

(平成 18 年度外務省委託研究)

米国の核政策および核軍縮・不拡散政策

「国際安全保障秩序再構築と『核』：核政策および核軍縮・不拡散政策の『変革』」
研究報告書

平成 19 年 3 月

財団法人 日本国際問題研究所
軍縮・不拡散促進センター

はしがき

本報告書は、当センターが平成18年度の外務省軍備管理軍縮課の委託により行った「国際安全保障秩序再構築と『核』：核政策および核軍縮・不拡散政策の『変革』」研究会の成果をとりまとめたものである。

2001年に発足した米国ブッシュ政権は、外交・安全保障政策の「変革（transformation）」を推進してきた。核政策（核戦略・抑止政策）および軍縮・不拡散政策も例外ではなく、その「変革」はときにドラスティックなものであり、また米国内のみならず国際的にも大きな論争を引き起こすものともなってきた。そうした「変革」は、中（長）期的な視点で捉えると、唯一の超大国となった米国が冷戦終結後から模索し主導しようとしてきた国際安全保障秩序再構築を推進するための取り組みの一つと見ることができよう。無論、今後いかなる国際安全保障秩序が構築されていくのか、依然として不透明である。しかしながら、いかなる国際安全保障秩序へと向かうにせよ、その動向を大きく左右する重要な要素の一つとしての「核兵器」の位置づけは、当面は変わらないであろう。だからこそ米国は、そうした動向に留意して核政策を立案するとともに、他国の核兵器をめぐる動向に従前以上に注意を払って核軍縮・不拡散政策を打ち出しているといえる。2008年には米国新政権の発足、ならびに新政権の政策見直しが行われ、また2010年には核兵器不拡散条約（NPT）運用検討会議を控えているなかで、核兵器や核不拡散体制をめぐる動向に決定的な影響を与える米国の政策の根幹を捉えておくことは、わが国が今後、軍縮・不拡散政策や安全保障政策を立案していく上でも重要である。

このような問題意識のもと、本研究会では、米国の国際安全保障秩序再構築という目標との相互作用に留意しつつ、彼我の核兵器に対する米国の見方、米国の核政策および軍縮・不拡散政策の方向性、ならびにそうした政策が国際安全保障秩序再構築の動向に持ちうるインプリケーションなどを、中（長）期的な視点から分析し、考察してきた。

本研究会の委員は、下記の通りである。

秋山 信将	当センター主任研究員
石川 卓	東洋英和女学院大学助教授
岩田 修一郎	防衛大学校教授
佐藤 丙午	拓殖大学教授
高橋 杉雄	防衛庁防衛研究所教官
戸崎 洋史	当センター研究員
古川 勝久	科学技術振興機構主任研究員

（五十音順、敬称略）

本報告書は、この議論の経緯を踏まえ、研究会の委員により執筆されたものである。本報告書が今後のわが国の軍縮・不拡散政策および安全保障政策に少しでも貢献できれば幸いである。最後に、研究会への参加や報告書の執筆を通じてご貢献いただ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、すべて各執筆者のものであって、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。

平成19年3月

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 須藤 隆也

目次

第1章 総論：国際安全保障秩序と米国の核政策および核軍縮・不拡散政策	1
第2章 米国の抑止態勢の変容と核戦力の動向	22
第3章 米国の「新たな三本柱」と戦略核戦力の将来	32
第4章 米国の外交・安全保障政策における核兵器の役割	47
第5章 核軍縮・不拡散への米国のアプローチと「不平等性」	60
第6章 原子力の平和利用に由来する不拡散への対処：米国の「不拡散レジーム」観の考察	74
第7章 拡散対抗措置（Counterproliferation）と米国の安全保障	91

第1章 国際安全保障秩序と米国の核政策および核軍縮・不拡散政策

古川 勝久¹

“Alliance’s deployment at a time of crisis provides a significant deterrence value. Neither strategic submarines nor B-51 bombers are unable to replace the value of ally’s presence.”

(Deputy Assistant Secretary General of NATO, October 2006)

はじめに

米国の核戦略は、北朝鮮の弾道ミサイル・核兵器計画の進展、中国による軍事力近代化に向けた流れの中で、日本の安全保障に大きな影響を及ぼしうる。また、2008年には米国新政権の発足、ならびに新政権の政策見直しが行われ、また2010年には核兵器不拡散条約（NPT）運用検討会議を控えているなかで、核兵器や核不拡散体制をめぐる動向に決定的な影響を与える米国の政策の根幹を捉えておくことは、日本が今後、軍縮・不拡散政策や安全保障政策を立案していく上でも重要である。

本稿では、まず、第二次世界大戦以後、米国が追求してきた「国益」と、その達成のために望ましいと考えられてきた国際秩序について概観する。そして、冷戦終了後の世界において、そのような国際秩序を形成するためにどのような長期的国家戦略が望ましいと考えられてきたのか、米国内における議論を整理する。以上の歴史的経緯を踏まえた上で、将来の国際秩序形成において不確実性がもたらしうる影響の重要性について説明し、さらにその不確実性が今日の米国の長期国家戦略立案作業に及ぼしてきた影響について分析する。ここで、将来の安全保障環境の不確実性に対する重要なヘッジ手段として、核兵器の重要性が米政府内で認識されてきた点について説明する。さらに、現時点で入手可能な限りの情報を用いて合理的に推察されうる、核兵器国間の国際関係の将来のシナリオに関する分析の一例を紹介する。そのようなシナリオ予測を一つの参考事例としつつ、今後の国際秩序形成において核兵器が果たしうる役割について、米政府内でどのように見方が変遷してきたのか、整理する。それを踏まえた上で、ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権下における米国の核戦略を含む新たな抑止概念、およびそれが依拠する前提条件などについて整理する。これらの作業を通じて、米国が目指す国際安全保障秩序と、その中での核兵器の位置づけがどう変遷してきたのか、浮き彫りにしてゆきたい。最後に、米国による拡大抑止に関して日本として考察すべき課題を抽出して本稿を締めくくる。

¹ 本稿は筆者の個人的見解であって、筆者の所属機関またはその助成組織等の見解を代表するものではない。

1. 米国の国益、望ましい国際秩序、国家戦略

少なくとも20世紀初頭以後、米国は大国であり続けてきた。なかでも第二次世界大戦終了後には、米国は単なる超大国となっただけでなく、国際秩序の形成者でもあった。ブレトン・ウッズ体制、北大西洋条約機構（NATO）、日米同盟など、さまざまな国際機関や制度を形成することで、米国は戦後の国際秩序を積極的に形成してきたといえよう。

このような国際的秩序形成の中で米国が追求してきた「国益」とは果たして何であったのだろうか。過去数十年間にわたって、米国内では「国益」をめぐる果てしない議論が展開されてきたが、大まかに下記の諸点については、米国内で少なくともある程度まで合意が形成されてきたように見受けられる²。

- ・ 国家主体や非国家主体による米国本土に対する攻撃を阻止する
- ・ ユーラシア大陸における敵対的な覇権国家の台頭を阻止する
- ・ 自由主義市場、自由主義貿易に基づいてグローバル経済を成長させる
- ・ 世界規模で、民主主義と人権尊重の概念を育成し、普及させる

もちろん個別の事件や政策においては、さまざまな理由によって、必ずしもこれらの事項と合致しない政策が推進されてきたことが頻繁に見受けられてきたのは事実である。しかし、長期的なトレンドとしては、米国はこれらの国益の確保を図ってきたといっても過言ではなからう。米国は、これらに代表される国益を追求する上で、いわゆるルール・ベースの多国間主義に基づいてさまざまな制度を形成し、自らの国益に資する国際秩序の形成を追求してきたといえよう。その結果、G・ジョン・アイケンベリー（G. John Ikenberry）が指摘する通り、これらの国際秩序自身がその内部に自律性を持って機能するようになり、米国自身、自らが形成してきた秩序によってそのパワーの行使を制約されることで、秩序がさらに育成され、かえってその中で米国の国力は強化されるというプロセスを経てきた³。アイケンベリーが指摘する通り、このようなリベラルな性格に立脚した国際秩序とは、単に米国の国力や国益の延長線上のものではなく、米国の国力や対外政策のイデオロギーの変動にかかわらず、深化、拡張を遂げてきたといえよう⁴。冷戦の終了は、一つにはこのようなリベラルな性格に基づいた西側陣営の「防衛力」や結束力が、東側のそれに比べて圧倒的に強かったことの帰結であったともいえよう⁵。

今となっては当然のことではあるが、米国の世界的地位は冷戦終了を契機に大きく変化した。

² たとえば、以下の文献を参照。George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006; Robert J. Art, *A Grand Strategy for America* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2003), pp. 7-11.

³ G. John Ikenberry, *After Victory* (Princeton University Press, 2000).

⁴ G. John Ikenberry, *Liberal Order and Imperial Ambition* (Polity Press, 2006), pp. 2-3.

⁵ たとえば、次の文献を参照。ヴォイチェフ マストニー『冷戦とは何だったのか——戦後政治史とスターリン』柏書房、2003年。

1990年代の冷戦終了後、米国のみが世界の超大国となったという見方から、「単極構造」の世界が到来したという見解が幅広く見受けられており、その中で、米国の長期国家戦略をめぐるさまざまな議論が展開されていた。それら数多くの議論に共通していたのは、世界における米国の「優位性 (primacy)」をいかに維持してゆくべきかという問題意識であった⁶。米国ブランダイス大学のロバート・J・アート (Robert J. Art) は、冷戦後に議論されてきた米国の主な長期国家戦略を下記のとおり分類している⁷。

- ・ 支配的戦略 (Dominion) : 米国は世界を支配的に統治するべきとの戦略
- ・ 世界規模の集団安全保障戦略 (Global collective security) : 世界規模で集団安全保障体制に基づいて平和・安定を確立することを目指した戦略
- ・ いくつかの地域における集団安全保障戦略 (Regional collective security) : いくつかの地域において集団安全保障体制に基づいて平和・安定を確立することを目指した戦略
- ・ 協調的安全保障戦略 (Cooperative security) : 国家の攻撃的軍事力を制約し、国家間の協調体制を確立することで戦争勃発の可能性の低減を狙った戦略
- ・ 封じ込め戦略 (Containment) : 特定の敵性国家を封じ込める戦略
- ・ 孤立主義戦略 (Isolationism) : 世界における武力紛争などにはできるだけ介入せず、できるだけ米国のフリーハンドを確保しておこうとする戦略
- ・ オフショア・balancing (Offshore balancing) : 孤立主義戦略と同様の戦略。加えて、ユーラシア大陸における大国間で相互にバランスしあうようにすることで、米国自身は直接的に介入せずに、ユーラシア大陸における覇権主義的国家の台頭を防ぐ
- ・ 選択的関与戦略 (Selective engagement) : 米国にとって重要なミッションに関してのみ選択的に関与する戦略。

1990年代、ビル・クリントン (Bill J. Clinton) 政権時代には、冷戦後の国際秩序形成に米国が果たすべき役割をめぐる議論の中で、たとえば1998年のコソボ爆撃の際の米国内の議論に見受けられたように、米国が世界中の安全保障問題に対して果たしてどれほどまでに関与すべきなのかという点が主な争点とされていた。むしろ、米国民の間では、財政赤字の是正、米国経済の持続的成長確保などに対する関心のほうが相対的に高かったといえる。

⁶ 筆者が本文において用いている「優位性 (primacy)」という用語は、米国の国家戦略を示すのではなく、あくまでも世界規模で米国がそれ以外の国々よりも圧倒的な優位性を維持している状況を示す用語として用いている。「優位性」をめぐる議論の代表例として、以下の文献を参照。Richard N. Haass, "What to Do With American Primacy," *Foreign Affairs*, September/October 1999; Barry R. Posen and Andrew L. Ross, "Competing Visions of U.S. Grand Strategy", *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter 1996/1997).

⁷ Art, *A Grand Strategy for America*, pp. 82-197.

この議論のトレンドをさらに変えた一つの主要な要因は、もちろん2001年9月11日米国同時多発テロ攻撃（以下、「9.11テロ」）であった。これにより、それまで米国の国益とはほぼ無関係と考えられていた、アフガニスタンやアフリカ・中東諸国などの国内情勢すらもが、「米国本土防衛」という国益を守るために、死活的重要性を帯びた問題として認識されるようになった。米国が追求すべき「安全保障政策」は、もはや従来の伝統的な外交・軍事政策の範疇にとどまらず、開発途上国などにおける経済・政治・社会面での開発促進、人権や民主主義・ガバナンスの普及などをも含むようになった。いわば、「安全保障」の定義が劇的に拡大したといっても過言ではない⁸。これらの問題の重要性は、ブッシュ政権下で発表された『米国の国家安全保障戦略』（NSS）の中でも鮮明に再認識されている。

また同時に、9.11テロを契機に少なくとも一定の期間において、米国による覇権主義的な対外政策に対する米国内の政治的支持が固まっていたともいえる⁹。その後の民主党、共和党の両陣営における議論を見ると、米国が国際機関をどこまで重視するべきか、という点では大きな違いが見受けられるが、いずれの党派においても、米国によるヘゲモニーそのものを否定しなくなった点はほぼ共通しているように見受けられる。両陣営における議論の違いは、「ヘゲモニー」の形式に収束されるものが大半であったといえよう¹⁰。（ただし、2003年第二次湾岸戦争後、イラク戦後復興が予想とは異なって思うように進まず、むしろ内戦状態とも呼ばれる状況が恒常化しつつあるため、イラクへの米軍関与継続という方針に米国民には嫌気がさしており、米国は孤立主義を志向しつつあるのではないかと懸念する声が米国の安全保障専門家の間に見受けられる。）

このような国内外の環境変化を受けて、ブッシュ政権の第一期目には、米国は他の主要諸国によるカウンターbalancingという制約条件から免れて、ほぼ自由かつグローバルにオペレーションできるかのような印象を世界中に与えた対外政策を展開していた。第一期目のブッシュ政権は、国際連合よりも、自由民主主義の同盟諸国からなる「有志連合」的アプローチを明らかに重視しており、もしすべての国家が民主主義的政体に立脚していれば、国際機関や国際的ルールなどには大きく依存する必要は必ずしもないかのような姿勢をしばしば表明していた。

しかし、2003年の対イラク戦後、イラクの戦後復興が思うように捗らない状況が継続しており、ブッシュ政権の第二期目に入ると、明らかにその対外政策は多国間主義を相対的に再重視する姿勢へと回帰してきた。つまるところ、「単極」的な世界秩序の下では、米国の政策の「正当性」について、数多くの国々から合意を得ることが困難であったため、米国の単独主義的政

⁸ Kurt M. Campbell, Michele A. Flournoy, *To Prevail: An American Strategy for the Campaign Against Terrorism* (CSIS Significant Issues Series, 2001).

⁹ Barry R. Posen, "Command of the Commons," Michael E. Brown, Owen R. Cote Jr., eds., *New Global Dangers* (Boston: The MIT Press, 2004), pp. 3-4.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 3-4.

策はかえってコストが高くなり、米国民自身が許容しうるコスト・レベルを越えつつあるといえよう。

ピッツバーグ大学のアーサー・ウォルドロン（Arthur Waldron）は、米国の長期国家戦略をめぐる、米共和党と民主党との間の違いについて次のように評していた。一般的には、米共和党内においては、まず同盟システムを重視して、それで不足する分野を国連などで補おうとする考え方が強いに対して、民主党では、まず国連を重視して、それで不足する分野を同盟システムで補おうとする考え方が強いとされる。

なるほど、「ネオコンサーバティブ」と呼ばれる思想派やキリスト教福音主義派などの議論においては国際機関に対する根強い不信感が見受けられる。しかし、これらを除けば、民主・共和のいずれの陣営の長期国家戦略においても、米国が育成してきた国際機関やルールをあくまでも活用しようとの議論が着実に主流派の立場を維持してきたといえよう。民主党と共和党との差異というのは、あくまでも同盟システムと国連との各々に対する依存度の違いに帰結するケースが数多く見受けられるのではないだろうか。これらの議論を見る限り、結果的には、アイケンベリーなどが説いてきたとおり、米国の国力とリベラルな国際秩序とは同じコインの両面であるとの議論の正当性を裏付けるかのような状況が生じているといえよう¹¹。

2. 将来の国際的安全保障環境の不確実性

アイケンベリーは、このようなルール・ベースのリベラルな国際秩序は永続的に持続しうる」と主張する¹²。これはアカデミックな理論としては説得力ある議論だが、問題なのは、政策決定者たちにとっては、重要な戦略決定を行うにあたって、その判断のベースを国際関係理論だけに委ねるわけにはゆかないという現実であろう。また、もしそのようなリベラルな国際秩序が自発的に深化、拡張してゆくと仮定しても、それに対してどのような脅威や問題が発生するのか、正確に予見しかねるという問題点もある。現在の核戦略をめぐる議論で核兵器国の政府が強調してきたのは、まさにこの将来の国際安全保障環境の不確実性への対処の必要性である。近年の英米仏などにおける核戦略をめぐる議論にも、この考え方が如実に反映されてきたといえる。

2007年初頭、米国、英国の両国において核戦略をめぐる新たな展開が見受けられた。米国政府は、「信頼性のある代替核弾頭」（RRW）という、核実験を必要としない新世代型核弾頭をデザインする旨の決定を下した。続いて英国政府は、トライデント型核弾頭を搭載したバンガード級潜水艦の後継潜水艦の建造を決定、現存する核戦力のオペレーション可能期間をさらに20年間、延命させる措置の採用を決定した。いずれの決定も、将来にわたって核抑止力を維持し、

¹¹ Ikenberry, *Liberal Order and Imperial Ambition*, p. 17.

