる¹⁵⁸。

特に、中国の核戦力が通常戦力による対兵力打撃を受けるケースでは、「武装解除」前の先行使用の誘因に駆られかねない。また研究会では、中国の消極的安全保証についても、対象をたんに「非核兵器国あるいは非核兵器地帯」とし¹⁵⁹、その「非核兵器国」に核兵器国と同盟関係にある国や核不拡散義務に違反する国も含まれるのか明確ではないこと、あるいは在日米軍基地に対しても核兵器使用のオプションを放棄しているのか不透明であることなどが指摘された。特に日本の安全保障の観点では、核・通常両用の短・準中距離ミサイルがいずれの弾頭を搭載しているか不透明な状況は、「無条件の消極的安全保証」に疑念を持つ要因にもなっている。

運用政策との関係では、中国の核戦力近代化は警戒態勢に変更を加える可能性を有している。中国は、平時には核弾頭を運搬手段と切り離して保管し、即時発射の態勢を採っていないとみられる。しかしながら、中国が導入を進めるDF-31およびDF-31Aは固体燃料式で即時発射が可能であり、あえて弾頭を切り離して保管する戦略的なメリットは見出し難い。中国が新型SSBNに搭載するSLBMについても核弾頭を切り離して配備するのか、あるいはDF-41を先行使用に有利なMIRV化ICBMとして配備する場合でも従来の宣言・運用両政策を維持するのかといった疑問も生じる。また、中国がSSBNを本格的に運用する場合、中央集権的な核兵器の管理を変更して発射の権限を部隊に移譲するのか、指揮・命令体系をどのように構成するのかも注視する必要がある¹⁶⁰。さらに、李彬は、中国の核兵器の正確な場所を特定しようとする米国の試みが現実化すれば、中国は核兵器を秘匿するといった戦略を再考し、より迅速な発射を可能にする態勢に依存するよう強いることになり得るとも論じている¹⁶¹。

(2) 手掛かりと限界

核・ミサイルに関する軍備管理を中国にいかにして実施させるかは、日本にとっても長年の課題だが、核・ミサイルの削減などハード面での軍備管理はもちろん、より小さなス

¹⁵⁸ U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013*, p. 30. 同様の疑念については、Hans Kristensen, "China Defense White Paper Describes Nuclear Escalation," FAS Strategic Security Blog, January 23, 2009, <http://www.fas.org/blog/ssp/2009/01/chinapaper.php>; Jing-dong Yuan, "Chinese Perspectives of the Utility of Nuclear Weapons: Prospects and Potential Problems in Disarmament," *Proliferation Papers*, Spring 2010, p. 18.

¹⁵⁹ "Statement by Mr. Pang Sen, Director-General of the Department of Arms Control and Disarmament of MFA, Head of the Chinese Delegation," at the UNGA High-Level Meeting on Nuclear Disarmament, New York, September 26, 2013.

¹⁶⁰ Christian Conroy, "China's Ballistic-Missile Submarines: How Dangerous?" *National Interest*, November 18, 2013, <http://server1.nationalinterest.org/commentary/chinas-ballistic-missile-submarines-how-dangerous-9414>

¹⁶¹ Li Bin, "China's Future Nuclear Policy and the U.S. Influences on It," Dunn, ed., *Building toward a Stable and Cooperative Long-Term U.S.-China Strategic Relationship*, p. 61.

トップであったとしても、中国による核・ミサイルに係る軍備管理の実施は容易には望めないという現実からスタートしなければならない。特に核軍備管理については、中国の核戦力および核戦略の動向が、米国だけでなくロシアやインドとの核兵器を巡る関係をはじめとする戦略関係にも影響を受け、「地域の核軍縮に決定的な影響を与える安全保障環境情勢は特定の域内で完結するものではなく、むしろ地域間で密接に絡み合うことになる」¹⁶²。中国の核軍備管理への対応は、そうした国々との関係やバランス、あるいは今後の国際システムや核を巡る秩序の動向など、複合的な要因によって構成されていくと考えられ、その中国に核軍備管理の実施を迫るためには、複雑な方程式の解を見出さなければならないという難しさがある。

また、特に日本に関して言えば、研究会でも指摘されたように、非核兵器国として核兵器を保有せず、中国本土に到達するミサイルを保有していないとして、中国は日本を核・ミサイル問題について議論すべきカウンターパートだとは見ていない。日本も、それを越えて中国に軍備管理の実施を迫れるほどの強いパワーやレバレッジを持っているわけではない。

MD

そうした日本が中国に核・ミサイル軍備管理の実施を迫るための手がかりを探るのは容易ではないが、中国が核・ミサイル戦力の近代化にあたって、日本の同盟国でもある米国を強く意識してきたことから、まずは考えてみたい。ソコフ（Nikolai N. Sokov）やポッター（William C. Potter）らは、中国の核軍備管理・軍縮に関するポジションに影響を与え得る米国の政策として、以下の4つを挙げた¹⁶³。