¹² *Ibid.*, pp. 12-15.

その信頼性を確保することを目的としている。

これらの新たな措置の根拠として両国政府が強調してきたのは、将来の国際的安全保障環境がどのように変化しうるのか不確実であるため、いかなる変化が生じようとも効果的な抑止力を維持できるように、いわば不確実性に対するヘッジ手段を確保する必要があるという点であった。類似したコンセプトはフランスやロシアの核戦略にも見受けられる¹³。

今後、10～20年間先の未来を考えてみた場合、その期間内に国際安全保障環境は果たしてどのように変化しうるのでしょうか。過去に行われてきた未来予測作業を評価してみると、このような世界情勢の未来予測ほど困難な作業はないとの現実を改めて想起させられる¹⁴。

たとえば、2007年時点の世界と、それから20年前の1987年の時点の世界情勢を比較してみただけでも、国際安全保障環境はドラマティックな変化を遂げてきた。かつて1980年代には、米国はもはや衰退の一途を辿っており、超大国の座から滑り落ちつつあるとの認識が世界中に広まっていた。しかし、その20年後、米国は見事に復活したばかりでなく、今や世界で唯一の超大国として存在している。80年代には米国の敵国であったソ連は90年代に崩壊し消滅した。また、80年代には世界経済を牽引していた日本とドイツは、当時、米国を脅かす超大国になりうる可能性が懸念されていたが、これら両国ともに90年代には経済的停滞に落ち込み、世界経済の牽引国の地位から脱落した。さらに、かつて「奇跡」とまで呼ばれた経済成長を遂げていたアジア諸国は、90年代後半のアジア経済危機を経て、大きな国内政治変動まで経験している。80年代には発展途上国にすぎなかった中国やインドが2000年以降、急速に台頭し、今や21世紀の地政学に最も大きなインパクトを及ぼしうる可能性が考えられている¹⁵。

「15～20年間のうちに、国際環境は急激に大きな変化を遂げうる」。フランスの核戦略専門家であるブルーノ・テルトレイス（Bruno Tertrais）はこう指摘する¹⁶。2001年に公表された米国防総省の『四年期国防見直し』（QDR）報告書にも、「トレンドを明確に理解することは可能だが、将来にどのようなイベントが起きるかはあくまでも不確実である」と指摘している¹⁷。しかし、このような「明確なトレンド」ですら、米政府が公表することによって、他の国家主体や非国家主体がそれと逆行するトレンドを生み出そうとして、かえって対抗措置を誘発してしまう可能性がある。したがって、「トレンド」ですら明白たりうるとは言いがたいとの指摘も

¹³ Bruno Tertrais, “Nuclear Future for 2030”, Chatham House, ed., *The World Today*, February 2007, p. 7; David S. Yost, “France’s Evolving Nuclear Strategy”, *Survival*, Vol. 47, No. 3 (Autumn 2005), pp. 117-146.

¹⁴ RAND Corporation, *Forecasting the Next 100 Years*.

¹⁵ US National Intelligence Council, *Mapping the Global Future 2020*, December 2004.

¹⁶ 筆者によるテルトレイスに対するインタビュー、2007年2月13日、パリ。

¹⁷ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review*, 2001, p. iii.

ある¹⁸。

このような将来の不確実性に関する想定が、米国や英国、フランスなどの国々の安全保障戦略そして核戦略の基盤に見受けられる。いかに将来の安全保障環境を自国の国益に資するよう形成しようと試みても、それがそもそも不可能であったり、または予期せぬ結果を生み出さうするため、つまるところ、不確実性を大幅に低減しうるという保証は見出しがたい。したがって、核戦略には「究極の保証手段」としての価値が見出されており、今後、そのような考え方が将来にわたって継続されうる可能性は高いといえよう¹⁹。

3. 将来の核兵器保有のシナリオ

このような将来の不確実性を考慮した上で、将来の環境について考えるためのツールとして、「シナリオ・ベースド・プランニング」という手法がよく用いられてきた。これは、将来を「予測」しようとするのではなく、あくまでも考えられうるあらゆるトレンドを解析した上で、将来にどのようなシナリオがありうるのか、合理的に想定されうる複数のシナリオについて考えることを目的としたツールである。将来を予測することはできなくても、いくつかのパラメーターに着目して、将来がどの方向に向かって変化しようとしているのか、その変化の兆候をいち早く掴むことを目的として開発された手法である。

将来、核兵器保有をめぐるどのようなシナリオが想定されうるであろうか。テルトライスは、現在の国際安全保障環境におけるトレンドが将来にわたって継続した場合、2030年における「核の世界」として想定されうる三つのシナリオを提示している²⁰。これは必ずしも厳密なシナリオ・ベースド・プランニングに基づいた検証ではないようだが、議論を始めるための一つの見方として以下に紹介しておきたい。

- ・ シナリオ1 三極構造の世界：核保有諸国の陣営が、①西側陣営およびその同盟国、②ロシア、そして③東アジア地域の三つに分裂するケース。
- ・ シナリオ2 核保有国クラブの拡張と強化：核不拡散条約で核保有が認められている5カ国に加えて、新たに数カ国が正式に核保有国となり、核不拡散に対するコミットメントと引き換えに「核保有国クラブ」に加わるケース。
- ・ シナリオ3 核保有した民主主義諸国とその友好国・同盟国からなる西側陣営と、それ以外のグループとに分裂するケース。

上記のシナリオはまだ粗い案ではあるが、将来の核の世界を考える上で、一つの参考例にはなりうるであろう。これらのいずれのシナリオにおいても、中東と東アジア諸国の核保有の動

¹⁸ Colin S. Gray, *Another Bloody Century* London: (Weidenfeld & Nicolson, 2005), p. 38.

¹⁹ Andrew Dorman, "Nuclear Weapons," Chatham House, *The World Today*, February 2007, pp. 9-11.

²⁰ Tertrais, "Nuclear Future for 2030," pp. 7-9.

向が鍵を握るものと推察されている。

ただし、上記のシナリオは、あくまでも現在の国際安全保障環境のトレンドに革命的な変化が生じないとの前提に立脚して想定されたシナリオである。逆に、どのような事象が発生すれば、そのような革命的な変化が起こりうるであろうか。テルトライスは、将来、国際安全保障環境におけるトレンドを大きく変えうる要因として、下記のパラメーターを挙げている。

- ・ 欧州諸国または欧米間における戦略的環境の革命的な変化
 - 将来、財政的制約などから、英国が新世代の核戦力配備の決定を覆した場合、欧州ではフランスのみが核兵器国となる。
 - もし欧州連合（EU）において政治統合が急速に進んだ場合、フランスが欧州連合加盟国に対して「核の傘」の提供について明確に意思表示する可能性もありうる。
 - また、何らかの原因で欧米関係が決定的に悪化した場合、欧州諸国が米国の「核の傘」の信頼性に疑念を抱くようになるかもしれない。
 - 加えて、長期的には、ロシアがNATOやEUに加盟する可能性も棄却できないが、逆にロシアが敵性国家に転じる可能性も考慮されうる。
- ・ 核不拡散条約体制の崩壊
- ・ 西側諸国内に対する核テロ攻撃：このような核テロ攻撃が成功裏に行われた場合、核兵器削減への圧力が西側諸国内において高まる可能性が考えられうる。他方、もしそのような核テロ攻撃が国家支援の下に行われていたことが判明した場合には、逆に核兵器による報復措置に対する政治的支持が集まる可能性も否定できない。
- ・ 核保有国による核兵器の実際の使用：実際に核保有国が核兵器を使用した場合、それがどのような影響を引き起こすかは、そのコンテキスト次第で変わりうる。核兵器の正当性を根本から否定する動きが出てくる可能性もあれば、逆に戦争遂行戦略の中に核兵器使用を位置づける動きが出てくる可能性も考えられうる。

これらのようなパラメーターの変化が国際環境のどのようなコンテキストの中で発生するかによって、国によっては核兵器の有効性に対する認識が変化してくる可能性も否定しがたい。いわば、そのような予測不可能性または不確実性に対するヘッジ手段としての核兵器の効用が、少なくともいくつかの核保有国政府によって指摘されている。

特に米国の場合、いかなる国際安全保障環境下であっても、覇権主義的な長期国家戦略を追求してゆく上では、陸海空および宇宙における優位性を確保することは死活的に重要と考えられている。もし米国が選択的関与戦略を追求するのであれば、紛争地域においては攻撃的な関与が米国に求められる局面が出てくる可能性が高いため、いかなる環境下であっても圧倒的な

軍事的優位を維持し続けることが不可欠と考えられている²¹。しかも、軍事力には、戦争遂行目的以外にも、抑止・強要（または強制）・防衛という政治的目的に資することが期待されている。これらの観点からすれば、諸外国に比べて、核兵器の戦略的効用に相対的に高い期待が寄せられているのは、ある意味で当然の帰結ともいえるのかもしれない。

他方、将来にわたってたしかに継続されうる要素として考えられうるのが、弾道ミサイル能力やそのターゲティング技術などの科学技術面での向上、およびそれらの世界的拡散である。今後、ガイダンス技術や位置特定技術の改良が進んでゆき、それらをさまざまな核保有国が取得するようになれば、核兵器の照準対象から人口密集地をはずすなど、米国だけでなくほかの核保有国も核戦略を変化させてゆく可能性が指摘されている²²。

4. 国際秩序形成における核兵器の役割の変化

ただし、ロナルド・レーガン（Ronald Reagan）政権以後、米国政府の中では、核兵器の戦略的効用に対する期待値が一般的に低減してきたという点は指摘できよう。

ブッシュ政権第一期で国防次官補代理を務めたキース・ペイン（Keith B. Payne）は、「ブッシュ政権の抑止戦略は核戦力への依存度を引き下げることが目的としているのに、メディアなどではあたかもブッシュ政権が核戦力をすぐに使えるよう、核兵器への依存度を高めているかのごとく報道されている。これは完璧な誤解だ」とコメントしている²³。

ブッシュ政権の核戦略を中心とする抑止戦略は、2001年12月に米連邦議会に提出された『核態勢見直し』（NPR）に規定されている。これは米国の核戦略のあり方を規定する最重要文書の一つとされており、この中でブッシュ政権は、冷戦終了後の新たな安全保障環境に柔軟に対応すべく、核戦略を超えた新たな抑止態勢のあり方全般について包括的に見直している。その後、2005年3月15日に発表された『統合核運用ドクトリン』（Doctrine for Joint Nuclear Operations）ドラフト（後に廃案）、2006年3月に発表された『米国の国家安全保障戦略』（NSS）報告書、または2006年2月に発表されたQDRなど、さまざまな基幹報告書の中に、NPRで規定された方針が反映されてきた。

冷戦時代、米国は伝統的に戦略的抑止手段として核兵器に依存していたが、NPRは、これに加えて通常戦力による攻撃・防御への依存度をあげて、さらに核戦力の基幹となるインフラ整備をもって、抑止の信頼性を確保することを規定している。実態としては、核戦力への依存を低減させることが主な目的とされている。

²¹ Barry R. Posen, “Command of the Commons”, Michael E. Brown, Owen R. Cote Jr., eds., *New Global Dangers* (Boston: The MIT Press, 2004), pp. 40-44.

²² Tertrais, “Nuclear Future for 2030,” pp. 7-9.

²³ 筆者によるインタビュー、2004年3月、ワシントンD.C.

しかし、このNPRはむしろさまざまな反論を巻き起こしてきた。「ブッシュ政権は抑止よりも先制攻撃を重視している」、「核兵器への依存度を一層高めた」、「核兵器使用の敷居を下げて実際の核使用を計画している」など、メディアや専門家などからさまざまな批判が寄せられている。特に、2005年5月のNPT運用検討会議が物別れに終わって以降、米国の核戦略に対する批判は国際的に高まってきた。このような対戦力能力および損害限定能力の開発は、冷戦期における伝統的な核抑止よりも「はるかに野心的」と批判する見方もある²⁴。

ただ、NPR自体は、その一部が一般公開されたものの、報告書全体は非公開とされているため、その戦略的根拠などが一般向けに十分に説明されてきたわけではない²⁵。メディアにおける議論を見ていると、この点が米国の新たな抑止戦略をめぐる議論を複雑にしてきた側面も否み難い。特に2005年以降、NPR策定に携わった元米政府高官らがその戦略的根拠について論文を発表するなどの動きが出ており、今後、このテーマに関してより正確かつ深みある議論が展開されるようになってきたといえよう²⁶。

5. 新たな抑止概念の構築

以上の通り、冷戦終了から約10年以上を経て、米国の抑止戦略の概念は大きな変革を遂げようとしてきた。この背景として、いくつかの要因が指摘されている。まず、すでに幅広く指摘されてきた点であるが、冷戦時代には、当時のソ連が米国の主要な「敵国」であったが、米ソ間では核戦略のルールがある程度共有され、核兵器使用に関してお互いに合理的な判断を下しうるとの想定があった。また、両国間では意思疎通のチャンネルもあり、相互理解や相互信頼に基づく関係がある程度築かれていた。いずれかが戦略核を使用すれば他方も壊滅的な報復攻撃を行うという、いわゆる相互確証破壊（MAD）が米ソ間で共有され、両国の核戦力バランスは「恐怖の均衡」の上に成立していた。

これに対して、現在、冷戦後の世界で「新たな脅威」を及ぼしつつあるのは北朝鮮やイランなどの国々と考えられているが、米国とこれら諸国との間には上記の諸要件は存在しない可能性が高いものと見る向きが強い。後者の政治指導層が抱く目標、価値観、リスク計算などは、旧ソ連の指導層のそれらとは大きく異なり、レジーム存続のためには国民や重要資産さえをも犠牲にしかねず、名誉などの価値観を守るためにきわめて高いレベルのリスクすら厭わない可能性が指摘されている。米核戦略構築に関与してきた、ある米国人専門家は次のとおり指摘す

²⁴ David S. McDonough, *Nuclear Superiority* (London: IISS, 2006), p. 86.

²⁵ 以下のウェブサイトでNPRの主要ポイントが紹介されている。GlobalSecurity.org., “Nuclear Posture Review [Excerpts]: Submitted to Congress on 31 December 2001,” January 8, 2002 <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>>.

²⁶ Keith B. Payne, “The Nuclear Posture Review: Setting the Record Straight,” *The Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 3 (Summer 2005), pp. 135-151.

る。

「北朝鮮などの国々は、果たして西側諸国による軍事目標のより正確な差別化に向けた努力など気にしているだろうか。敵国は、米国がどのようなタイプの核弾頭ストックパイルを保有しているのか、本当に気にしているのだろうか²⁷」。

米国政府内には、これらの政治指導層の意思決定は不透明で不確実性が高く、正確には予測し難いとの見方が一般的に強いようである。

このような環境では、たとえこれら「潜在的敵国」の国民や主要資産などの「有形資産」の確証破壊を米国の核戦略の目標として掲げても、これら諸国の政治指導層がそのような「有形資産」を最重視せず、むしろ価値観などの「無形資産」を最重視する可能性もあり、そうなることと米国の核抑止力が十分に機能しない可能性が考えられている²⁸。

また、特に1990年代後半以降、コソボ紛争、イラク戦争などで見受けられたように、一般民間人などを巻き添えにするかたちでの武力行使には大きな倫理的問題が伴うため、一般的にそのような形態の武力行使は政治的にきわめて困難になっているとの見方が多い。ましてや破壊力が強大な核兵器で敵国の社会全体をターゲットとするMAD戦略の現実性は、冷戦時代に比べてより一層薄れており、政治的にも非現実的との評価が一般化しつつある²⁹。

米国防総省の分析では、現在の「潜在的敵国」は米国が直面するこのようなジレンマを十分認識しており、結局のところ米国は確証破壊型の核兵器を使用できないことを理解している可能性があると考えられている。たとえば、もし「ならず者国家」が米国に対して挑発行為をとっても、「米国は多数の一般市民を巻き添えにするような核兵器など使用しない」と敵国が確信していれば、米国の核抑止が効果的に機能しえなくなりかねない。

つまるところ、米国が、破壊力が大きくて照準精度が比較的劣っている核兵器に依存し続けるだけでは、その抑止機能に「溝」を生じさせてしまい、これでは抑止力としての信頼性を欠いてしまうことになる。むしろ、一般市民などへの付随的損害を最小限に留めつつも、政治指導層およびその軍事的アセットのみを正確に狙って確実に破壊できる核戦略を構築した方が、相手側は米国の抑止力をより一層の現実味をもって受け止めるのではないか。こうすることで、抑止の成功確率を高めることを通じて、抑止力をより一層強化できると期待されるようになった。このようにより現実的な脅威をもたらさうる核戦力の構築は、核兵器使用の敷居を下げるのではなく、むしろ結果的に核兵器使用の回避に貢献するものとみなされている。

これに対して、小型核兵器の開発は米国の核兵器使用の敷居を下げるとの批判があるが、ペ

²⁷ Comment by a senior manager of SAIC, at a conference of the Wilton Park Foundation on October 12, 2006.

²⁸ Payne, "The Nuclear Posture Review," pp. 139-140.

²⁹ Glenn C. Buchan, David Matonick, Calvin Shipbaugh, and Richard Mesic, *Future Roles of U.S. Nuclear Forces* (Washington, D.C.: RAND, 2003), p. 6.