- 核ドクトリン、核態勢および核兵器使用の全体的な戦略的方向性
- 新型核兵器開発の取組
- 東アジアにおけるMDの配備
- 通常長距離精密誘導兵器の優越

これらの中で、日本が直接的に関係し得るのがMD問題である。日本は2003年12月にイージスBMDおよびPAC-3の導入を決定するとともに、2005年12月に海上配備型上層システム（NTWD）共同技術研究をSM-3ブロック2Aとして共同開発に移行することを決定した。この時期に日本では、MDを、日本が第二次大戦後に初めて保有する戦略的含意を持つ兵器として捉え、これを弾道ミサイル迎撃手段としてだけでなく、戦略的な観点からも活

¹⁶² 秋山信将 『核なき世界』実現への課題』『外交』第1号、2010年9月、102頁。

¹⁶³ Nikolai N. Sokov, Jing-dong Yuan, William C. Potter, and Cristina Hansell, “Chinese and Russian Perspectives on Achieving Nuclear Zero,” Cristina Hansell and William C. Potter, eds., *Engaging China and Russia on Nuclear Disarmament* (Occasional Paper No. 15, James Martin Center for Nonproliferation Studies, April 2009), p. 10.

用すべきだとして、たとえば以下のような主張がみられた。

アメリカのミサイル防衛をめぐり、米中間での戦略的対話を行うチャンスとなるとともに、戦域ミサイル防衛については日本も当事者であり、これまで日本にとって出る幕のなかった地域安全保障領域で中国に意思表示する機会が生まれることも考えられる¹⁶⁴。

中国との関係では、中国本土を直接攻撃する兵器を保有しない日本が、中国に核兵器および弾道ミサイルに関する軍備管理・軍縮の一層の実施を要求しても、中国は何らかの「対価」が得られないかぎり、これに応じるとは考えにくい。日本の導入する弾道ミサイル防衛は、防御的な兵器ではあるものの、中国の核戦略に大きな影響を与えるものへと発展し得ることを考えると、そうした「対価」、ならびに中国を日本との戦略対話や軍備管理・軍縮協議のテーブルに着かせるための「カード」となり得るのではないか¹⁶⁵。

米国は冷戦期に、SALTのテーブルにソ連を着かせるための梃子として、ABM計画・開発を用いたが、その後も戦略防衛構想（SDI）や冷戦後のMDを巡る問題は、米露（ソ）核軍備管理交渉の重要な契機となった。日本が推進するMDも、中国の核・ミサイル戦力に一定の含意を持ち得るとすれば、またMD能力に関する日米と中国との非対称性を考えれば、核・ミサイルに関するより真剣な協議を中国に促す「カード」となる潜在的な可能性を有していると思われる。

しかしながら、中国はこれまでのところ、核・ミサイル戦力の増強の加速化、あるいは核・ミサイル軍備管理への関心の高まりのいずれの方向でも、日米のMD推進に対して反応してきたようにはみえない。その理由は必ずしも定かではないが、おそらく中国が、日米の現時点での限定的なMD能力は、中国の核・ミサイル戦力を無効化し得ず、抑止力としての価値を脅かすほどにも発展していないとして、直ちに具体的に対応する必要性はなく、動向を注視するにとどめているためだと考えられる。無論、このことは、限定的なMD能力が対中関係の文脈において無益であることを意味するわけではない。ミサイル攻撃によって日米が被り得る損害を限定的であれ低減し得るし、そのことで相手のミサイル使用に係る戦略的計算を複雑化させるといった戦略的意義もある。他方、MDが「中国を日本との戦略対話や軍備管理・軍縮協議のテーブルに着かせるための『カード』」となるためには、これに資するだけのMD能力の強化が必要となろう。