イン元国防次官補代理は、冷戦時代にも危機の際に破壊力が比較的低い核兵器が利用可能な状況はあったが、それでも米国大統領が核兵器の使用に対する警戒心を緩めたという実例は、少なくとも知られている限り過去に確認されたことはない、と反論している。いわゆる低威力の核兵器であってもその付随的損害は甚大になるため、その使用に伴う政治的コストはきわめて大きいことは十分政治指導層に認識されてきたとの主張である。

さらに、ブッシュ政権の抑止戦略では、効果的な拒否戦略として、敵に対して報復の脅しをかけるだけでなく、敵側が米国とその同盟国に危害を加えようとする目標を抱くこと自体を断念させうるだけのものでなければならないとされている。NPRが規定する拒否戦略は、信頼できる戦争遂行オプションを有することで、潜在的敵国が米国とその同盟国に危害を与えようとする能力を保持すること自体を否定することを目的としている。この新たな拒否戦略のベースとされているのが、高精度の通常兵器への依存である。

米政府では、核兵器よりも通常兵器の方が一般市民への付随的損害を限定できるため、より高い信頼性の抑止力をもたらしうると考えられている。もとより、1991年の第一次湾岸戦争後、米国の安全保障政策は高精度の通常兵器への依存度を高めていた。高精度の通常兵器の開発は1970年代から始められていたが、その有用性が1991年の第一次湾岸戦争により確認されるに至り、その後、これらの兵器のほうがより信頼性が高く使用可能な抑止のツールであると認識されるようになってきた。高い命中精度で破壊力が大きい通常兵器を開発すれば、その分だけ核兵器への依存度を引き下げられる。米国防総省が2003年のイラク戦争の直前に**Massive Ordnance Air Blast**（通称、**Mother of All Bombs** <すべての爆弾の母>）という強力な爆弾の実験を行った意図もここにあったとされる³⁰。

また、テロとの戦いの一環として、米戦略司令部（US STRATCOM）は世界規模でいつでも迅速に攻撃を可能とするためにグローバル打撃構想を推進している。このために、米空軍は2018年までに新型長距離爆撃機を開発し、米海軍は18隻のトライデント潜水艦のうち4隻について、搭載する巡航ミサイルの数基を特殊作戦用小型潜水艇または小型無人偵察機に変更する方針が打ち出された。また、2時間以内の発射を目標とする、ハイパーソニック巡航ミサイル（弾頭重量5500キログラム、航続距離14500キロメートル以上）や、高度機動性を備えた通常兵器弾頭を搭載した、大陸間弾道型の航空宇宙戦闘機用の小型ロケット・ブースターの研究開発が現在、進められている³¹。

このような拒否戦略の遂行にあたっては、通常兵器における優位性の維持だけでは不十分であり、軍事技術だけでなく、オペレーションと組織的計画の両面でも新たな概念が必要となる

³⁰ ペインへのインタビュー、2004年3月、ワシントンDC。

³¹ Dennis M. Gormley, “Securing Nuclear Obsolescence”, *Survival*, Vol. 48, No. 3 (Autumn 2006), p. 141.

ものと考えられている³²。

加えて、核兵器・通常兵器による抑止が失敗した場合に備えて、ミサイル防衛などの防衛策により抑止力の補完を図ることも不可欠と考えられている。

さらに、核抑止の信頼性を保障する上でもう一つの重要な柱が、信頼性の高い核兵器を製造しうるだけのインフラ能力と考えられている。上記の新抑止概念にあわせて、2001年に米露間で締結された戦略攻撃能力削減条約（モスクワ条約）の下、実戦配備された核弾頭の数を2012年までに1700～2200個の枠内にまで削減することが米露間で合意された。しかし、実戦配備から解除された核弾頭は、必ずしもすぐに廃棄されるわけではなく、「不活性備蓄（inactive stockpile）」として保管される。この備蓄弾頭は、弾頭精度の信頼性検証実験に使用されることになっている。また、もし将来、戦術配備された核弾頭に何らかの欠陥が見つかった場合には予備弾頭としても使用されうる予定である。ただし、これまでは、核弾頭に使用されるプルトニウムが劣化する可能性が指摘されていたが、2006年11月末、核分裂性物質の劣化の問題はほとんど存在しないとの研究結果報告が出されたため、今後、そのような予備弾頭が果たして必要になるのかどうか、議論を呼んでいる³³。

他方、米国では、核兵器製造に熟練した科学者や専門技術者が引退し、核実験経験者の人数が大幅に減少しているため、将来、もし核実験が必要とされた場合でも適切な人材の不足が実験に大きな支障を来しかねないのではないかと懸念がきわめて強い。また、米国では現在、稼働中の核弾頭製造能力がないため、核弾頭の性能が徐々に衰えつつあり、このような状況が今後10年間継続すれば、核弾頭製造能力が衰えてしまうとの懸念も強い³⁴。このままでは、やがて欠陥のある核弾頭を誤って保証してしまったり、あるいは逆に保証すべき核弾頭を誤って却下してしまうといったミスが生じる可能性が懸念されている³⁵。核弾頭は精巧なつくりであり、年数の経過と共にその老化や劣化が生じるため、米政府は従来、核弾頭を貯蔵しておく方針をとっていたが、今後は、必要な局面で迅速に核弾頭を製造できるようにインフラを整備する方針へと姿勢を転換させている。このような考え方にに基づき、NPRでは、将来必要な折に迅速に新たな核戦力を構築できるよう、インフラ整備の重要性が強調されている。もし既存の核弾頭の大半が新型弾頭に代替された場合、精度検証のための実験を求める政治的圧力が高まる

³² Ibid, p. 128.

³³ たとえば、次の文献を参照。CRS Report, “Nuclear Weapons: The Reliable Replacement Warhead Program”, February 8, 2007.

³⁴ たとえば、2002年、当時のジェームス・エリス（James O. Ellis）海軍提督は以下のとおり証言していた。「備蓄された核弾頭は劣化の兆候を示し始めている。弾頭の製造過程における新たな欠陥が発見されており、以前に行っていた信頼性評価は楽観的すぎたことを示している」。(Admiral James O. Ellis, statement before the Senate Armed Services Committee, Strategic Subcommittee, March 20, 2002.)

³⁵ Comment by a senior official of US Department of Defense, at a conference of the Wilton Park Foundation on October 12, 2006.

可能性も指摘されている³⁶。

NPRはこのように攻撃、防衛、インフラを「新たな三本柱」(New Triad)と位置づけ、テロリストや「ならず者国家」などの新たな脅威、そして将来の安全保障環境の不確実性に柔軟に対処できるよう、抑止戦略の抜本的な再構築を目指したものである。核戦力への依存度を低減させ、通常兵器・防衛手段の強化により、より小規模の核戦力とより効果的な非核手段を用いて抑止機能を強化することこそがNPRの主目的とされている。従来、核戦力が担っていた役割の一部を通常戦力で代替させることで、危機時に事態のエスカレーションをコントロールする狙いもある。

これに対しては、通常兵器による新たな抑止戦略が、中国やロシアとの戦略的核抑止関係の安定性を脅かしかねないと懸念する見方も多い。米国防総省が進めようとしている、トライデントD-5型ミサイルの弾頭を核弾頭から通常兵器弾頭に変更しようとの試みは、実際にこれらのミサイルが発射された時点で、ロシアや中国が、米国は核ミサイルを発射したのではないかとの誤解を抱きかねず、偶発的な核戦争を引き起こしかねないとの懸念が強い。また、核戦力、通常戦力でも劣勢な、いわゆる「ならず者国家」に対して、先制攻撃のインセンティブを高めかねないとの懸念も指摘される。

6. 通常兵器はどこまで核戦力を代替しうるのか？

米国防総省は、潜在的敵国の一般市民や社会ではなく、より限定的に軍事施設などのみをターゲットとする、命中精度の高い低威力の核兵器の開発を重視している。なかでも、地下の軍事施設を貫通できる低威力核兵器の開発の重要性が強調されている。米国防総省科学諮問委員会によれば、90年代後半時点で70カ国以上が地下壕を軍事目的で使用しており、1998年6月時点ではそのような地下施設は1万箇所以上もあると推測されていた³⁷。その後、米国防情報局は、大量破壊兵器、弾道ミサイル、指揮命令機能などの戦略的用途に用いられる地下施設の数を1400箇所以上と見積もっている³⁸。これに対し、現在、米国が保有する地下貫通型核兵器はB61-Mod11型しかない。これは命中精度が比較的低く、さまざまな地勢を貫通して地下施設を破壊することはできないものと考えられており、新たな低威力の核兵器の開発の重要性が強調されている。

しかし、他方、通常兵器でも、地下施設に通じる出入り口や送電線、通信回線などを破壊することで、地下深くのバンカーの機能を軍事的に事実上、無害化しうるとの見方がある³⁹。ま

³⁶ Roger Speed and Michael May, “Assessing the United States’ Nuclear Posture”,

³⁷ A Report of the Defense Science Board Task Force on Underground Facilities, June 1998.

³⁸ Excerpts from the Nuclear Posture Review, Submitted to Congress on 31 December 2001.

³⁹ Gormley, “Securing Nuclear Obsolescence.”

た、これに対しては、そもそもそのような地下施設の探知は困難なため、通常兵器に依存すれば、より多くの（または非現実的な）負担をインテリジェンスにかけざるをえなくなるとの見方もある⁴⁰。

7. 米国の核戦略をめぐる「5つの神話⁴¹」

このように米政府は核戦力への依存度の低減を図ってきたのが実情であるが、一般的にはそれとは逆のイメージで議論されることが多い。この現象について、ある米国務省高官は、「米国の核戦略をめぐる5つの神話がある」として反論を示している。少し長くなるが、米政府の見解を推測する上でも興味深い資料であると考えられるため、この米政府高官の指摘内容を以下に引用する。

神話1：米国の安全保障態勢は依然、核戦力に大幅に依存している。

反論：現実には、核戦力はもはや一触即発の警戒態勢ではなく、現在の米国の安全保障戦略において、核兵器が占める重要性はかつてよりもかなり低減している。核ミサイルはもはや日常的なベースでターゲティングされているわけではなく、戦略爆撃機も警戒状態にはもはやない。陸上配備型の多弾頭ミサイルの数は大幅に削減され、残存性が高い潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）も大幅に削減されてきた。

神話2：米国は核兵器の保有量を減らしていない。

反論：現実には、配備された米核戦力は、運搬手段も弾頭も共に1990年比で約80%は減少しており、非戦略核戦力は約90%も削減されている。洋上艦船、潜水艦、海上戦闘機からはすべて非戦略核兵器が撤廃され、すべての核兵器の砲弾、ランス（Lance）ミサイル弾頭、海軍の深海型核爆弾（naval nuclear depth bombs）は撤廃されたかまたは引退した。2003年には、残されていた3000基の戦術的核弾頭も、1991年の大統領核イニシアティブ（Presidential Nuclear Initiative）に基づいてすべて解体された。最も精度が高く、最強とされていたピースキーパー（MX）ミサイルなども、すべて引退している⁴²。さらに米国の核兵器保有量は歴史的にも最低水準にあるとされ⁴³、米国の核兵器

⁴⁰ Comment by a senior official of US Department of State, at a conference of the Wilton Park Foundation on October 12, 2006.

⁴¹ A presentation by a senior US official of Department of State, at a conference of the Wilton Park, October 12-14, 2006.

⁴² ただし、このような議論に対しては、MX Peacekeeperの能力をMinuteman IIIミサイルに転換させているとの批判もある。Keir Lieber and Daryl Press, “The Rise of U.S. Nuclear Primacy”, *Foreign Affairs*, April/March 2006.

⁴³ “In May of last year, President Bush announced plans to reduce our nation’s nuclear weapons stockpile by nearly half, to its smallest size since the Eisenhower era.” A remark by Secretary of Energy Bodman, November 2005.

コンプレックスは1980年代と比べれば約40%減少している。加えて、1992年以降、さまざまな核弾頭が廃棄されてきたのも事実である (Mk-28 Bombs, Mk-48 Bombs, W-50 Warhead, W-68 Warhead, W-85 Warhead, W-33 Artillery Shell, W-48 Artillery Shells, W-70 Warhead, W-71 Warhead, W-79 Artillery Shells, W-56 Warhead, Mk-57 Bombs, W-69 Warhead)。核物質も兵器使用目的からはずされてきた。まず、兵器級高濃縮ウランは1964年以降、製造されていなかったが、それ以前に製造した貯蔵量については、1994年には174トンの高濃縮ウランが米核兵器プログラムから恒久的にはずされ、サミュエル・ボドマン (Samuel W. Bodman) エネルギー省長官はそのうち17.4トンを米国の燃料バンクにあてる目的でダウン・ブレンドする旨を公表している。2005年には、追加的に200トンの高濃縮ウランが恒久的に核兵器から排除され、2006年10月時点で核兵器から解除された高濃縮ウランの量は核弾頭にして約14900発分とされる。他方、兵器級プルトニウムについては、1988年以降、製造されておらず、ハンフォード (Hanford) とサバンナ・リバー (Savannah River) にあったプルトニウム製造施設は1992年に稼働停止されたままである。

神話3：米国は新たにより危険な兵器を製造している。

反論：現実には、米国は核兵器システムをキャンセルしており、新たなシステムは製造していない。W-89核弾頭、B-90核爆弾、W-91核弾頭はすべて1991年にキャンセルされ、2007年1月時点で、米国は10年以上にわたってなんら新型核弾頭を研究開発または製造してこなかった。現在、唯一、進められているのがRRW計画であり、2006年10月時点でこれはまだデザイン・フェーズにあるとされていたが、これが実現すればより数多くの弾頭削減が可能と見込まれている。これにより核弾頭の信頼性を高められる一方、新たな軍事的能力の付加は少なくとも現時点では考えられていない⁴⁴。さらに、現在の米国の核抑止態勢「新たな三本柱」の中で核兵器が占める役割は低減している。

神話4：米国の核兵器政策は、核（使用）の敷居を下げている。

反論：核兵器はあくまでも最後の手段であることにかわりなく、宣言政策では、核使用の敷居は高い。米国の戦略的文化においては、「核の不使用」や「核のタブー」は依然、強い。また、核兵器を使用せざるを得ないと想定されうる局面は狭まってきている。加えて、ミサイル防衛が核使用の敷居を高めうる。

神話5：新たな軍備管理合意の欠如が、拡散を助長している。

反論：現実には、1990年代以降、軍縮が進んできたにもかかわらず、核拡散の動きは止まらなかった。この点に関しては、エネルギー省次官を務めていたリントン・ブルック

⁴⁴ ただし、この点に関しては、RRWは将来、新型核弾頭開発につながりうるとの指摘がある。

ス（Linton Brooks）大使が次のように指摘している。「これまで、米国は核兵器を大幅に削減し、核戦力の警戒レベルを下げ、核実験をやめてきた。また、新たな核弾頭も配備せず、核戦力の近代化もほとんど進められなかった。にもかかわらず、（米側における）これらのような展開が、北朝鮮やイランの秘密裏の核兵器計画をスローダウンさせたという根拠は、まったくどこにも見当たらない。むしろ、逆にこれらの国々は核計画を加速化させていたのが実情である⁴⁵」。

以上、少し長くなってしまったが、米政府高官の説明を紹介した⁴⁶。もちろん、これらの説明に対してさまざまな反論や異論も出てくるであろう。上記に説明された、これまでに米政府が講じてきたとされる措置にしても、それによって果たしてどの程度まで核戦力への依存度が下がったと評価すべきなのかは、多分に主観的な問題である。また、核兵器への依存度の低減を説明しているが、これらのうちの数多くが、基本的には米国が自発的政策として講じてきた措置であって、他国との不可逆的な軍縮・軍備管理条約の下で行ってきたわけではない。その意味では、将来、何らかの要因で安全保障環境が変化した場合には、核戦力を迅速に強化しうるだけの柔軟性を米国が確保できるように配慮されているといえよう。こう考えてみると、国連を中心とした、不可逆的な軍縮努力のための国際制度の強化を期待する見方からすれば、必ずしも高い効用をもたらす内容とはみなされがたいであろう。

しかし、少なくとも米国の宣言政策としては、米国の安全保障戦略の中で核兵器の位置づけを変えようとの姿勢を従来よりも明確に打ち出している点は興味深いように見受けられる。また、たしかにこの米政府高官が指摘する通り、核の軍縮・軍備管理・不拡散に向けた努力にもかかわらず、核拡散は着実に進んできたのはたしかに事実である。グローバリゼーション・情報技術革命・科学技術研究開発の進展に伴う、核拡散の不可避性を示唆しているようでもある。安全保障環境に何らかの著しく大きな変化でも生じない限り、将来にわたって、このような傾向が継続する可能性は高いといえるのではないか。今後、米国の安全保障戦略では、核拡散がある程度まで不可避になっている現状を前提に、国家主体または非国家主体による対米核攻撃を受けた場合を想定した取り組みがより一層本格化してゆくことが推察される。

8. 米国抑止戦略に対する海外諸国のパーセプション

ちなみに、このような米国の核抑止戦略には、英国やフランスの核戦略との間で、全体的に

⁴⁵ Remarks by Ambassador Linton Brooks, Under Secretary of Energy for Nuclear Security and Administrator, March 2004.

⁴⁶ 「これらのような核軍縮に向けた取り組みがなされてきたにもかかわらず、なぜこのような神話が信じられているのか？」との質問に対して、この米政府高官はこう答えている。「ブッシュ政権第一期において、NPTレビュー会議における米国の非協力的姿勢、生物兵器禁止条約追加議定書の拒否など、あまりにも印象に残るような方法で軍備管理面での国際的協力を拒んでいたことが主な一因といえる。」

以下のような類似点や共通点が見受けられる⁴⁷。

- ・ 戦略型潜水艦による核抑止への依存を高めている点。
- ・ 消極的安全保証は、生物化学兵器を用いる国家に対しては必ずしもあてはまらないとの姿勢
- ・ 通常戦力も抑止強化に貢献するとの認識
- ・ ミサイル防衛も抑止強化に貢献するとの認識
- ・ 脅威の不確実性の高まりに関する認識と、能力ベース・アプローチの重視など

他方、米英仏の間で相違点も存在する。たとえば、米国と英国は、他の国々に対して拡大核抑止を提供する旨を公表し確約してきたのに対して、フランスは同様の姿勢を示してこなかった。また、ミサイル防衛システムによる抑止の目的についても、米国と英仏の間では相違点が見受けられる。英国とフランスは、海外派遣部隊を守るためにミサイル防衛システムを活用することを主目的としているが、米国は本土と同盟国の防衛を最優先に考えている。

米国の同盟諸国間では、米国による拡大抑止の重要性に対する認識において温度差があるようだ。米国の同盟国の中でも特に日本とトルコはこれを重視しているとされる⁴⁸。ただし、米国の同盟諸国は、米国核抑止の信頼性を、米国の核戦力近代化計画と関連づけているわけでは必ずしもなく、むしろ戦略的な概念レベルで米国の「核の傘」を信頼している傾向が強いようである。つまるところ、米国防総省は、米核戦力の信頼性を高めるためにも核戦力の近代化が不可欠との考え方であるのに対して、同盟諸国の間では、米国の旧来型の核戦力だけでも信頼に足りうるとの考え方が、少なくとも現時点では一般的なようである。

他方、数多くの海外諸国において、米国の新抑止戦略は「抑止のための核戦略」から「戦争遂行のための核戦力」へと方向転換しつつあると認識されているようである⁴⁹。特に米国の核戦略面での変化を懸念しているのは、中国とロシアのようである。中国やロシアにおいては、米国は「ならず者」国家に対する抑止戦略から離脱して、戦争遂行態勢に移行しつつあるのではないか、中露に対しても同様の姿勢に移行しているのではないかと懸念が強いという。

ランド研究所のエバン・メンデロス (Evan Menderos) によれば、中国人民解放軍は1991年以降、その核戦略を「象徴的核抑止」から「信頼性のある核抑止」へと戦略させた模様である⁵⁰。現在、中国では、核兵器の十分性と効力をめぐる議論がさかんであり、安全な第二撃能

⁴⁷ David S. Yost, "New approaches to deterrence in Britain, France and the United States", *International Affairs*, 81, I (2005), pp. 83-114.

⁴⁸ Comment about a recent internal study of SAIC by a former senior US official, at a conference of the Wilton Park Foundation on October 12, 2006.

⁴⁹ Comment about a recent internal study of SAIC by a former senior US official, at a conference of the Wilton Park Foundation on October 12, 2006.

⁵⁰ Evan Menderos, "Evolving Nuclear Doctrine", Paul J. Bolt and Albert S. Willner, eds., *China's Nuclear Future* (London: Lynne Rienner Publishers, 2006), pp. 53-55.

力の確保を目指すべきとの考え方が主流となっている模様である。中国国内の専門家などの間では、中国の核戦略を左右する主要因として、米国のミサイル防衛構想だけでなく、ロシアによる戦術核戦力重視の姿勢やインドの核戦力の動向を見守る向きが増えているという⁵¹。

ロシアの核戦力の評価をめぐっては、さまざまな議論が戦わされている⁵²。一方では、全般的にロシアの核戦力が冷戦期に比べて大幅に削減された上、技術、人員、予算などさまざまな要素が劣化しており、ロシアは米国に対して核戦力面で戦略的に劣位な状況が恒常化しつつあるとの見方がある。他方で、ロシアはBulva SLBMや次世代ICBMのTopol-Mを成功裏に開発しており、必ずしも戦略的に劣位な状況となっているとは評しがたいとの見方もある。原油高を受けて、ロシア経済は順調な成長を遂げており、このような経済力の回復が今後、ロシアの核戦力にどのような影響を及ぼすのか、今後の成り行きが注目される。

9. 日本へのインプリケーション

大多数の日本人にとって、「将来の核実験の可能性」という発想は一般的には受け入れ難いものである。広島、長崎で被った被害を考えれば、これは当然の反応ともいえる。ましてや、日本には核兵器に関する知識も経験も絶対的に不足しており、核戦略に対する理解を深めるのは容易な作業ではない。しかし、今後の日本の安全保障を考えてゆくためにも、あえてここで思考停止せずに、日本として現実的に考えておかねばならない諸課題についていくつか指摘しておきたい。

まず、「将来の安全保障環境の不確実性に対して柔軟に対応できる抑止戦略」について、日本としても真剣に考え抜いておく必要はある。日本では、「広島・長崎型原爆だけで核抑止は十分、新型核兵器は不用」との見解が多いが、このような冷戦時代のMAD戦略を、たとえば北朝鮮などに対しても適用することは現実的に有効であろうか。あるいは米国政府が主張する通り、新型核兵器の研究開発はやはり必要であろうか。また、米国による対北朝鮮地下軍事施設攻撃能力の保有は、日本の安全保障にとって望ましくないと断言しうるのであろうか。少なくとも日本としても厳密な検証が必要であろう。

また、日本政府内には、包括的核実験禁止条約（CTBT）の推進で中国の核戦力近代化に一定の歯止めをかけるとの期待がある。しかし、本当に歯止めをかけられる可能性はどれほどあるのか。もし歯止め失敗した場合、中国に対してどのような抑止戦略を考えるべきなのか。ここまで考え抜いた上で、日本の軍縮政策と抑止戦略との間に一貫性あるロジックをより明確に構築することが望ましいように思われる。

⁵¹ Ibid, pp. 70.

⁵² Lieber and Press, “The Rise of U.S. Nuclear Primacy”; “Nuclear Exchange”, *Foreign Affairs*, September/October 2006, pp. 149-157.

最後に、米国の核戦略がいわゆる「ならず者国家」やインド、パキスタンの核計画に果たしてどれほどの影響を及ぼしてきたのか、検証する必要もあろう。たとえば、イランや北朝鮮の場合、米国の核戦略とは無関係に、核兵器保有にかなり高い軍事的価値を見出している可能性がある。インドの場合でも、「核兵器国の核軍縮を促進させるための交渉カードとして、あえて自ら核兵器を保有する」との立場だが、米国が核軍縮を進めればインドも本当に核廃棄に向かうのか、依然、不透明である。むしろ、核保有を「偉大なる国家の科学技術力の証」として価値観にまで昇華している姿勢すら少なくとも一部には見受けられる。このような国々は、自らの核兵器開発を正当化するために、その言い訳として米国の抑止戦略を批判しているにすぎない可能性も指摘される。

今後、米国の核態勢は定期的に見直される予定であり、その過程で日本は米国とより緻密な協議を進めてゆくべきであろう。日本としては、米国の「核の傘」にどのようなオペレーショナル・リクワイアメントを求めるべきなのか、突き詰めた議論が必要である。

ここで、かつてNATOにおいて進展していった抑止に関する議論の枠組みを整理しておくことは、日本にとっても有意義ではないだろうか。冷戦時代のNATOにおける抑止概念の進展のプロセスは、同盟諸国間で抑止概念に関する共通認識を形成することがいかに困難であったかを物語っている。1960年代、NATOでは柔軟反応戦略の採択をめぐる、米国と欧州諸国との間で深刻な意見対立が発生していた。当時、米国はベルリン危機、キューバ危機を経て、核戦力に依存するだけで通常戦力を強化しなければ、「何もしないか、全面核戦争か」の二者択一しか選択肢が持ち得ないため、結果的に効果的な抑止力が確保できないと考えるようになっていた。そこで、米国は通常戦力の強化によって核抑止力を補強する方向へと戦略転換を図ったが、逆に西欧同盟諸国は、通常戦力強化をとることで自体が核抑止力の限界を認めることにつながりかねず、そうなるに核抑止力が低減しかねないと懸念していた。また、西欧同盟諸国間には、NATOの核戦力に対する米国の独占的指導権に対して、強い違和感が残存していた⁵³。

このような状況下、NATOでは、同盟諸国間で抑止力のあり方に関して詳細を詰めようとするほど、合意形成を目指したプロセスが破綻しかねない危険性があったため、結局、NATO同盟諸国は、核抑止の詳細について合意することを断念した。結果として、1968年、NATOで合意された柔軟反応戦略は、その提唱者であったロバート・マクナマラ（Robert S. McNamara）国防長官が提案していた内容とは異なるものとなっていた。オペレーショナルな手続きが曖昧なままで、さまざまな解釈が可能な状態であり、さまざまな諸点について、NATO諸国間で合意は形成されないままに終わった。他方、米軍においては、柔軟反応戦略の採択によって欧州諸国と通常戦力を相対的に強化する方針で合意したにもかかわらず、逆に欧州に配

⁵³ Jane E. Stromseth, Denis Healey, *The Origins of Flexible Response* (Palgrave Macmillan, 1988); Helga Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution* (Clarendon Press Oxford, 1996).

備する戦術核ミサイルを増強していった始末であった。

それでも、欧米の同盟諸国は、NATO内に核計画グループ（Nuclear Planning Group）を設置し、そこで相互の意見や見解を交換しあう運びとなった。同グループこそが、同盟諸国の結束力を維持する上で重要な機能を果たしていたと考えられている⁵⁴。これは、同盟諸国間でいけば見解の相違点などに関する「ガス抜き」の場を提供しただけでなく、重要な妥協を行いあうための制度的場所を提供した上、情報共有を推進する上でも重要な機能を有していた。ここでの協議や情報交換を経ながら、欧米諸国はお互いの距離感を理解しあいつつも、違いをマネジメントしてゆくことが可能となった。むしろ、核抑止に関するオペレーショナルなアレンジメントという問題については無理に合意形成を目指すことを避けて、逆にそのような機微な点を曖昧にしつつも、同盟諸国間で信頼関係と相互理解を醸成していったからこそ、NATOの結束力の強さを維持できたのではないかとの見方もある⁵⁵。

今後、日本にとっても、米国の「核の傘」の信頼性を確立する上で、重要な要素とは何なのか、少なくとも米国と深い協議を行う必要があるだろう。ターゲティング戦略など、米国の最重要機密事項に関してまで情報共有を期待することはあまり現実的ではないだろう。しかし、先制攻撃の役割などを含めて、概念的な議論は少なくとも行っておくべきであろう。

ただ、それでも、抑止をめぐる日米協議では、米国の核戦略に関する何らかの機微な内容を含んだものとなることが予想される。いみじくもある米国防総省スタッフは、「日本に機密情報保護の法体制が整備されれば、ぜひともそのような情報でも共有したいが、現時点では未整備のため難しい」と指摘する。拡大抑止の信頼性向上のための日米二国間協力を進める上でも、日本側における法的なインフラ整備が必要とされている。

⁵⁴ 岩間陽子・政策研究大学院大学教授による、欧州における核抑止戦略の変遷をめぐる議論におけるコメント。

⁵⁵ 同上。

第2章 米国の抑止態勢の変容と核戦力の動向

岩田 修一郎

はじめに

米国の抑止態勢は、ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権になってから大きな変容を遂げている。本稿は、米国の新たな抑止態勢の背景、意義、含意などについて論考するものである。今日の国際情勢は流動的であり、戦略環境が激しく変転する中で、米国の国防政策はさまざまな修正を余儀なくされる。米国の抑止態勢も変遷過程にあり、その内容を緻密に分析することは困難であるが、ブッシュ政権が発表してきた政策（文書）を踏まえて、今日の抑止態勢の輪郭を提示してみたい。さらに、米国の核戦力の動向にも目を配り、新抑止態勢との関わりについても論じる。

1. NPR（核態勢見直し）の概要

ブッシュ政権は2001年1月に発足して以来、米国の国防政策に関わる政策文書を次々と発表してきた。その中で、米国の抑止態勢を示す中心的文書は同年12月末に国防総省が議会に提出した『核態勢見直し』（NPR）報告である¹。NPRの内容を把握することが、今日の米国の抑止態勢を理解するための第一歩であり、抑止態勢の変容をどう捉えるかという問題は、NPRの戦略的含意をどう見るかという問題とほぼ同義とっていいと思われる。そこでNPRの主要なポイントを逐一確認する作業から始める。NPRは、米国議会の要請を受けた国防総省が、今後5～10年間の米国の核戦力のあり方（方向性）の再検討を行ったものである。政策公表から既に4年の歳月が流れたが、新しいNPRは出されていないから、今日においても2001年末のNPRが米国の核戦力の基本的性格を示すものと見ていいと思われる。

米国が直面する主要な脅威について、NPRは何とっているのか。ロシアに関しては、米国に次ぐ強大な核戦力を保有している事実に言及しながらも、冷戦時代のような脅威ではなく、米国との協力関係を構築することが可能であるとの見方を示している。NPRはどれか特定の国を最大の脅威として名指しすることはなく、現在から将来にかけて米国に挑戦してくる「敵対勢力」（adversaries）という表現で括っている。北朝鮮、イラク、イラン、シリア、リビアなどの国名が例示的に列挙されており、「ならず者国家」やテロリスト、さらには拡散する大量破壊兵器という言葉も見受けられるが、脅威を特定するのではなく、不確実な戦略環境の下でさまざまな脅威が浮上してくることを強調している。

米軍の目的については、NPRより3カ月前（2001年9月）に国防総省が議会に提出した『四年

¹ NPRの概要については、*Nuclear Posture Review (Excerpts)* <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>>を参照。

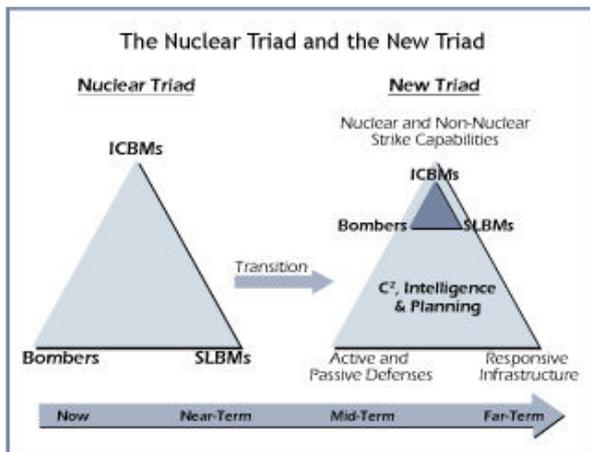
期国防見直し』(QDR)で、次の四つが列挙されている。①同盟国と友好国の安全保障を確保する。②米国に軍事的に挑戦する国を出現させない。③米国への攻撃や威嚇を抑止する。④抑止が崩れた場合は、敵対国(勢力)を撃退する²。NPRでは、このような形で列挙されていないが、内容的にはQDRと同じと見ていい。

今後の米国の抑止態勢を支えていくものとして、NPRは「新たな三本柱」(New TRIAD)を提示した。第一の柱は攻撃戦力であり、核戦力と通常戦力から構成される。冷戦時代から引き継がれた戦略核兵器の三本柱(大陸間弾道ミサイル<ICBM>、潜水艦発射弾道ミサイル<SLBM>、戦略爆撃機)は冷戦後も死活的に重要な役割(a vital role)を果たすが、それに過度に依存せず、非核のハイテク攻撃兵器との組み合わせによる全体的な攻撃能力を持つことが、抑止態勢の信頼性にとって重要であるとされている。

第二の柱は、ミサイル防衛(能動的防衛)やシビルディフェンス(受動的防衛)からなる防御戦力である。「9.11テロ」が証明したように、攻撃戦力による抑止だけでは、米国は21世紀の戦略環境下で安全を確保していくことはできないと説明されている。完璧な防御は難しいが、敵の攻撃の効果を無力化(あるいは減殺)したり、敵に攻撃を躊躇させることにより、抑止を高める可能性が期待されるという。危機管理や、抑止が崩れたときへの対処の上から、防御能力への期待が表明されている。

第三の柱は、米国の国防基盤(国防産業、軍事技術、調達体制など)である。冷戦の終結によって米国の国防産業は縮小し、核兵器の技術基盤も衰退した。国防産業と核兵器の技術基盤

図1 核の三本柱と新たな三本柱



出典) Office of Deputy Assistant to the Secretary of Defense for Nuclear Matters <<http://www.acq.osd.mil/ncbdp/nm/nuclearstockpile.html>>.

の再建は、新たな抑止態勢を構築する上で必要不可欠なものであると強調された。激変を続ける戦略環境に対応する軍事力を米国が確保し、予測を超えた状況にも速やかに対応できる能力(responsiveness)が重要であるという。

これらの三本柱を有効にする上で、指揮統制、インテリジェンス、適応計画が重要な役割を果たすとNPRは述べている。特に、敵対勢力の意図と能力を正確に把握するインテリジェンス能力は、米国の攻撃戦力と防御戦力

の柔軟かつ迅速な運用にとって不可欠であると強調されている。

NPRの内容を説明する際に、国防総省は図1(「核の三本柱と新たな三本柱」)のような概念図

² Office of the Secretary of Defense, *The Quadrennial Defense Review*, 2001, pp. 3-4.