日本がMDの「カード」化にどれほどの関心があるかは分からないが、仮にこれを模索す

¹⁶⁴ 阿部純一『中国と東アジアの安全保障』明德出版社、2006年、163頁。

¹⁶⁵ 金田秀昭、小林一雅、田島洋、戸崎洋史『日本のミサイル防衛—変容する戦略環境下の外交・安全保障政策』日本国際問題研究所、2007年、194頁。

るとすれば、限られた防衛予算の中でMDに十分な資源の割り当てが可能かという問題に加えて、MDの凌駕を目的とした中国による核・ミサイル軍拡の加速化によって日本の安全保障リスクがむしろ悪化する可能性にも留意する必要があるだろう。しかも、そのリスクは米国が本土ミサイル防衛（NMD）の積極推進へと政策転換しない限り、北東アジアのレベルに凝縮されかねないが、少なくともオバマ政権は、2010年2月の『弾道ミサイル防衛見直し』で、核兵器への依存を低減しつつ地域抑止および同盟国への安心供与を強化するとの観点からMDを重視するとしつつ、ロシアや中国との戦略的安定を損なわない態様でMDを推進するとの方針も明確にしている¹⁶⁶。オバマ政権は、地上配備迎撃ミサイル（GBI）の東欧配備計画の撤回（2009年9月）、および米本土に配備するGBIの44基から30基への削減（2010年2月）を打ち出した後、北朝鮮の長距離弾道ミサイル開発の進展に対応するものとして、2013年3月に米本土配備GBIを44基に再修正する計画を発表したが、欧州段階的適応アプローチ（EPAA）第4段階のSM-3ブロック2Bの開発計画中止に対するMD積極推進派からの批判の緩和も全く念頭になかったとは考えにくい。少なくとも、限定的なNMDの推進という政策を転換するものではなかった。

日米が共同開発するSM-3ブロック2Aは、こうした状況に変化をもたらす可能性がある。その能力は必ずしも明らかではないが、5.5km/sの飛行速度を持つ場合、中国はICBMおよび中国沿岸から発射されるSLBMが対抗措置の機能しない上昇段階（ascent phase）で迎撃されるとの懸念を強めるであろうと論じられている¹⁶⁷。また、日本がSM-3ブロック2Aを導入し、米国本土に向かう弾道ミサイルを迎撃するという集団的自衛権の行使が憲法に反しないと解釈がなされるとすれば、ミサイル脅威への対応に関する日米のカップリングによって、日本によるMDの「カード」化がもたらし得るリスクが北東アジアに局限される可能性は低減されよう。

しかしながら、SM-3ブロック2Aの配備は早くても2018年以降であり、これが対中「カード」となるほどの数的・質的能力を備えるか予断できず、拡散問題への対応としてMDを発展させてきた日米が対中「カード」としての活用に踏み切ることができるかも分からない。さらに、攻撃能力と防御能力に関する計算において、双方が満足いく「安全感」を得られるような妥協点を見出すことは難しく、そうした「カード」が日米・中、あるいは米中間で核兵器およびミサイル防衛を数的・質的に制限するような軍備管理措置の成立をもたらす可能性は、少なくとも現状では高くはないと考えられる。容易ではないが、まずはMDの「カード」としての潜在的な能力を影響力として変換することで、中国との戦略協議

¹⁶⁶ United States of America, *Ballistic Missile Defense Review Report*, February 2010.

¹⁶⁷ Wu Riqiang, "Global Missile Defense Cooperation and China," *Asian Perspective*, Vol.35, Issue 4 (October-December 2011), pp. 607-608.

や軍備管理協議、さらにはミサイルおよびミサイル防衛に関する透明性や信頼醸成¹⁶⁸を発展させる梃子の1つとして活用することを模索するのが現実的であるように思われる。

拡大抑止

上述のように、日本を取り巻く現在の安全保障環境下では抑止力の維持・強化が日本にとって必要だが、特に米国から供与される拡大抑止は、日中間の直接的な軍備管理をもたらす梃子とはなり難いであろうが、米中間、あるいは日米・中の間での軍備管理協議の契機にもなり得よう。そのためには、米国との連携や政策調整の継続が欠かせないが、そうしたプロセスでは日本が核・ミサイル軍備管理のスポイラーとして位置づけられかねないことにも留意しなければならない。

日本が拡大抑止の将来に懸念を持つ要因の1つは、米国、特にオバマ政権が中国との抑止関係や戦略的安定のあり方をどのように考えているのか、必ずしも明らかではないことが挙げられる。米国は2010年『核態勢見直し』で、中国との戦略的安定について、以下のように述べた。

中国との間では、戦略的安定に関する対話の目的は、相手の戦略、政策、核兵器およびその他の戦略能力に関わる兵器開発プログラムについての意見を双方が交換するメカニズムと場を提供することである。こうした対話のゴールは、信頼を強化し、透明性を向上させ、誤解を低減させることである¹⁶⁹。

また、米国が2013年6月に公表した『核運用戦略報告』では、「より安定的で弾力性があり、透明な安全保障関係を発展させるため、核問題に関する対話の開始を支持する」とした¹⁷⁰。しかしながら、戦略的安定の定義、あるいは米中間の戦略的安定の維持の方途に関して具体的に述べられているわけではない。『核態勢見直し』の策定に携わったロバーツ（Brad Roberts）は退任後、以下のように論じている。

米国は中国との相互脆弱性を公式に受諾も拒絶もしていない。実際に、オバマ政権は中国との戦略関係の基礎として、いかなる原則も受け入れてもいない。…政権内では、米中は、戦略的安定のリクワイヤメントの相互理解に向けて取り組ま

¹⁶⁸ 米国は中国に、米国のNMDは限定的なものであり、中国の長距離弾道ミサイルを無効化するMDを構築する意図はないこと、他方でTMDは正当であることを説明することなどを通じて、高い透明性のある政策を継続すべきだとの提案があるが（Center for Strategic and International Studies, “Nuclear Weapons and U.S.-China Relations: A Way Forward,” A Report of the PONI Working Group on U.S.-China Nuclear Dynamics, March 2013, pp. 21-22）、飛翔速度など能力に関する事項の伝達やMD実験の視察などといった信頼醸成措置については、中国から第三国に情報が流出する可能性への懸念も指摘されている（Michael Glosny, Christopher Twomey and Ryan Jacobs, “U.S.-China Strategic Dialogue: Phase VII Report,” Project on Advanced Systems and Concepts for Countering Weapons of Mass Destruction, May 2013, p. 3.）。

¹⁶⁹ U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, p. 29.

¹⁷⁰ US Department of Defense, *Report on Nuclear Employment Strategy*, p. 3.

なければならないと考えている。これに向けて、オバマ政権は、抑止の敵対的な利益ではなく、安定における共有された利益に基づく二国間の戦略関係に焦点を当てたいと考えている¹⁷¹。

他方で中国は、「世界的な戦略的安定の増進」¹⁷²について具体的な姿に言及することはないが、米中相互脆弱性の米国による承認を求めているとみられ¹⁷³、『核態勢見直し』などでの中国との戦略的安定に関する言及を、米国が暗にそれを受諾したものと捉えているようである¹⁷⁴。また、留意すべきは、米国内で、明示すべきか否かは別として、中国との相互脆弱性を認めた政策を採用すべきであり、中国の核報復能力を無効化するような能力の獲得を目指すべきではないとの主張が少数意見ではないということである¹⁷⁵。米国が戦略核戦力を削減する一方、中国がこれを強化すれば、米中間の相互脆弱性は近い将来、米国が公式に認めるか否かにかかわらず、現実の状況としてより明確に認識されてこよう。その中国に核戦力の増強を抑制させ、核軍備管理に取り込むためには、むしろ相互脆弱性を認め、対米報復戦力に揺るぎがないとの自信を持たせることも一案ではある。むしろ、それなしには核兵器の削減や透明性の向上一第二撃能力への自信の欠如が不透明性を維持する要因であるとすれば—など核軍備管理を巡る議論に加わらないとも考え得る。

しかしながら、相互脆弱性を基礎とした米中間の戦略的安定を米国が受容する状況は、核軍備管理には肯定的な影響もあり得る一方で、地域の安全保障の不安定化、あるいは拡大抑止の信頼性の動揺を招く可能性があるというジレンマを日本にもたらしかねない¹⁷⁶。

デルペシュ (Thérèse Delpech) は、米中間の戦略的安定について、中国が戦略核戦力に関して劣勢な立場での「安定」に満足するか、あるいは相互脆弱性確立のための中国による核戦力増強に対する米国の黙認を意味するののかという疑問に加えて、中国が危機において米国の脆弱性を利用しようと試み、これが誤算に基づくエスカレーションをもたらすことへの懸念を提起した¹⁷⁷。さらに、中国が報復能力に自信を高める状況になれば、そ

¹⁷¹ Brad Roberts, "Extended Deterrence and Strategic Stability in Northeast Asia," National Institute for Defense Studies (Japan), August 2013, p. 30.

¹⁷² "Nuclear Disarmament and Reduction of the Danger of Nuclear War: Working Paper Submitted by China," May 6, 2010, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/WP.63.

¹⁷³ Zhang Baohui, "US Missile Defense and China's Nuclear Posture: Changing Dynamic of an Offence-Defense Arms Race," *International Affairs*, Vol. 87 (2011), pp. 555-569.

¹⁷⁴ Ralph Cossa, Brad Glosserman and David Santoro, "Progress Continues, but Disagreements Remain: The Seventh China-US Strategic Dialogue on Strategic Nuclear Dynamics and the Inaugural China-US Dialogue on Space Security," *Issues & Insights*, Vol. 13, No. 6 (January 2013), p. 3.

¹⁷⁵ Center for Strategic and International Studies, "Nuclear Weapons and U.S.-China Relations: A Way Forward," A Report of the PONI Working Group on U.S.-China Nuclear Dynamics, March 2013, pp. v-vii, 9-15; Jeffrey Lewis, "China's Nuclear Idiosyncrasies and Their Challenges," *Proliferation Papers*, No. 47 (November-December 2013), p. 26.