を利用することが多い。冷戦期の核の三本柱は規模が縮小されただけでなく、非核の攻撃兵器と相まって、攻撃力（第一の柱）を構成する。もちろん冷戦時代においても米国は強大な非核・攻撃兵器（通常戦力）を保有し、通常戦力には重要な役割が与えられていた。しかし、ソ連側の通常戦力が優勢であったため、米国（および西欧諸国）は米国の核抑止に大きく依存する抑止態勢をとっていた。米国の核抑止力には、戦術核兵器や戦域核兵器も含まれていたが、切り札となる抑止力は米国の戦略核兵器（三本柱）であるとされた。図1は、新しい抑止態勢においては、冷戦時代に切り札と位置づけられていた戦略核の三本柱の比重が、量的にも質的にも相対的に小さくなり、その代わりに通常戦力や他の二つの柱（防御と国防基盤力の強化）が、新たな抑止態勢を支えるものとして追加されたことを示すものである。

米国の核抑止力の位置づけや役割に関するNPRの記述は、次の3点にまとめることができる。

- ①米国の核戦力の規模は大幅に縮小される。実戦配備される米国の核兵器の数は、2012年末までに1700～2200発まで削減される。
- ②米国の全体的な抑止態勢の中で、冷戦時代に比べて核抑止への依存度は軽減される。冷戦時代と比べ、非核のハイテク攻撃兵器の役割が相対的に大きくなる。
- ③米国が今後直面する新たな敵対勢力への抑止力を持たせるため、より柔軟な運用ができるような核兵器を保有していく。低出力、高精度、迅速な核攻撃オプションを何種類も準備することが、大量破壊兵器を保有する敵対勢力に対する抑止と対処にとって重要になると書かれている。

①と②から、米国の抑止態勢における核兵器の重要性が、冷戦時代と比べて総体的に小さくなったことがわかるが、それは単純な縮小を意味するものではないことを③が示している。量的に縮小される中で、米国の核兵器には新たな核能力が志向されている。

米国の抑止態勢の変化という観点から見た場合、NPRの三本柱の中で最も注目すべきは第二の柱（防御）であり、防御の中でもミサイル防衛（戦略防御）である。冷戦時代の米国の抑止態勢は、戦略防御の可能性を抜きにした形で成り立っていた。1972年5月にソ連と弾道弾迎撃ミサイル（ABM）条約を結んだ米国は、ソ連からの戦略核攻撃に対して防御兵器（戦略防御）の研究開発を行うことを諦め、米ソ間は相互に戦略的脆弱性を受け入れた。米国の対ソ抑止戦略は、ソ連が軍事攻撃をしかけてきたときには、米国はソ連に耐え難い核報復攻撃を行うという意志と能力を示すものとして検討され、提示された。ソ連の軍事攻撃をいかにして食い止めるか、そのために有効な米国の核攻撃戦力は何かについて、冷戦時代の米国は悩み続けた。

冷戦終結後、米国はロシアと新たな協力関係の構築を模索することになった。また、大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散が続く中で、1990年代の米国は弾道ミサイル防衛の研究を再開した。ミサイル防衛の戦略的適否や技術的実現可能性を巡り米国ではさまざまな論議が行われたが、2001年1月に登場したブッシュ政権はミサイル防衛を積極的に推進した。NPRが提示された同じ月に、ブッシュ大統領はロシアに対してABM条約からの離脱を一方向的に通告した。ブッシュ政権はミサイル防衛の開発配備に向かって歩き出しただけでなく、米国の新しい抑止態勢

の支柱の一つとしてミサイル防衛を位置づけた。

冷戦時代の抑止態勢は、「ソ連の攻撃戦力（通常戦力と核戦力）」vs.「米国の攻撃戦力（主に核戦力）」という図式で成り立っていた。NPR以後は、「米国の敵対勢力（通常戦力と大量破壊兵器、テロ攻撃）」vs.「米国の新たな三本柱」という図式で、米国の抑止態勢が構築される。米国の新たな三本柱のうち、真の意味で新しいのは第二の柱（防御）である。第一の柱（攻撃戦力）は冷戦時代の追加修正であり、第三の柱（国防インフラの強化）も、特段新しいわけではない。国防インフラの強化は、いつの時代でもどんな環境下でも求められる国防政策の基本的な要件である。これが第三の柱と位置づけられたのは、不確実で不透明な戦略環境にマッチする軍事力（攻撃力と防御力）を構築していくために、冷戦時代とは異なる新たな発想（特に対応能力を重視する考え方）に切り替えることが重要との判断が働いたものと考えられる。

2. 抑止態勢の変容とその含意

NPRによって、米国の抑止態勢は今後どのように変化していくのか。その変化が世界の安全保障にとって、どのような意味を持っているのか。米国の新たな抑止態勢の特徴は何か。

冷戦時代の米国の抑止態勢は、ソ連を最大の敵対国として考案され、採用された。特に核抑止態勢あるいは核抑止戦略という観点から見れば、冷戦期の米国はソ連一国を相手にしていたといっても過言ではない³。東西両陣営間に軍事衝突が起これば、米ソ間の戦略核戦争へとエスカレートする可能性が大きいと冷戦中は見られていた。したがって、二つの核超大国の大規模な核戦力を前提とした、相互抑止態勢の維持がグローバルな安全保障にとって決定的に重要と考えられていた。

冷戦期と比較すると、NPRが掲げる敵対勢力の概念は非常に曖昧である。敵対勢力が何故、どのような理由によって米国（および米国の同盟国）と敵対するのか、NPRは何も述べていない。それは当然のことであり、冷戦後の戦略環境が非常に流動的なため、脅威の特定や脅威の予想ができないからである。実際、NPRで例示された国の中で、イラクはNPR発表当時とは異なる状況にあり、リビアはイラク戦争後、国防政策を大きく変えた。国際テロが重大な脅威であることは疑いないが、テロリストの組織や能力は変転するものであり、また、その実態の把握は困難を極める。

³ 冷戦時代の東西間の軍事対立は世界規模で見られ、例えば北東アジア地域では北朝鮮の対韓国攻撃を抑止することが米国の国防政策の重要な課題であった。米国は韓国に核兵器を配備していたから、米国は韓国防衛のために核抑止態勢をとっていたといえる。日本も米国の核抑止力に依存しており、米国の核抑止戦略の枠組みの中に入っていた。しかし、米国は韓国や日本に提供した核抑止力を特に強調することはなかった。米国が核抑止の役割を前面に掲げたのは、ヨーロッパ正面の防衛を巡ってであり、その理由は核抑止力の強調なしには、ヨーロッパの防衛を維持できないと米国も西欧諸国も考えていたからである。

国防政策の基本方程式は、「何から何をいかにして守るか」である。現在、さまざまな脅威に直面しており、今後も直面することは確実でありながら、「何から」（脅威）を特定できないところに、米国の抑止態勢は、その出発点において困難な問題を抱えているといえる。また、北朝鮮やイランのように、米国が明確に脅威と看做している国に関しても、米国のとるべき抑止態勢を議論することには多くの困難がある。北朝鮮とイランは核兵器やミサイルの開発に関しては共通点があるが、この二国の国防政策や地理的特性は大きく異なっており、米国の抑止戦略のあり方は個別に議論するしかない。つまり米国の抑止態勢という言葉が持っている、「最大公約数」のような包括的コンセプトは打ち出しにくい状況にあると見られる。

次に「何を守るか」については、「米国と同盟国・友好国を守る」というNPRの表現は冷戦時代と同じである。しかし、それが意味するところは冷戦時代と異なる。冷戦中の米国は、ある日突然にソ連から直接的な軍事攻撃を受ける可能性は小さいと考えていた。「9.11テロ」の経験は、米国本土の脆弱性を米国民に痛感させた。大量破壊兵器はグローバルに拡散しており、弾道ミサイルの射程も伸びている。「米国を守る」という言葉の意味は、米国本土を守るという意味である。

同盟国・友好国が具体的にどの国を指すかは、NPRの記述からは分からない。この点でも、NPRの性格は曖昧であるといわざるを得ない。冷戦中の米国の抑止態勢では、同盟国が第一に北大西洋条約機構（NATO）諸国を指すことに疑いの余地はなかった。NATOの中でも、強大なワルシャワ条約機構軍の奇襲シナリオに怯える西ドイツをいかに守るかが、米国の抑止戦略の最大の課題であった。しかし、ドイツは統一され、冷戦後の欧米関係にはさまざまな軋轢が生ずるようになった。2003年3月のイラク戦争の際には、ドイツとフランスは米国の武力行使に異を唱え、米国との摩擦がクローズアップされた。ヨーロッパ諸国も冷戦後の戦略環境に対応して、新たな抑止態勢を模索しているが、1980年代に中距離核戦力（INF）配備問題を巡って大論争になったときは、欧米間の安全保障関係は様変わりしている。

以上のことから、米国の新たな抑止態勢の第一の特徴として、その曖昧性を指摘できる。抑止の対象となる敵が特定されず、同盟国との関係が流動的な状態においては、明確に定義された抑止態勢を採用することは難しい。これは同盟国の側から見ても同様と思われる。したがって、ブッシュ政権が提示した新たな抑止態勢は、曖昧さを抱えながら、その時々の世界の安全保障課題に対応していくことになるだろう。

次に、第二の特徴を見つけるために、新たな三本柱の中で最も注目される防御の意味について考えてみよう。一般に抑止の手法としては、「懲罰的抑止」（deterrence by punishment）と「拒否的抑止」（deterrence by denial）がある。ミサイル防衛のような戦略防御は後者であるが、ABM条約によって防御の道は閉ざされたため、冷戦中の米国はもっぱら前者の手法に頼った。米国の国防責任者や専門家たちは、ソ連の軍事戦略や軍事力を研究し、ソ連を抑止する

上で、最も効果的な核報復攻撃は何かを追求した。しかし、米国がとり得る核報復攻撃オプションをいかに増やそうと、一度でもソ連から核攻撃を受ければ大惨事は避けられない。冷戦期の米国の核抑止戦略の立案者たちは、核戦争の恐怖と背中合わせで、米国の抑止態勢のあり方を模索し続けたのであった。

NPRで防御の道が開かれたことにより、抑止態勢のあり方に新たな選択肢が生まれた。敵対国から弾道ミサイル攻撃を受けたとしても、ミサイル防衛システムによって、その攻撃を無力化できるかもしれない。そのような防御力を持つことは、敵対国の戦略計算にも影響を及ぼす。懲罰的抑止だけでなく、拒否的抑止の手法も選択肢の一つとして追加される。したがって、単純に考えれば、抑止戦略の手段が増えた分だけ、米国の抑止態勢は強化される可能性があるといえる。

しかし、このような単純な抽象論は実際にはあまり意味がない。防御システムの導入が柱の一つになるというが、問題はその柱がどの程度、強固なものになるかであり、それは今後のミサイル防衛システムの行方にかかっている。ミサイル防衛の技術的完成度が将来どの程度まで高まるかに関して、専門家の見方は分かれている。仮に米国のミサイル防衛の技術的実現可能性が高まったとしても、敵対国がそれを相殺するような弾道ミサイルの量的増強を行い、ミサイル防衛のパフォーマンスを低下させるデコイ（おとり）のような質的工夫をすれば、米国の防御能力は減殺される。敵対国がどのような対応をとるかを、米国が事前に予測することはできない。つまり、NPRを立案した国防総省が期待するように、第二の柱が確固としたものとして根付くかどうかには、大きな不確実性が残っている。新たな抑止態勢の第二の特徴は、この不確実性である。

第三の特徴としては、新たな抑止態勢における米国の核兵器の位置づけが複雑に入り組んでいる点を指摘したい。前節で述べたように、米国の核兵器は今後、量的に縮小されていくが、一方では「ならず者国家」への抑止効果を考えて、新たな核能力が志向されている。NPRは、「ならず者国家」は米国の攻撃から生き残れるように、抗堪化された地下施設を作り、そこに大量破壊兵器を配備していると指摘している。そして、これらの施設を確実に無力化するために、米国は新しいタイプの核兵器を持つ必要があると書かれている。これを受けて、ブッシュ政権は地中貫通能力を持つ新型核兵器の研究計画を打ち上げた。この計画はその戦略的適否などを巡り米国議会で反対され、ブッシュ政権は2005年10月には2006会計年度の予算計上を断念した。

新型核兵器問題はひとまず沈静化したが、「ならず者国家」に対して米国はいかなる核抑止戦略をとっていくべきかという問題への解答はまだ出されていない。冷戦時代から引き継いだ膨大な核戦力を、そのまま「ならず者国家」に対する抑止力とするかどうかは、今後の米国の抑止態勢を巡る議論のテーマとして残されている。その際、米国の抑止態勢の全体的枠組みを

踏まえながら、「ならず者国家」への抑止効果という問題を論ずるという「複眼的」な視点が必要になると思われる。全体的枠組みとしては、既述のとおり、核兵器の位置づけは小さくなっていくが（図1を参照）、そのような路線を示しながらも、一方では米国の核兵器の役割が依然として重要であるとNPRは強調している。抑止態勢における核兵器の位置づけが複雑な文脈に置かれており、部分的には見れば、NPRは核兵器の役割を強調しているというニュアンスが出ているが、全体のピクチャーとしては核兵器の役割を縮小する方向性が出されていると考えられる⁴。

新しい抑止態勢には以上のような特徴があることを踏まえると、抑止態勢が多く変化したことは確実であるが、それは決して確固としたものではないことが分かる。米国の抑止態勢の方向性はブッシュ政権のNPRによって示されたが、米国の政権が交代すれば（特に民主党政権になれば）、NPRの一部が修正される可能性も十分にあると思われる。

ただし、新しい三本柱として提示されたものは、将来の米国の軍事力を構成する基本的な要素であるため、根本的な修正が加えられる可能性は小さいと考えられる。ミサイル防衛が米国の抑止態勢の支柱として根付くかどうかは不確実であるが、ロシアがミサイル防衛に対して一定の理解を示したこともあって、米国におけるミサイル防衛への反対論は以前よりも弱まっていると見られる。2002年5月、ブッシュ大統領とウラディミール・プーチン（Vladimir Putin）大統領は戦略攻撃能力削減条約（モスクワ条約）に調印した際「新たな戦略的關係」と題した共同宣言を発表し、ミサイル防衛分野で協力の可能性を探ることを明らかにした。一方、2006年10月の北朝鮮の核実験強行など、ミサイル防衛への期待を高めるような新たな動きがある。米国のミサイル防衛計画は、今後も推進されることになる。

3. 米国の核戦力の動向

今日、米国は膨大な数の核兵器を保有しているが、これらは冷戦時代にソ連との軍拡競争の中で開発配備したものである。核軍拡競争は熾烈で、いずれは核戦争が起きるのではないかと懸念されたが、ついに1発の核兵器も使用されぬまま、ベルリンの壁の崩壊をきっかけに、唐突な形で冷戦は終わった。冷戦が終わってみると、米国はそれまで蓄積した膨大な核兵器を前にして、何の目的でどの程度の核兵器を保有すべきかについて悩むことになる。この難問を巡り、米国の国防コミュニティが一時期、混乱したことがある。

1996年12月、米国の2人の退役将軍がワシントンのナショナル・プレスクラブで核廃絶を訴

⁴ NPRの次の下りを参照せよ。“Consequently, although the number of weapons needed to hold those assets at risk has declined, U.S. nuclear forces still require the capability to hold at risk a wide range of target types. This capability is key to the role of nuclear forces in supporting an effective deterrence strategy relative to a broad spectrum of potential opponents under a variety of contingencies.”

える会見を行った。この会見はマスコミで大々的に報じられ、米欧の安全保障コミュニティに大きな波紋が広がった。米戦略空軍のジョージ・バトラー（George Lee Butler）元司令官とNATO軍のアンドリュー・グッドパスター（Andrew J. Goodpaster）元司令官の2人は、長年にわたって米国の核兵器の運用を最前線で担当してきた最高責任者であった。このような経験と実績を誇るトップの軍人から核廃絶論が打ち出されたことはきわめて異例のことであった。

バトラーとグッドパスターは、「冷戦後の米国の安全保障を確保する上で、核兵器の役割は大幅に縮小されている」と指摘するとともに、「運用中の事故や偶発発射（正規の指揮命令系統に基づかない発射）のリスクが避けられない核兵器を保持し続けることは、米国の安全保障を脅かす可能性がある」と警告した。

しかし、米軍人による急進的な核廃絶論の主張は一時的な現象に終わった。ソ連（ロシア）との二国間協議を通じて米国の戦略核の規模を決めるというやり方は、冷戦が終わったあとも継続された。1991年、ジョージ・H・W・ブッシュ（George H.W. Bush）大統領とゴルバチョフ（Mikhail S. Gorbachev）書記長の間で第一次戦略兵器削減条約（START I）が署名され、6000発の弾頭、1600基（機）の運搬手段がシーリングとして定められた93年1月、ブッシュ大統領とボリス・エリツィン（Boris N. Yeltsin）大統領の間で第二次戦略兵器削減条約（START II）が署名され、米露の戦略核弾頭は3500発まで削減されることになった。97年3月、クリントン大統領とプーチン大統領は第三次戦略兵器削減条約（START III）条約の交渉を開始することに同意し、この条約で2000～2500発に削減することが考えられていた。しかし、ABM条約やミサイル防衛をめぐる米露の意見対立などによって、その後START-III交渉は行われず、米露間の核軍縮は停滞した。

2001年1月に発足したブッシュ政権は、ロシアとの共同歩調路線をとった前クリントン政権と異なり、単独行動主義で戦略核問題に取り組んだ。同年11月、ワシントンを訪問したプーチン大統領に対し、ブッシュ大統領は米国の戦略核を1700～2200発まで削減する考えがあることを一方的に伝えた。その後、米露間の協議は急ピッチで進められ、モスクワ条約にまとめられた。今日の米国の戦略核戦力は、このモスクワ条約が定めた数値に向かって削減過程にある。

2006年1月の時点における米国の核戦力の状況は、核問題の専門家であるロバート・ノリス（Robert S. Norris）とハンス・クリステンセン（Hans M. Kristensen）によれば、以下のとおりである⁵。米国が保有する核弾頭の総数は1万発に達する。そのなかでアクティブあるいはオペレーショナルなものとして戦略核弾頭が5235発、戦術核弾頭が500発。これ以外に予備用あるいは不活性状態にあるものが4225発である。

戦略核の種類別に見ると、ICBMについては数年前まではMX/ピースキーパーを配備してい

⁵ Robert S. Norris and Hans M. Kristensen, "U.S. nuclear forces, 2006," *Bulletin of the Atomic Scientists*, January/February 2006.