¹⁷⁶ 梅本哲也「中国と核軍縮」日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター『「核兵器のない世界」に向けた課題の再検討』平成22年度外務省委託研究、2011年3月、34頁。

¹⁷⁷ Thérèse Delpech, *Nuclear Deterrence in the 21st Century: Lessons from the Cold War for a New*

の自己主張が一層強まるのではないかとの懸念もある¹⁷⁸。

ルイス (Jeffrey Lewis) が論じるように、中国は核兵器を保有する状況に満足し、その主要な任務は政治的なもので、「戦略的安定」への言及も中国を上回る能力を持つ米露に強制・強要されないとの決意の表れであるとすれば¹⁷⁹、そうした懸念は当たらないかもしれない。また、北東アジアにおける拡大抑止の信頼性において、米国の核戦力の数は二義的であり、幅広い政治的、戦略的および軍事的要素が重要だとの見方もある¹⁸⁰。拡大抑止の信頼性については、その供与国と非供与国との関係の深さに加えて、供与国による対兵力打撃能力など損害限定能力の保持も重要だが、後者については、2013年6月に米国が公表した『核運用戦略報告』で、「潜在的な敵に対する大きな対兵力打撃 (counterforce) 能力を維持」し、『対価値打撃 (counter-value)』あるいは『最小限抑止 (minimum deterrence)』戦略には依拠しない」との指針が示された¹⁸¹。

しかしながら、米中相互脆弱性は、北東アジアにおける危機安定性を変則的に維持する要因となってきた非対称な脆弱性の一角について、非対称性の縮減が進むという認識（あるいは感覚）を日本が持ち、これによってデカップリングの不安を高める可能性はある。それは、拡大抑止というよりも多分に安心供与 (reassurance) の信頼性に係る問題とも言えるが、米国に拡大抑止および安心供与に留意した規模での慎重な核兵器の削減、あるいは核削減後も対中抑止の優位を維持し得るほどのMDやまた通常攻撃能力の強化を米国に求める場合、米国の核削減や中国を含む核軍備管理を推進するとの観点からは、そうした日本の主張が阻害要因の1つとして位置づけられかねない。

高橋は、米中が相互脆弱性の状況に至ったとしても、当面は非対称な脆弱性は残り、中国が米国の一部の都市を破壊する能力に限られるのに対して、米国は中国に対する確証破壊までのエスカレーションが可能であることから、「より重要な問題は、米国が中国との間で、どのような形でこの戦略的な優位を活用していくか」¹⁸²であると論じている。日本が拡大抑止について米国との緊密な協議を継続し、その信頼性を揺るがしかねない問題につ

Era of Strategic Piracy (Santa Monica: RAND, 2012), p.130.

¹⁷⁸ Christopher P. Twomey, "Nuclear Stability at Low Numbers: The Perspective from Beijing," *Nonproliferation Review*, Vol. 20, No. 2 (July 2013), pp. 289-303.

¹⁷⁹ Lewis, "China's Nuclear Idiosyncrasies and Their Challenges," p. 19, 23.

¹⁸⁰ Wade L. Huntley, "US Nuclear Reductions and Extended Deterrence in East Asia," *Nonproliferation Review*, Vol. 20, No. 2 (July 2013), pp. 305-338.

¹⁸¹ U.S. Department of Defense, *Report on Nuclear Employment Strategy*, p. 4. 米国による対価値打撃や最小限抑止の採用に対しては、新たな脅威への対応が難しくなること、敵が秘密裏に核兵器を保有する場合に米国の脆弱性が高まること、あるいは損害限定能力の低下により同盟国への拡大核抑止（核の傘）の信頼性や同盟国への安心供与も疑問視されかねないことといった問題点も指摘されている。*Planning the Future U.S. Nuclear Force: Executive Report* (Fairfax, VA: National Institute Press, 2009), pp. 4-5; Keith B. Payne, "Testimony," before the U.S. House of Representatives, House Armed Services Committee, Subcommittee on Strategic Forces, March 19, 2013.

¹⁸² 高橋「日米同盟における抑止態勢」84-85頁。

いては率直に疑問を提起すべきである。他方で、日本の懸念が多分に安定・不安定パラドクスから生じているとすれば、それは「高次」における米国の戦略核抑止以上に、「低次」の抑止力のあり方が主として問われるべきであり、この点を安心供与の観点を持ち出しつつ混同して議論しないよう留意する必要がある。そうした冷静な対応が、米国の「戦略的な優位」を日本がいかにして活用できるか、また軍備管理と拡大抑止をいかに両立させるかを考える上で重要だと思われる。

短・準中距離ミサイル

米中間の相互脆弱性を認めるべきとの主張の中には、他方で中国に拡大抑止を損なうような行動を取らないこと、米国にTMDを積極的に推進することを求めるものもある¹⁸³。『核態勢見直し』でも、拡大抑止の維持・強化に対する米国のコミットメントが繰り返し述べられるとともに、地域抑止を強化するための地域的安全保障アーキテクチャ構築の「鍵となるイニシアティブ」に、「米国の核兵器（戦術攻撃・爆撃機、戦略爆撃機）を前方に展開する能力の保持」などとともに、「効果的なミサイル防衛の配備による地域的な脅威への対応」が含まれた¹⁸⁴。これらには、拡大抑止や安心供与の信頼性の低下を懸念する同盟国が米国との同盟関係の再考、さらには核兵器取得の模索に向かわないようにしたいとの米国の関心が少なからず反映されていよう。とは言え、米中相互脆弱性が日本を含む同盟国の安定・不安定パラドクスへの不安を惹起する要因になり得るとすれば、繰り返しになるが、その緩和には日米による低次（地域レベル）での抑止力の強化がやはり必要である。両国の近年の安全保障政策は、安定・不安定パラドクスを十分に緩和し得るかは別としても、概ねこれを志向したものと言える。

他方、抑止力強化の相対的な実現には、軍備管理を絡めた取組も考えられる。議論の単純化のために、日本が直面する潜在的な脅威である中国の短・準中距離ミサイルに絞って考えれば、中国によるそれらの削減、さらには廃棄が実現すれば、米中相互脆弱性の状況下でも日米デカップリングに対する日本の懸念は緩和されよう。しかしながら、そうした軍備管理の実現は容易ではない。中国が地上配備短・準中距離ミサイルを保有していること、日米は同種のミサイルを保有していないが米国は通常弾頭を搭載するSLCMを保有し、日米はS/MRBMに対応するミサイル防衛システムを配備していること、さらに米中のミサイル戦力は北東アジア事態のみを念頭に配備されているわけではないこと、といった、保有する戦力の非対称性を織り込んだ施策を構築する難しさに直面するためである。

¹⁸³ Center for Strategic and International Studies, “Nuclear Weapons and U.S.-China Relations: A Way Forward,” A Report of the PONI Working Group on U.S.-China Nuclear Dynamics, March 2013などを参照。

¹⁸⁴ *Nuclear Posture Review*

乏しい中で手掛かりを探るとすれば、米露間のINF全廃条約を巡る問題と絡めていくことが考えられる。米露はこの条約に従って、射程500～5500kmの地上配備ミサイルを保有していない。しかしながら、ロシアは欧州NATOへの米国によるMD配備、また潜在的には中国などの地上配備準中距離・中距離ミサイル保有に対抗する手段として、INFの再保有に関心を高めているとみられ、条約からの脱退の可能性もたびたび示唆してきた。ロシアが少なくとも2008年以降、INF条約に違反して地上配備巡航ミサイルの発射実験を繰り返してきたとの疑いもある¹⁸⁵。他方、オバマ政権は関心を示しているわけではないが、米国内にも、地域レベルでの攻撃能力として、あるいは同盟国への配備によって拡大抑止を強化するものとして、地上配備中距離ミサイルの再保有を検討すべきだという議論がある¹⁸⁶。仮に米国が中距離ミサイルを再保有する場合に、配備先の1つとして候補に上がるのは日本であり、日本は少なくともその戦略的含意一日米同盟および拡大抑止への肯定的・否定的な影響、地域におけるミサイル戦力の軍備競争を加速化させる可能性など—については検討しておく必要がある。米露によるINF再保有が中国にとっても少なからず安全保障上の懸念を惹起するとすれば、こうした問題を、INF条約の中国を含めた多国間化など、中国との核・ミサイル問題に関する議論の契機に活用することも考え得る。

多国間軍備管理

多国間での核軍備管理の推進も、軍縮会議における中国の積極的とはいえない対応を見る限り、現状ではさほど大きな期待はできない。李彬は、中国による多国間核軍備管理への関与の躊躇が、熟慮された計算というよりも、主として軍縮外交への経験不足からくるものだと論じているが¹⁸⁷、おそらく実際には、核問題に関して自国の手が縛られるのを回避したいというのが中国の本音であろう。冷戦期における中国の軍備管理への対応について、政治的にコストレスで中国のイメージ形成に資するものや、その安全保障に直接・間接に貢献するものは支持する一方、米ソ共同統治に資するもの、あるいは中国の軍事計画に制限や犠牲を課すものには反対してきたとの分析があるが¹⁸⁸、現在に至るまで基本的には同様の対応が続いてきた。李彬もまた、多国間フォーラムへの中国の積極的な参加に関

¹⁸⁵ 2014年1月、米国がロシアにこの問題を提起した。Michael R. Gordon, “U.S. Says Russia Tested Missile, Despite Treaty,” *New York Times*, January 29, 2014, <http://www.nytimes.com/2014/01/30/world/europe/us-says-russia-tested-missile-despite-treaty.html>. また、Keith B. Payne and Mark B. Schneider, “The Nuclear Treaty Russia Won't Stop Violating,” *Wall Street Journal*, February 11, 2014, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303442704579358571590251940>も参照。

¹⁸⁶ たとえば、Jim Thomas, “Why the U.S. Army Needs Missiles: A New Mission to Save the Service,” *Foreign Affairs*, Vol. 92, No. 3 (May/June 2013), pp. 137-145.

¹⁸⁷ Li Bin, “China’s Potential to Contribute to Multilateral Nuclear Disarmament,” *Arms Control Today*, Vol.41, No.2, http://www.armscontrol.org/act/2011_03/LiBin.