たが、2005年に完全に退役された。MX/ピースキーパーは冷戦時代の米国の戦略核の切り札的存在であったが、約20年間の役目を終えたことになる。ソ連の大型ICBM（SS-18など）の命中精度が高まったことにより、1980年代前半の米国では戦略的脆弱性が高まったという懸念が高まった（「脆弱性の窓」と呼ばれた）。ソ連のICBM攻撃に生き残るために、MX/ピースキーパーの配備方式を巡り大論争が起きた。今日の米国のICBMはミニットマンIIIだけで、その数は500基となっている。数的には縮小されたが、ミニットマンIIIの近代化努力は続けられており、命中精度と信頼性の向上が目標とされている。

SLBMについては、2005年10月にトライデントI C4が退役し、26年間の役目を終えた。現在はトライデントII D5のみが配備されている。2008年には336基まで削減され、これが14隻の戦略原子力潜水艦（SSBN）に搭載される予定である。過去数年間、SLBMは大西洋から太平洋へと配備が移されている。提案されている構想では、14隻のSSBNからそれぞれ2発ずつ、核弾頭装備のミサイルを下ろして通常弾頭装備型と入れ替えることになっている。SLBMについても、命中精度の向上が目標とされており、2005年3月と10月に大西洋で発射実験が行われている。

戦略爆撃機は2種類ある。B-52は巡航ミサイルと（落下型）核爆弾の両用であり、B-2は核爆弾のみである。最近ではグローバル・ストライク構想の下に警戒態勢が上がったという見方もあるが、この種の情報は断片的であり、確かなことは分からない⁶。

戦術核兵器については、NPRでは何も触れられていない。オペレーショナルなものが500発、予備用のものが790発あるという。ヨーロッパにはまだ戦術核が残っており、6カ国の8つの基地に配備されている。冷戦時代は攻撃型潜水艦のほとんどに戦術核が搭載されていたが、冷戦後は搭載している潜水艦は半分以下に減ったという。

これらの核兵器の中で、どの核兵器にどのような任務が与えられているかという運用の問題については、事柄の性質上、米軍が明らかにすることはない。冷戦時代は、ソ連の新型核戦力の増強を踏まえて、それに対抗して米国の新型核戦力の開発配備の根拠が議論された。冷戦後は既存の核兵器の近代化は続けられているが、新しいタイプの核兵器の開発配備は行われていない。

むすび

米国の抑止態勢はブッシュ政権のNPRによって新しい姿を示したが、その変化は今後も続く

⁶ グローバル・ストライク構想とは、大量破壊兵器の脅威を除去するために準備された米国の核先制攻撃計画をいう。Hans M. Kristensen, *Global Strike: Chronology of Pentagon's New Offensive Strike Plan*, Federation of American Scientists, March 15, 2006 <<http://www.fas.org/ssp/docs/GlobalStrikeReport.pdf>>を参照。

と思われる。戦略環境が流動的なため、米国の抑止態勢の行方を予測することは困難であるが、米国の抑止態勢がNPRで示された道筋から極端に逸脱する可能性は小さいと考えられる。抑止態勢における核兵器の役割が近い将来に極端に小さくなる可能性は小さく、逆に、極端に大きくなる可能性も小さいのではないか。

核兵器の役割の縮小に歯止めがかかる理由としては、次のような点を指摘できる。第一に、冷戦後に始まった新たな核拡散により、米国は新たな核脅威に直面することになった。北朝鮮の核実験実施やイランの核開発継続という現実を前にして、米国が自国の核抑止力の役割を今以上に小さくしていくとは思えない。第二に、核兵器不拡散条約（NPT）体制下の核兵器国も、国により状況は異なるものの、一定規模の核戦力を維持していく政策をとっている。ロシアのように、核抑止の役割を再び強調する国もある。第三に、非核のハイテク攻撃戦力にどのような技術進歩があったとしても、核兵器に特有の破壊効果と心理効果は代替できないと見られる。

核兵器の役割の拡大に歯止めがかかる理由としては、次のような点を指摘できる。第一に、冷戦期のソ連のように米国と熾烈な軍拡競争を行う国が登場する可能性は考えにくい。冷戦時代に核抑止に圧倒的な比重が置かれたのは、特殊な戦略環境に起因するところが大きい。第二に、米国の核戦力の規模が縮小していくことが確実である以上、米国の核兵器・核技術コミュニティの「斜陽化」も不可避と思われる。地中貫通型核兵器（RNEP）計画のように、特定の核兵器の研究計画が再浮上する可能性はゼロではないが、核軍縮が進む中で、核兵器の役割が再び拡大するとは思えない。第三に、ハイテク通常兵器で他の追随を許さぬ米国は、核兵器の抑止効果に大きく依存する必要はないし、核抑止の効果を強調することは得策でもない。

このように考えれば、NPRで示された抑止態勢と核抑止の位置づけは、今後も米国の国防政策の基本的枠組みとして継承されていくものと思われる。政権交代や戦略環境の変化によって、NPRの内容に部分的な修正が加えられることはあろうが、米国の核戦力の目的や核抑止のあり方などの基本的な方向性は、今後も基本的に踏襲されるものと筆者は見ている。

第3章 米国の「新たな三本柱」と戦略核戦力の将来

高橋 杉 雄

はじめに

冷戦が終結し、ソ連が崩壊してから既に20年近くが経つ現在、アメリカは世界最大の戦略核戦力を保有している。冷戦期において、戦略核戦力を構成する「三本柱」すなわち大陸間弾道ミサイル（ICBM）、潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）、戦略爆撃機は、アメリカの軍事力の中でも、ソ連とのエスカレーションラダーの頂点に立つ最重要のアセットとして位置づけられ、相互確証破壊（MAD）と呼ばれる相互抑止態勢を維持する役割を担った。ところが、冷戦期の敵手であったソ連が崩壊し、「今日のロシアは以前のソ連ではない（Today's Russia is not yesterday's Soviet Union.）」（2001年5月1日に国防大学でジョージ・W・ブッシュ<George W. Bush>大統領が行った演説の一節）¹と認識される戦略環境、いわばポストMADの時代において、アメリカは戦略抑止概念の大幅な再構築を行った²。それを端的に示す概念が「新たな三本柱」である。

「新たな三本柱」とは、2001年度国防授權法に今後5年から10年の米国の核態勢について包括的な見直しを行うことが義務づけられたことを受け、2002年1月8日にドナルド・ラムズフェルド（Donald H. Rumsfeld）国防長官によって議会に報告された、『核態勢見直し』（NPR）報告によって打ち出された概念である³。この報告書では、核および非核の攻撃戦力、ミサイル防衛などの防衛戦力、技術・産業基盤を含む応答的インフラを新たな三本柱とした。冷戦期に主役を担った、ICBM、SLBM、戦略爆撃機からなる冷戦期の三本柱は、この新たな戦略抑止概念においては、攻撃戦力の一要素としての位置づけに留まることになる。

「新たな三本柱」概念は、米軍のアセットのほとんどすべてを包含する概念であり、米軍の何が含まれ、何が含まれないのか判断するのが難しい。そこで本稿では、「新たな三本柱」全体ではなく、特に戦略打撃能力に着目し、核戦力に関連する応答的インフラと、核および非核の攻撃戦力の現状と展望について、米国の予算プログラムを手がかりとして分析するものとす

¹ George W. Bush, "Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University," May 1, 2001 <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/05/20010501-10.html>> accessed on March 14, 2007.

² 高橋杉雄「米国のミサイル防衛構想とポストMADの国際安全保障」『国際安全保障』第29巻第4号（2002年3月）、1-18頁を参照。

³ 政府外のシンクタンクでは類似の提言はなされていたが、やや内容は異なる。たとえば、戦略予算評価センターが作成した報告書では、「新たな三本柱」として核戦力、通常精密攻撃戦力、電子・情報打撃能力が挙げられていた。Andrew F. Krepinevich, Jr. and Robert Martinage, "The Transformation of Strategic-Strike Operations," (Washington, D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, March 2001).

る。本来であれば、防衛戦力に関しても分析をするべきところであるが、防衛戦力の中核にあるミサイル防衛についてはこれまでも多くの研究があるので、本稿では割愛する。

1. 「新たな三本柱」

(1) NPR

2001年に発足したジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権は、「トランスフォーメーション」をキーワードとしてさまざまな国防政策の改革を進めた。まず、大統領候補であった1999年9月23日に行ったいわゆる「シタデル演説⁴」で、政権構想としての「トランスフォーメーション」の全体像を明らかにし、大統領就任後の2001年5月1日に国防大学で行われた演説においてMADの終焉を宣言した。そして9月30日に発表した『四年期国防見直し』（QDR）⁵では脅威中心型アプローチから能力中心型アプローチへの移行を中心とする国防戦略の見直しを明らかにし、2002年1月8日に議会に提出されたNPR⁶で、「新たな三本柱」概念を提示したのである。こうしてみると明らかなように、ブッシュ政権で進められたトランスフォーメーションの中でも、核戦略は特に大きな変化が起こった分野であるといえることができる。

NPRで示された核戦略の基本的な考え方として、前年の9月末に発表されたQDR2001同様、それまでの「脅威ベースアプローチ」に代わり「能力ベースアプローチ」が採用されている。それは、対露関係の改善や大量破壊兵器の拡散という国際戦略環境の変化を踏まえ、核戦略においても、ロシアの全面核攻撃ではないさまざまな事態に対処するために、潜在敵が発動する広範囲の能力に対処することが求められているとの認識に基づくものである。その結果、NPRで示される戦略抑止概念は、単なる核打撃力に限られないより包括的なものとなった。それをきわめて明瞭な形で示したのが、「核の三本柱」に代わる「新たな三本柱」概念の提示である。「新たな三本柱」とは、これまでの「核の三本柱」を含む核および非核の攻撃戦力、ミサイル防衛を含む防御能力、残りの2本の柱を支える応答的インフラであり、それらが高度な指揮統制ネットワークと情報収集能力によって支えられているものとされている。

これに伴い、核戦力の大幅な見直しも打ち出された。NPR2002では、「実戦配備戦力（operationally deployed force）」と、「対応戦力（responsive force）」の二つの概念に基づいて今後の核戦力規模が明らかにされている。実戦配備戦力は、当面および突発的な事態に備えるためのものであり、10年以内に1700から2200発程度に削減される。対応戦力は、将来の潜

⁴ George W. Bush, "A Period of Consequences," (September 1999) <http://citadel.edu/pao/addresses/pres_bush.html> accessed on March 14, 2007.

⁵ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (September 30, 2001), <<http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>> accessed on March 14, 2007.

⁶ *Nuclear Posture Review Report*, unclassified cover letter to Congress (January 10, 2002) <<http://www.defenselink.mil/news/Jan2002/d20020109npr.pdf>> accessed on March 14, 2007.

在的事態に対応するためのものであり、実戦配備戦力から除外された弾頭が組み込まれる。なお、14隻の戦略ミサイル原子力潜水艦（SSBN）のうち常時2隻が点検修理中だが、それらは対応戦力として算定される。ピースキーパーICBMの退役（2002年開始）、SSBN4隻の非核任務転換、B-1戦略爆撃機の核任務復帰能力除去がその時点までに既に決定されており、それに加えてNPRによってICBM、SLBMの実戦配備戦力としての弾頭数が削減されることによって、アメリカの実戦配備戦力は2007年度までに3800発、2012年までに1700～2200発まで削減されるとされた。

この、核戦略における変化の背景にあったのは、MADの前提にある冷戦そのものが終結して10年を経ているのだから、もはやMADは時代遅れになっているとする考え方であった。MADの前提は両者が潜在的な敵対関係にあることだが、現在の米露関係は、同盟関係や友好関係というほど協調的な関係ではないにしても、冷戦期の米ソ関係のような意味における敵対関係ではない。そのため、もはやMADに基づく戦略的安定性の維持は重要ではなく、米国にとってより優先度の高い脅威である大量破壊兵器を備えた国との地域紛争に備えるために、ミサイル防衛を推進していくことが必要であると考えられた。20世紀末、アメリカで本土ミサイル防衛（NMD）配備の是非を巡って行われたNMD論争において、最も議論が分かれたのはMADを維持すべきか否かに関するものであったわけだが、ブッシュ政権によるABM条約の廃棄通告はその論争を終わらせ、「ポストMAD」の時代を開いた。そして、このポストMADの時代における戦略抑止概念として登場したのが、NPRで示された「新たな三本柱」なのである。

「新たな三本柱」の大きな特徴は、冷戦期の「核の三本柱」が、報復核攻撃を行う攻撃的な戦力によってのみ構成されているのに対し、地域紛争において「使いやすい軍事力⁷」であり、また先制的にも用いることができる精密攻撃戦力と、大量破壊兵器に対する防衛手段と考えられているミサイル防衛戦力とが戦略核戦力と並列に位置づけられていることである。これは単に脅威を抑止するだけではなく、紛争を戦って勝利することを前面に押し出した戦略抑止概念（それを仮に抑止と呼べるのであれば）なのである。また、産業・技術基盤をも包含していることから、米国の技術的優位を維持して、米国の覇権への挑戦を「諫止（dissuasion）」する役割をも期待されていると考えられよう。

(2) 「新たな三本柱」概念

このような特徴を持つ「新たな三本柱」だが、実際には具体的な内容は明らかになっていない。NPRの本体部分は秘密とされており、ラムズフェルド国防長官が議会に送付したA4用紙に

⁷ 「核のタブー」の一方で精密誘導兵器が「使いやすい」兵器になっていることを指摘している議論として、Nina Tannenwald, "The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use," *International Organization*, Vol. 53, No. 3 (Summer 1999), pp.433-468がある。

して3枚相当のカバーレターとそれに伴うブリーフィング資料しか公表されていないからである。ただし、米国バージニア州アレキサンドリアにある安全保障に関する非営利組織のグローバル・セキュリティが、リークされたNPRの要約をウェブサイトに掲載しており、それを通じてある程度の内容は把握できる⁸。ここでは、それらを交えながら「新たな三本柱」の概要を述べておく。

まず、核および非核の攻撃戦力は、ICBM、SLBM、戦略爆撃機からなる「核の三本柱」に加え、核装備巡航ミサイル、ハイテク兵器システム、攻撃的インフォメーション・ウォーフェア能力、特殊部隊などからなる。このうち、NPRにおいては、特に移動目標に対する攻撃、硬化ないし大深度地下に対する攻撃、長距離攻撃、精密攻撃といった能力を強化している。このうち、特に硬化ないし大深度地下に対する攻撃のために、後述する「核のバンカーバスター」ともいえる地中貫通型核兵器(Robust Nuclear Earth Penetrator: RNEP)構想が打ち出されることになる。そして、具体的には、新たな攻撃システムとして、SSBNの巡航ミサイル原潜への改装を行うことや、統合空対地スタンドオフミサイル(Joint Air-to-Surface Standoff Missile: JASSM)、小直径爆弾(直径を小さくし、貫徹力を強化した爆弾)、攻撃型無人航空機(Unmanned Combat Air Vehicle: UCAV)を開発していくことが記されている。

防衛システムを構成するのは、ミサイル防衛システム、防空能力といった積極防御に加え、脆弱性の低減、情報収集、結果管理といった消極防御である。これらのうち、NPRにおいてもっとも重視されているのはミサイル防衛システムである。ミサイル防衛システムは、他の軍事的システム同様、100パーセントの安全性を提供するものではないとしながらも、抑止を補強し、抑止が失敗した場合には多数の人命を救うことができるものであるから十分意味があると評価され、2008会計年度末までに、エアボーンレーザー(ABL)発射用の機体×2ないし3、新たな地上配備ミッドコース防衛(GMD)基地の設置、海上配備型ミッドコース防衛(SMD)に用いられる艦艇4隻、パトリオットPAC3や終末高高度地域防衛(THAAD)からなるターミナル防衛システムの配備が計画されている。なお、これは現実に定められた目標では若干の修正がなされている。2007会計年度末までの能力目標を定めたブロック06で設定された目標は、地上配備ミッドコース防衛迎撃体をアラスカに26基とカリフォルニアに2基、地上配備のレーダーをアラスカ、カリフォルニア、イギリス、グリーンランドにそれぞれ1基ずつ、海上配備型Xバンドレーダーをアラスカ沖に1基、前方配備型Xバンドレーダーを2基(うち1基は日本)、弾道ミサイル追尾能力を持つイージス艦を6隻、追尾能力に加え迎撃能力を持つイージス艦を11隻、PAC3を512基配備することであった。

「新たな三本柱」のもう一つの柱である応答的インフラは、他の二つの柱を支える産業・技

⁸ Globalsecurity.org, "Nuclear Posture Review [excerpt]," <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>> accessed on March 14, 2007.