¹⁸⁸ Alastair I. Johnston, “China Enters the Arms Control Arena,” *Arms Control Today*, Vol. 17, No. 6 (July/August 1987), p. 17.

する利点について、中国による核軍備管理の実施を求めるといよりも、中国の核政策に関する自己抑制を他の核兵器国によりよく認識させること、他の核兵器国に中国と同様の、または双務的な抑制を促すこと、あるいはMD問題などに対する中国の懸念に言及できることといった、中国の国益に資する形での戦略的活用を挙げている¹⁸⁹。

ただ、こうした点は、わずかずつでも中国を核軍備管理の領域に取り込む手がかりを示しているようにも思われる。5核兵器国が進めている、重要な核関連の用語について用語集（glossary of definitions）の作成は、その一例に挙げられよう。英国の提案で2009年9月に開催された5核兵器国の会合で、核に関する用語の定義、ならびに核ドクトリンおよび核能力に関する情報の共有により相互理解を高める方法が検討された¹⁹⁰。2012年6月の核兵器国による会議で、用語集を作成する作業グループの作業計画が合意され¹⁹¹、2013年の会議では用語集を2015年NPT運用検討会議に提出するとの目標を再確認した¹⁹²。用語集の作成は、鍵となる用語をいかなる意味で用いているかを相互に認識することで、意味の取り違いによる誤解の可能性を幾分なりとも低減するものとなろう。また、用語集の作成にあたっては背景となる各国の核戦略・政策にも議論が及ぶと考えられる。そうした点を含めて、核兵器国が国であれ担当者のレベルであれ、核問題に関して率直な意見交換の場ができることは、直ちに目に見える成果につながらないとしても、核軍備管理の推進に前向きな一歩と捉えられる。中国にとっても、その核戦力や核計画に変更が求められるわけではなく、自らの主張や懸念が展開できるという意味で参加しやすい場でもあろう。他方、中国は米中間の核問題に関する公式な対話に関して、米ソ交渉の敵対的なアプローチをモデルとするものになり得ること、米国との戦略対話が中国に透明性に関する即時の譲歩を求めるものになり得ることを懸念しているとされるが¹⁹³、用語集の作成を機会になされる核問題に関する議論の経験は、中国の懸念はあたらぬことを示す機会にもなると思われる。加えて、作業グループの座長を中国が務めることは、中国にとっては核軍備管理への「積極性」をアピールでき、他の核兵器国にとっては中国に用語集の作成とそこでの議論に責任を持って取り組むよう促すことができる。

もちろん、そうした取組が中国の核に関する透明性の向上を直ちにもたらすわけではな

¹⁸⁹ Bin, “China’s Potential to Contribute to Multilateral Nuclear Disarmament.”

¹⁹⁰ “P5 Statement on Disarmament And Non-Proliferation Issues,” 4 September 2009, <http://ukinaustria.fco.gov.uk/en/news/?view=News&id=20804873>.

¹⁹¹ “A Joint Statement Issued by China, France, Great Britain, Russia, and the United States of America at the Conclusion of the Third P5 Conference: Implementing the NPT June 27-29, 2012 in Washington, DC,” <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/06/194292.htm>.

¹⁹² “Fourth P5 Conference: On the Way to the 2015 NPT Review Conference,” Washington, DC, April 19, 2013, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/04/207768.htm>.

¹⁹³ Ralph Cossa, Brad Glosserman and David Santoro, “Progress Continues, but Disagreements Remain: The Seventh China-US Strategic Dialogue on Strategic Nuclear Dynamics and the Inaugural China-US Dialogue on Space Security,” *Issues & Insights*, Vol. 13, No. 6 (January 2013), p. vii.

い。研究会でも指摘されたように、中国は核戦力に係る不透明性を最小限抑止態勢の維持における重要な構成要素と位置づけており、不透明性の維持を不要と考えるほどの安全保障環境の劇的な改善、もしくは中国による核戦力の強化がなされるか、不透明性の継続が自国の安全保障を脅かすとの認識に至るかということなしには、中国の政策に大きな変化は生じないと思われる。とりあえず日本としてなし得ることは、最後の点、つまり中国の核戦力が透明性の欠如によって実際以上に過剰に見積もられることで¹⁹⁴、これに対応すべく他国が軍事力を強化し、中国に対する脅威が必要以上に高まりかねないことを繰り返し中国に伝えていくことであろう。特に戦域レベルでは、中国の短・準中距離ミサイルに係る透明性（配備数、搭載する弾頭の区別、ミサイルの使用に関する戦略や政策、将来の開発・配備あるいは削減の計画など）の向上が日中、あるいは日米・中の中の危機安定性を高める意味でも重要だという点は、強調されてよい。