術基盤である。具体的には、固体ロケットの設計・開発・実験、現在および将来の戦略システムのための技術、監視・評価能力、指揮統制プラットフォームとシステム、対放射能性を持つ部品の設計・開発・生産能力からなるとされる。そして特に重視されているのが、迅速に必要な能力を開発する応答性を持つインフラを構築することである。現在の不確実な安全保障環境においては新たな脅威が突然出現する可能性があるが、現在のアメリカのインフラはこういった事態に迅速に対応することが難しいと分析されているからである。具体的には、特に、核弾頭の研究・開発インフラおよび生産インフラ、弾頭の維持・管理システムなどの再構築が必要であるとされる。

さらに、これらの「新たな三本柱」は、指揮統制、情報、柔軟な計画立案によって結びつけられる。指揮統制は、安全な広帯域の通信ネットワークを構築していくことによって担保される。情報は、相手国の意図と能力を的確に知り、また相手国のどこを攻撃し、自国のどこを防衛すべきかを判断するために必要とされる。柔軟な計画立案とは、「能力ベースアプローチ」において求められるもので、「どこで誰と戦うか」が定かでない現在の安全保障環境の中で、状況に対応して柔軟に対処計画を立案していく能力のことである。

このようにして打ち出された「新たな三本柱」だが、特に「核の三本柱」を攻撃システムの一部と位置づけ、防御システムや産業・技術インフラを含む包括的な概念として打ち出したことによって、米軍のアセットのうち、果たして何が「新たな三本柱」に該当しないのかが不明確になっている。なぜなら、核および非核の攻撃システムと防御システムは米軍のアセットほとんどすべてを包含するものであるからである。そして、そうである以上、それら2本の柱を支えるとされる応答的インフラも、アメリカの軍事技術に関連するほとんどすべての産業・技術インフラを含むものとなるのである。米国でも、この点は会計検査院が強く批判しており、何が「新たな三本柱」に含まれ、何が含まれないかが明確でないことから、長期的な投資計画を立てることが困難であると指摘している⁹。

2. 応答的インフラの概要

(1) エネルギー省における応答的インフラ関連プログラム

本稿の目的は「新たな三本柱」について詳細な分析を加えることだが、前節で述べたように、何が「新たな三本柱」に含まれ、何が含まれないかは定かではない。しかしながら、それでは分析のしようがないので、本稿では、「新たな三本柱」のうち、特に打撃システムとそれを支

⁹ 国防省は188のプログラムが「新たな三本柱」に関連するものとしているが、会計検査院はそれらに加え514のプログラムを「新たな三本柱」に含めるべきだと指摘している。Government Accountability Office, Report to the Subcommittee on Strategic Forces, Committee on Armed Services, House of Representatives, "Military Transformation: Actions Needed by DOD to More Clearly Identify New Triad Spending and Develop a Long-term Investment Approach," (June 2005), p.15.

えるインフラに着目し、特に予算プログラムを手がかりに分析を行うこととする。

米国の国防費は、議会において予算項目050として支出が決定されるが、この予算項目050と国防省予算は同義ではない。核兵器関連予算は、同じく予算項目050に含まれていても、エネルギー省核安全保障局（NNSA）の予算として支出されるのである。また、米国の国防予算システムは、ジョン・F・ケネディ（John F. Kennedy）政権のロバート・マクナマラ（Robert S. McNamara）長官時代以来プログラム・計画・予算プロセス（Programming, Planning, and Budgeting Process: PPBS）に従ってきたが、ラムズフェルド国防長官によってそれは、プログラム・計画・予算・執行（Programming, Planning, Budgeting and Execution: PPBE）システムへと改められた。この、新たなPPBEシステムの大きな特徴は、偶数会計年度をオンイヤー、奇数会計年度をオフイヤーとし、国防計画ガイダンス（Defense Planning Guidance: DPG）の作成など、予算作成のために必要なすべての作業を行うのはオンイヤーに限り、オフイヤーは原則として前年踏襲としていることである（国防長官が変更の必要を認めた場合はこの限りではない）。

すなわち、このシステムによれば、2007年2月に発表された2008会計年度国防予算案はオンイヤー予算ということになる。重要な予算上の決定は、原則としてオンイヤーにおいてなされるから、本稿における分析でも主にこれを対象とすることにしたい。また、これは2006年度版QDRが発表されてから初めてのオンイヤー予算であるから、その意味でも特に重要な予算案である。

この中で、NNSAの国防関連プログラムに関する支出は約52億ドルで、2007会計年度予算の1%減となる¹⁰（NNSA全体に対する予算は約94億ドル）。このように、予算の総額には目立った変化はないが、応答的インフラの具体的な姿として「コンプレックス2030」構想を打ち出したことには注目する必要がある。「コンプレックス2030」とは、トム・ダゴスティノー（Tom D'Agostino）NNSA副局長が、2006年4月に下院軍事委員会戦略戦力小委員会における証言¹¹で明らかにした構想で、より小規模で安全性が高く、また信頼性も高い核戦力を提供するために、技術的・地政学的・軍事的な要求の変化に柔軟かつ敏速に対応する技術・産業的な能力を備えたインフラを構築していこうとするものである¹²。これはいってみれば、核兵器関連インフラの「トランスフォーメーション」の道筋を示したもので、国防省と協力しつつ核弾頭備蓄を変革

¹⁰ Office of Chief Financial Officer, Department of Energy, "FY 2008 Congressional Budget Request," (February, 2007), p.19 <http://www.cfo.doe.gov/budget/08budget/content/volumes/vol_1_NNSA.pdf> accessed on March 14, 2007.

¹¹ NNSA, Press Release, "NNSA Official Lays Out the Future of the Nuclear Weapons Complex," (April 5, 2006) <http://www.nnsa.doe.gov/docs/newsreleases/2006/PR_2006-04-05_NA-06-09.htm> accessed on March 14, 2007.

¹² Department of Energy, "FY 2008 Congressional Budget Request," (February, 2007), p.17.

していくこと、より近代化されてコスト効率の良い産業へと変革していくこと、統合されて相互に依存した産業を創造していくこと、長期的な国家安全保障上の目標を満たすのに必要な科学技術基盤を構築すること、という四つの目標を示している。

応答的インフラに関連してもう一つ重要なプログラムが、備蓄核弾頭管理活動プログラム（Stockpile Stewardship Program: SSP）である¹³。これは、備蓄核弾頭の安全性と信頼性を確保しようとするもので、過去の備蓄の維持、退役した核弾頭の完全な解体、核兵器産業の活性化・近代化・縮小、2006年11月に正式に承認された「信頼性のある代替核弾頭」（RRW）開発計画に関連するプログラムからなる。この中で、特に重視されているのが、経年劣化した核弾頭を爆発させる際の物理的プロセスに関する研究を進めることであり、ナノテクノロジーに関する研究、コンピュータシミュレーションモデルの研究、レーザー核融合の研究などを、大学などとも協力しながら進めている。

(2) 「コンプレックス2030」構想

ここでは、上述の「コンプレックス2030」構想を構成するプログラムについてももう少し詳細に述べておく。「コンプレックス2030」構想で掲げられた目標を達成するための具体的なプログラムとして、FY2008予算案では、核弾頭維持管理計画（Directed Stockpile Work: DSW）、各種キャンペーン、技術基盤・施設即応性強化（Readiness in Technical Base and Facilities）、輸送手段の防護強化といったものが挙げられている。ただ、これらは、これまでNNSAが行ってきたものであり、今後の検討によって、優先順位を変更し、場合によっては一部のプログラムはキャンセルされる可能性がある¹⁴。

DSWとは、既存核弾頭の安全性や信頼性を維持しようとするプログラムであり、約14億ドルが支出される。この中には、既存核弾頭の管理、B61、W76、W80といった老朽化しつつある核弾頭の寿命延長プログラム（Life Extension Program: LEP）などが含まれている。LEPとは、詳細は弾頭によって異なるが、シーリングやケーブルといった部品や、あるいは中性子発生機などの内部装置を交換することによって、核弾頭の寿命を20年程度延長しようとするものである。ただし、LEPプログラムは、根本的に核弾頭のデザインをやり直すRRW計画によって代替される予定になっている。そのため、LEPプログラムの予算はFY2007の約3.1億ドルから約2.4億ドルに削減され、その代わりにRRW計画に0.9億ドル（FY07は0.3億ドル）が計上されている。

各種キャンペーンとしては、科学、工学、先進シミュレーション・コンピュータ、ピット製造・検定、即応性に関連するプログラムが実施されている。科学キャンペーンには約2.7億ドル

¹³ Ibid., p.61.

¹⁴ Ibid., p.63.

(FY2007は約2.6億ドル) が計上されており、追加的な地下核実験を実施しないで核弾頭の安全性・信頼性・性能を維持するための科学的な研究、地下核実験を再開する決定がなされた場合に備えての準備、基礎的な科学技術の研究が行われる。具体的には、核弾頭の経年劣化への対応と、RRW開発計画への支援が重視されており、たとえば、爆縮時と核爆発時におけるプルトニウムの挙動や、起爆時に用いる高性能爆薬に関する研究などが含まれている。

工学キャンペーンには約1.5億ドル (FY2007は約1.6億ドル) が計上されており、追加的な地下核実験を実施しないで、核弾頭の安全性・信頼性・性能を維持するための、非核部分と核物質部分の工学的な構造などに関する研究が行われている。中でも特に重視されているのは、経年劣化した核弾頭における問題点を早期に発見するための研究であり、全体の約半分に相当する約8800万ドルが支出される。

先進シミュレーション・コンピュータキャンペーンは、読んで字のごとくシミュレーションに関する研究を行うためのプログラムで、約5.8億ドルが支出される。RRW開発計画は核実験を行わないで進めていくのが前提であるから、このキャンペーンはRRW開発計画において重要な役割を果たすことが期待されている。

ピット製造・検定キャンペーンには約2.8億ドルが支出される。ピットとは、核融合反応を開始させるトリガーとなる小型の原爆で、プルトニウムから製造される。核分裂反応と異なり核融合反応は臨界量は関係ないが、ピットによって発生する高温・高圧がなければ核融合反応はスタートしない。また、ピットを小型化することができれば核融合爆弾そのものの小型化に大きく寄与する。よって、ピットは、核融合爆弾の性能・信頼性を左右するきわめて重要な技術であり、RRW開発計画においても不可欠である。現在の生産数は、だいたい年間で10基程度であるが、2012会計年度末までに年間30から50のRRW用ピットの生産能力を整備する目標が設定されている¹⁵。

即応性キャンペーンとは、核兵器関連インフラそのものが、より柔軟かつ機敏にニーズに対応できるようにするためのもので、約1.6億ドルが計上されている。この中には、中性子発生機、起爆装置に用いる通常爆薬、各種部品に関する研究が含まれており、核弾頭的设计そのものにかかる時間をこれまでよりも短縮することが目指されている。

これらに加え、技術基盤・施設即応性強化に約17億ドルが支出される予定だが、これは、研究開発・製造インフラの中で老朽化した施設・設備を更新していったり、あるいは核研究施設の警備強化に関連するプログラムである。

¹⁵ Ibid., p.199.

「新しい三本柱」の一つの柱である応答的インフラのうち、核打撃戦力に関連するインフラの概要は、上記のエネルギー省予算によっておおむね把握できよう。ただ、繰り返しになるが、NNSAに関する支出要求額合計約94億ドルのうち、国防関連プログラムに関する支出要求額は半分強の約52億ドルである。一方、国防省ミサイル防衛庁に割り当てられているミサイル防衛関連の研究開発費は約89億ドルである。これを、防衛戦力に関するインフラに関連する経費と考えると、これには核攻撃戦力のインフラ関連経費の8割増の額が割り当てられていることになる。この両者の差は、「新たな三本柱」が、核の三本柱を相対化し、ハイテク兵器による非核の打撃戦力やミサイル防衛システムをきわめて重視している概念であることを明瞭に示している。

表：アメリカの核弾頭

弾頭	種類	備蓄開始年
B61 3/4/10	戦術核爆弾	1979/1979/1990
B61 7/11	戦略核爆弾	1985/1996
W62	ICBM弾頭	1970
W76	SLBM弾頭	1978
W78	ICBM弾頭	1979
W80 0/1	巡航ミサイル弾頭	1984/1982
B83 0/1	戦略核爆弾	1983/1993
W87	ICBM弾頭	1986
W88	SLBM弾頭	1989

出所：Government Accountability Office, Testimony before the Subcommittee on Energy and Water Development, Committee on Appropriations, House of Representatives, "Nuclear Weapons: Views on Proposals to Transform the Nuclear Weapons Complex," (April 26, 2006), p.11.

3. アメリカの戦略攻撃手段の今後

(1) 核戦力の現状と将来

現在のアメリカは、9種類の核弾頭を備蓄核戦力として保有している（表〔アメリカの核弾頭〕参照）。これらの核弾頭は、前節でも触れたLEPに基づく老朽部品の交換によって性能の維持が図られている。ただ、これらはそもそも冷戦期に基本設計がなされたものであるから、現在の安全保障環境において核戦力に求められるニーズを必ずしも満たしていないと指摘されている¹⁶。冷戦期において核戦力に期待された役割とは、最終的にはソ連との戦略核の応酬を行うことであったから、核弾頭を開発する上で第一に要求されたのは破壊力であった。ところが、そういった戦略核の応酬を念頭に置き、核出力を最優先事項として設計された核弾頭は、

¹⁶ Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology, and Logistics, Department of Defense, "Report of the Defense Science Board Task Force on Future Strategic Strike Forces," (February 2004), section 6, pp.10-15 <<http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/fssf.pdf>> accessed on March 14, 2007.

そもそもMADを前提としない現在の安全保障環境においては既に時代遅れになっており、それよりも、硬化目標ないし大深度地下にある目標を、地上への残留放射能を最小限に抑えて破壊する能力が求められていると考えられたのである。こうした考えに基づき、ブッシュ政権では、核兵器委員会（Nuclear Weapons Council: NWC）の決定を経て、「核のバンカーバスター」とも呼ばれる、地下目標を破壊するための新型核兵器であるRNEPの開発に向けた研究を行った。この研究は、B-61型ないしB-83型核爆弾をRNEPとして用いる可能性を、核実験を行わないで検討しようとするもので、2003会計年度から2005会計年度までの3年計画で行われた。こうして行われたRNEP開発計画はさまざまな論争を引き起こしたが¹⁷、2006会計年度の予算に関連プログラムが盛り込まれない形で、この第一段階研究終了と共に打ち切られることとなった。

これに代わって登場してきたプログラムが、前節で触れたRRW開発計画である¹⁸。RRW構想は、基本的には既に生産された弾頭の安全性や信頼性を向上させ、地下核実験を実施しなくても性能保持の検証が可能ないようにするものである。似たようなプログラムとしてこれまでもLEPプログラムがあったが、LEPプログラムによって行われるのは既存弾頭の老朽部分の交換であり、いってみれば対処療法的な延命措置なのに対し、RRW開発計画は、根本的に既存弾頭のデザインを改めた上で改修を行うものである。RRW計画は、2005年から研究が行われ、2006年12月には、まずSLBM搭載弾頭についてRRW計画を推進することが決定した¹⁹。

このような状況にある米国の核攻撃戦力だが、大きな問題を抱えている。それは、既存核弾頭の老朽化である。前掲の表「アメリカの核弾頭」を見ればわかるように、最新の核弾頭であるW-88型でも既に15年以上前、最も古いB-61型はもはや30年近く以前に生産されたものなのである。こうした核弾頭にはLEPプログラムによる寿命延長が図られているとしても、核弾頭は元々20年程度の寿命を念頭に設計されているものであり²⁰、設計通りの核出力を発揮するという意味での信頼性が不安視されている。もちろん、核分裂物質の半減期は非常に長いため、核分裂物質の劣化による問題はそれほど大きくない。核融合爆弾の三重水素（トリチウム）の

¹⁷ 岩田修一郎「地中貫通核兵器の研究計画」『防衛大学校紀要（社会科学分冊）』第91号（2005年9月）、85-106頁。

¹⁸ National Nuclear Security Administration, Fact Sheet, "NNSA's Reliable Replacement Warhead (RRW) Program," (May 2006) <http://www.nnsa.doe.gov/docs/factsheets/2006/NA-06_FS03.pdf> accessed on March 14, 2007.

¹⁹ National Nuclear Security Administration, NNSA News, "Nuclear Weapons Officials Agree to Pursue RRW Strategy," (December 1, 2006) <http://www.nnsa.doe.gov/docs/newsreleases/2006/PR_2006-12-01_NA-06-47.pdf> accessed on March 14, 2007.

²⁰ Government Accountability Office, Testimony before the Subcommittee on Energy and Water Development, Committee on Appropriations, House of Representatives, "Nuclear Weapons: Views on Proposals to Transform the Nuclear Weapons Complex," (April 26, 2006), p.11 <<http://www.gao.gov/new.items/d06606t.pdf>> accessed on March 14, 2007.

半減期は12年だが、それは再生産の上交換すれば解決される問題であり、実際2006年に、18年ぶりにトリチウムの抽出が行われている²¹。むしろ、こうした核物質よりも、核爆弾の構成品の劣化による影響が不安視されているのである。

特に、アメリカが配備しているような洗練された設計の核融合爆弾の爆発プロセスはきわめて複雑なため、そのプロセスのどこかで不具合が生じた場合にどのような影響が生じるかは予測困難であると指摘されている²²。一部の老朽化した部品を交換するとしても、核爆弾は一つ一つほぼ手作りで作られているきわめて精密なデバイスであるために、交換後の部品が当初の部品と同様の性能を保証するかは定かでないといわれる。もちろん、アメリカはこれまで1000回を超える核実験を行ってきているわけだが、老朽化した弾頭の能力検証のための実験はわずかな回数しか行ってきておらず、この観点から見たデータは不足しているのが現状なのである²³。こうしたことから、ブッシュ政権の次の政権は、核実験の実施か否かについての決断を迫られると見る関係者もいる²⁴。

また、老朽化は核弾頭だけの問題ではない。運搬手段であるICBMについても同様のことがいえる。米国が開発した最新のICBMであるピースキーパーは現在モスボール状態で保管されているため、現用の主力ICBMはミニットマンⅢとなっている。ミニットマンⅢは1970年に調達を開始されたミサイルであり、2018年には退役することになる。そのため、もしアメリカが現在の「核の三本柱」を維持するならば、2018年までには新型ICBMの配備を開始しなければならないと考えられている。この、次期ICBM開発問題も、次期政権の段階では結論を出さなければならない問題である。

一方、SLBMに関しては老朽化問題はそれほど深刻ではない。現用の主力SLBMであるトライデントD5は80年代後半から90年代に配備されたミサイルであり、設計寿命はまだ先だからである。ただし、プラットフォームであるオハイオ級SSBNの後継艦は2022年には配備していかなければならない。

このように、核戦力の老朽化と世代交代が課題となりつつある。アメリカの次期政権、あるいは遅くとも次々期政権は、こうした課題に対して何らかの回答を提示する必要があるだろう。ところが、社会保障費による圧迫のために2010年代半ば以降は国防費は縮小トレンドになること

²¹ National Nuclear Security Administration, NNSA News, "NNSA Marks Major Milestone for Tritium Production," (December 4, 2006) <http://www.nnsa.doe.gov/docs/newsreleases/2006/PR_2006-12-04_NA-06-48.pdf> accessed on March 14, 2007.