核軍備管理の分野に関係し得る「第二層」の取組としては、中国に焦点を当ててきたわけではないが、CTBTのIMSから得られた世界的な観測データの自然科学分野や災害監視などへの活用、核分裂性物質の既存のストックが核軍備管理・不拡散・セキュリティにもたらし得るリスクの低減とFMCTの推進を企図する提案（核分裂性物質管理イニシアティブ）¹⁹⁵、あるいは原子力安全や核セキュリティに関する協力の促進といった点から、核軍備管理を推進する契機を探ることはこれまでも模索されてきたが、これまでのところ目に見える成果を生んでいるとは言えない。中国にとって、核兵器は抑止力、さらには安全保障戦略の根幹をなす兵器であり、それだけ「第二層」からのアプローチにも影響を受けにくいと考えられる。しかしながら、中国を核軍備管理に取り込む手掛かりが乏しいとすれば、その契機となり得る取組を注意深く継続し、また新たに講じつつ、状況の好転に伴う機会を探ることも必要だと思われる。

核軍備管理における「取引」

最後に、核軍備管理における「取引」の可能性について触れておきたい。米露（ソ）核軍備管理の目的は、冷戦期のMAD状況の制度化による戦略的安定の維持から、冷戦終結期における国際秩序の再構築およびソ連の核兵器の管理を経て、冷戦後は幅広い側面での米露関係の管理へと移行した¹⁹⁶。2002年の戦略攻撃能力削減条約（SORT）、および2010年の新STARTの成立を可能にしたのは、戦略核バランスの維持や核兵器の削減を触媒として、

¹⁹⁴ Hans M. Kristensen, Robert S. Norris and Matthew G. McKinzie, *Chinese Nuclear Forces and U.S. Nuclear War Planning* (Washington, D.C.: Federation of American Scientists and Natural Resources Defense Council, 2006), pp. 3-4.

¹⁹⁵ Robert Einhorn, “Controlling Fissile Materials and Ending Nuclear Testing,” presentation before the International Conference on Nuclear Disarmament, Oslo (February 26-27, 2008).

¹⁹⁶ 戸崎洋史「米ロ軍備管理—単極構造化での変質と国際秩序」『国際安全保障』第35巻第4号（2008年3月）17-34頁。

二国間の核問題に必ずしも直結しない様々な関心や利益に関する二国間の取引が成立したためであった。研究会では、中国との軍備管理でも、当然ながら核戦力や抑止力のバランスがいか設定されるかが重要だが、それ以外の部分での取引が軍備管理の成立を促していく可能性があるとして指摘された。どのような問題で取引が成立し得るかは現時点では明らかではないが、日本も取引の材料たる問題を見逃さないよう、あるいは米中間の取引が日本の安全保障や他の国益を犠牲に晒すものとならないよう注視することが求められる。また、その取引では、核兵器と他の分野の軍備管理との連関が従前以上に重要な構成要素となるかもしれない。それは、軍備管理の構図を複雑化させるという難しさがある反面、軍備管理に関する議論の契機をより多く提供する可能性を有している。前章まででは、核リスクへのエスカレーションの可能性から逆算して通常戦力、海洋、宇宙空間、サイバー空間に関する日中間のコミュニケーションや危機管理メカニズムの構築を図ることについて触れたが、逆に核以外の事態が生起する可能性の高まりが日本に対する核リスクにも影響していることを踏まえつつ、領域横断的な抑止やエスカレーションについての議論から、日中として、あるいは日米と中国の間での核問題を含む包括的な信頼醸成措置や危機管理メカニズムを検討するよう、中国に働きかけていくことも考えられる。

ギャラガー（Nancy W. Gallagher）は、冷戦期の軍備管理の主たる機能は相互抑止の安定化であったが、現在の主要な機能は、異なる能力および複雑な相互依存関係を持つ多くの様々な国の中で、相互の再保証を提供することとなるべきだと論じている¹⁹⁷。日本や米国が中国との間でも、条約に基づく核・ミサイルに関する軍備管理を発展できるまでにはまだ時間が必要であろうが、まずは非公式的でも双方の行動に透明性や予見可能性をもたらすものなど、核リスクの低減をもたらすための取組が求められているように思われる。そこでは、能力の非対称性に認識しつつ、双務的で同等だが、それぞれが必要な異なる施策を講じていく一たとえば中国は短・準中距離ミサイルの、日本はMDの透明性措置をそれぞれ講じるなどというアプローチ¹⁹⁸もまた、検討に値しよう。

¹⁹⁷ Nancy W. Gallagher, "International Security on the Road to Nuclear Zero," *Nonproliferation Review*, Vol.18, No.2 (July 2011), p.434.

¹⁹⁸ Lewis A. Dunn, "Exploring the Role of U.S.-China Mutual and Cooperative Strategic Restraint," Dunn, ed., *Building toward a Stable and Cooperative Long-Term U.S.-China Strategic Relationship*, p. 75.