²² Government Accountability Office, Report to the Subcommittee on Strategic Forces, Committee on Armed Services, House of Representative, "Nuclear Weapons: NNSA Needs to Refine and More Effectively Manage Its New Approach for Assessing and Certifying Nuclear Weapons," (February 2006) <<http://www.gao.gov/new.items/d06261.pdf>>, p.2 accessed on March 14, 2007.

²³ Ibid., p.2.

²⁴ 会計検査院担当者へのインタビュー（2006年11月）。

が予想されており、核戦力に関しても削減圧力が強まる可能性もある。核戦力は冷戦終結後からこれまで大きく削減されてきたため、これ以上の削減はそれほど大きなコスト節約にならない代わりに大きく能力を損なうとの指摘²⁵もあるが、国際的な戦略環境の動向によっては、核の三本柱そのものの根本的な見直しが迫られる可能性もあるだろう。たとえば、民間のシンクタンクである戦略予算評価センターにおける研究では、将来の「核の三本柱」の将来として五つのシナリオが提示されているが、そのうちの一つは実戦配備弾頭を1000個にまで減らした上で、SSBN10隻による核抑止体系を示したものであった²⁶。こういった大きな変化の可能性を孕んでいるという意味で、次期政権における核戦略に関する政策決定には注目しておく必要があるだろう。

(2) 通常打撃戦力の現状と将来

「新たな三本柱」のうち、攻撃戦力のもう一つの重要な部分が通常打撃戦力である。現在のところ、空軍の爆撃機、戦術戦闘機、海軍の艦載機、艦艇からの巡航ミサイルが、通常打撃戦力の構成要素となっている。そして、これらに加え、SLBMやICBMのような戦略攻撃手段を通常弾頭化して運用する構想が出現してきている。こうした構想についての検討は、国防科学委員会が2004年2月に発表した報告書で明らかにされた²⁷。そこでは、ピースキーパーICBMの通常弾頭化、トライデントD-5SLBMの通常弾頭化、新型の中距離SLBM(Submarine Launched Intermediate Range Ballistic Missile: SLIRBM)の開発、無人の高速ステルス爆撃機の開発などの提言が盛り込まれている。

こうした研究を受け、2006年度版QDRにおいては、トライデントD-5SLBMの通常弾頭化構想が正式に打ち出された。そして、FY2009に初期能力を取得することを目標とし、FY2007予算より、トライデント通常弾頭転換計画(Conventional TRIDENT Modification: CTM)が開始されている。なお、国防省は、FY2007予算要求で関連の研究開発費として約7700万ドルを要求したが、議会が消極的だったために要求のうち約5700万ドルが削減され、約2000万ドルの予算割り当てを受けてCTMはスタートした。なお国防省は、2008会計年度予算要求においては約1億2600万ドルを要求している。

国防科学委員会報告書に盛り込まれた、戦略攻撃手段の通常打撃戦力化構想の中で、

²⁵ David Mosher, "The Hunt for Small Potatoes: Saving in Nuclear Deterrence Forces," Cindy Williams, ed., *Holding the Line* (The MIT Press: Cambridge, 2001), pp.119-140.

²⁶ Steven M. Kosiak, "Spending on US Strategic Nuclear Forces: Plans and Options for the 21st Century," (Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2006), pp.29-47 <http://www.csbaonline.org/4Publications/PubLibrary/R.20060901.Spending_on_US_Str/R.20060901.Spending_on_US_Str.pdf> accessed on March 14, 2007.

²⁷ Department of Defense, "Report of the Defense Science Board Task Force on Future Strategic Strike Forces," section 5, pp.10-16.

SLIRBM開発計画はFY2006をもって打ち切られており、ピースキーパー通常弾頭化計画は、議会などでも議論された²⁸ものの正式なプログラムとしては開始されておらず、弾道ミサイルを用いた通常打撃戦力としては今のところはこのCTMが唯一のものである。

このような長距離弾頭ミサイルを通常弾頭に換装しようとするアイデアが出現している理由は、まず大量破壊兵器の脅威に対して、核報復以外の攻撃手段を取得することによって、アメリカの政策決定に柔軟性を持たせることである。特に、米国にとって、核攻撃を実際に行うのは政治的に容易ではなく、敷居が高い。よって、核攻撃未満かつ従来の通常戦力以上の攻撃手段を整備することによって、より状況に対応した抑止 (tailored deterrence) ができると考えられているのである。また、既存のICBM、SLBMを用いれば、命令伝達等にかかる時間を考慮しても、30分から1時間以内に世界中のどこでも攻撃する手段を、比較的安価に手にすることができる。こうすることで、タイム・センシティブ・ターゲットと呼ばれる、即時攻撃が必要な目標に対する攻撃能力を獲得できるのである。なお、通常弾頭といっても通常火薬を用いるわけではなく、SLBMであれICBMであれ、非常に高速の終末速度で目標に落下することを利用し、金属を棒状に加工した運動エネルギー弾頭と呼ぶべきものを用いる。トライデントD-5SLBMに関していえば、ターミナル段階の空力制御を行うことによる命中精度の向上実験を2002年と2005年に成功させており²⁹、終末速度を破壊力に変えることができる運動エネルギー弾頭を搭載することによって、地下の目標でも十分破壊できると考えられているのである。

ただし、こうした計画には反論も存在する³⁰。有力な批判は、ロシアや中国が核ミサイルの発射と誤認する危険性があることの指摘である。この問題は十分認識されており、ICBMと異なり、SLBMであれば発射地点を調整することによってこうした国々が誤解しないような軌道を選択することができることから、ピースキーパーではなくトライデントD5の通常弾頭化計画が採用されたと考えられる。なお、当初の国防科学委員会報告書で、中射程の新型SLBMとしてSLIRBMが提案されたのも、ロシアや中国の誤認を防ぐためであったが、このプログラムは2006会計年度をもって打ち切られている。ただし、中国は全世界のミサイル発射に対する早期警戒能力は有していないため³¹、現在のところ、現実的にはロシア1国との関係における問題となる。戦争はある日突然始まるものではないし、まして核攻撃をなんの理由もなく行うことは

²⁸ Strategic Forces Subcommittee, Senate Armed Services Committee, Hearing on FY2004 Authorization: Strategic Forces, (April 8, 2003)におけるジェームズ・エリス提督の証言。

²⁹ Norman Polmer, "Conventional Trident on Hold," *Proceedings*, Col. 132, No.11 (November 2006), pp.88-89.

³⁰ *Ibid.*, p.89.

³¹ ミリタリーバランスによれば、中国はロシア国境付近に早期警戒用のフェイズドアレイレーダーを配備しているとされるが、だとすれば太平洋側の目標探知はできないし、また、そもそもこうしたレーダーの超水平線探知能力はきわめて限定されている。International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2007* (Routledge, 2007), p.347.

考えられないのだから、数発のSLBMの発射をロシアに対する核攻撃の開始と誤解されないような外交努力はそれほど難しいことではないように思われる。

もう1点の有力な批判は、ミッドコース段階に入るところで切り離される第3段ブースターが第三国領域に落下する可能性があることである。この点は解決困難な問題であり、第三国の、少なくとも地上に落下しないように発射地点と軌道を設定する以外に解決策はない。

「新たな三本柱」の全体的な傾向は、これまで述べてきたように核の三本柱の役割を相対化し、通常戦力や防衛システムをこれまで以上に重視していこうとするものである。そうした傾向からすれば、ここで述べたような、戦略攻撃手段の通常戦力化といった傾向はこれからも継続していくであろう。前節では、近いうちに核の三本柱の根本的な再検討が必要になる可能性が高いと述べたが、その際には、こうした、通常攻撃戦力の役割をもあわせて議論がなされることになろう。

おわりに

日本の安全保障は、究極的にはアメリカの拡大抑止に依存している。そしてそれは、核の三本柱とそれを包括する「新たな三本柱」によって支えられているのである。本稿では、この、「新たな三本柱」について、特に核および非核の攻撃戦力と応答的インフラに注目して分析を行った。それを踏まえると、現状と今後の展望に関して、以下の三つのポイントを挙げることができよう。

まず、「新たな三本柱」においては核戦力の地位が相対化されていることである。いうまでもなく、「新たな三本柱」は、核の三本柱だけでなく、ハイテク通常戦力、防衛システム、産業・技術基盤を含む包括的な概念だが、実際の予算支出を見ても、研究開発費において、ミサイル防衛関連経費が核戦力関連経費を超えているのである。今後、核戦力に関連するプログラムの中心となるのがRRW開発計画で、それ以外に大きな支出が予想されるものがないことを考えると、こうした傾向は今後も続いていくものと考えられる。このことは、アメリカの国防政策における核戦力の優先順位が低下していることを表しているのである。

次に、核の三本柱について、根本的な再検討が近い将来に行われる可能性が高いことである。現在は核戦力の地位は「新たな三本柱」の中で相対化されており、研究開発における優先順位は高くないが、それは冷戦期に構築した膨大な規模の戦略核戦力の遺産があるから可能なことである。今後、冷戦期の核戦力が老朽化していくとなると、それをいかに再構築していくかが当然重要な課題となる。国際情勢がどのような状況にあるかにもよるだろうが、その過程で、核に関する研究開発や調達の優先順位が再び上がっていくことは十分に考えられる。その方向性は、おそらく次期政権で示されることになるだろうから、次期政権がどのような核戦略を打ち出していくのか、注視していく必要があるだろう。

第三に、戦略攻撃手段の通常戦力化は、若干の問題を抱えながらも続けられていくだろうことである。今後、よほどのことがない限り「核の敷居」が低下していくことは考えにくい。そうだとすれば、核とハイテク兵器の間に存在しうる「抑止の間隙」を埋める手段として、通常弾頭化したSLBMやICBM、あるいは極超音速（無人）爆撃機が重視されていくことは自然な傾向であろう。そして、核の三本柱が根本的に再検討されることになるのであれば、それはこうした戦略攻撃手段の通常戦力化と無関係であることはあり得ない。

こうした論点の中で、我が国に特に関係するであろうことは、核の三本柱の将来に関わるものである。北朝鮮のみならず、中国もミサイル・核戦力の近代化を積極的に進めている。そして中国がアメリカに対する信頼性のある第二撃能力を手にするになれば、日本は「デカップリング」の不安にさらされることになる。そのとき、アメリカの核の三本柱がどのような姿になっているかは、日本の安全保障にとって死活的に重要な問題なのである。そのような状況においては、これまでのような「実存的」な拡大抑止に依存するのではなく、NATOにおける核計画グループのような、核抑止戦略について協議する公式な場を設定する必要があることになるだろう。また、より近い将来においては、米国の次期政権が、核弾頭の老朽化問題を検証するための核実験を行う旨の決定を行った場合、どのように対応するかといった外交的な難問が生じる可能性もあることを指摘しておくべきであろう。

第4章 米国の外交・安全保障政策における核兵器の役割

戸崎 洋史

はじめに

米国が1945年8月に広島および長崎に核兵器を投下した際、そこには日本に早期の無条件降伏を強制することに加えて、その比類なき破壊力を国際社会、とりわけソ連に示すことで、戦後の米国の外交・安全保障政策、とくに対ソ政策を有利に展開することなどといった狙いが含まれていたとされている¹。核兵器はその後、60年以上にわたって実戦では使用されてこなかったが、これは核兵器に果たすべき役割がなかったことを意味するものではない。現存の兵器体系において比類なき破壊力を有する核兵器は、国際情勢や国際秩序の動向に大きな影響を与える戦略的性格を持つ兵器であり、米国はこれを、その外交・安全保障政策に積極的に活用してきた。ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権が2001年末に議会に提出した『核態勢見直し』（NPR）報告では、米国の核兵器が果たすべき役割として、保証（Assuring：同盟国・友好国の安全を確保し、またそうした国が核兵器を取得する誘因を低減する）、諫止（Dissuading：潜在的な敵が大量破壊兵器などを追求するのを思い止まらせる）、抑止（Deterring：敵による米国および同盟国・友好国への攻撃や強制を抑止する）、撃退（Defeating：抑止が失敗した場合に敵を撃退する）の四つが挙げられた。米国は今後も、核兵器をその外交・安全保障政策に積極的に活用することが示唆されている。

本稿では、ブッシュ政権の動向を中心に、冷戦期あるいは冷戦後の他の政権の動向とも比較しつつ、ロシア、「ならず者国家」、中国および同盟国・友好国に対する米国の外交・安全保障政策において、米国が核兵器にいかなる役割を与えようとしてきたかをそれぞれ概観するとともに、今後の役割について考察する。

1. 対ロシア政策

冷戦期、米国の安全保障政策における核兵器の主たる役割は、ソ連およびこれを中心とする東側陣営による勢力圏の拡張を企図した軍事行動、ならびに米ソ間の全面核戦争を抑止することであった。また、とくに欧州正面では、ワルシャワ条約機構軍に対する北大西洋条約機構（NATO）軍の通常戦力の劣勢を補完することも、米国の核兵器の重要な役割と位置づけられた。

¹ William H. Kincade, "The United States: Nuclear Decision Making, 1939-89," Regina Cowen Larp, ed., *Security with Nuclear Weapon? Different Perspectives on National Security* (Oxford, UK: Oxford University Press, 1991), pp. 24-32; Robert S. Norris, *Racing for the Bomb: General Leslie R. Groves, the Manhattan Project's Indispensable Man* (South Royalton, Vermont: Steerforth Press, 2002), pp. 373-394を参照。

ドワイト・アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 政権の大量報復戦略が厳しく批判された後、ジョン・F・ケネディ (John F. Kennedy) 政権は柔軟反応戦略を打ち出した。これは、東側諸国の攻撃の程度に応じて、通常戦力を用いた反撃から非戦略核兵器の使用を経て戦略核兵器の使用に至る段階的な対応を用意し、先行使用の可能性も含めて核兵器使用の柔軟性を確保しつつ、西側に有利な状況でエスカレーション・コントロールを行う態勢を維持することでソ連を含む東側陣営を抑止するというものであった。柔軟反応戦略では、NATO諸国による通常戦力増強の必要性が示されたが、同時にNATO軍の通常戦力の劣勢を補完するという核兵器の役割が引き継がれ、欧州NATO諸国には最大で7000発以上の米国の非戦略核兵器が配備された。

戦略核兵器に関しては、対価値打撃 (countervalue) を中心とする確証破壊戦略が宣言政策として採用され、冷戦期を通じて米国の戦略核戦略の基盤となった。確証破壊戦略には、相互に先制攻撃を行う誘因を抑制する(「危機における安定 (crisis stability)」)とともに、米ソ間の際限なき戦略核軍備増強を抑制する(「軍備競争に係る安定 (arms race stability)」)ことで米ソ間の戦略的安定 (strategic stability) を維持するという狙いも含まれていた。他方で運用政策上は、戦略核兵器の主要な目標は、宣言政策とは異なり、ソ連の戦略核戦力、他の軍事的、政軍指導者などに設定され、対兵力打撃 (counterforce) が重視された。米国は、ソ連の先制攻撃で米国の多くの核兵器が破壊されても、これら数千の目標を破壊する能力の確保を模索したため、大規模な戦略核戦力の維持が必要となった。

こうした核戦略は、「対ソ封じ込め」という米国の外交政策とも密接に関連するものであった。また米ソ間核軍備管理交渉は、敵対する二国間の数少ないコミュニケーションのチャンネルとしても機能したが²、これも米国(およびソ連)の核兵器がその外交政策で果たした役割の一つに挙げることができる。さらにいえば、米ソが大規模に配備した核兵器は、全面核戦争に至りかねない二国間の直接対決の回避が共通の利益であると両国に認識させ、そのことが冷戦の「制度化³」、米ソ二極を中心とする国際秩序の形成⁴、さらには「長い平和 (Long Peace) ⁵」をもたらしたとも指摘されている。

冷戦後、米露(ソ)が対立して全面核戦争に至る可能性は大きく低下し、米国の対露政策における核兵器の役割も変容することが予想された。ビル・クリントン (Bill J. Clinton) 政権

² 前田寿『『軍縮交渉』についての私見』『国際問題』第294号(1984年9月)、20頁; Michael A. Levi and Michael E. O'Hanlon, *The Future of Arms Control* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2005), p. 2を参照。

³ 梅本哲也『核兵器と国際政治——1945-1995』(日本国際問題研究所、1996年) 8-12頁を参照。

⁴ 納家政嗣『国際紛争と予防外交』(有斐閣、2003年) 50-53頁を参照。

⁵ ジョン・L・ギャディス『ロングピース—冷戦史の証言「核・緊張・平和」』五味俊樹他訳(芦書房、2002年)。

による1994年NPR報告では、たしかにロシアに対する核抑止態勢が冷戦期ほど強調されることはなかった。しかしながら同報告では、ロシアの不安定な将来に対する「保険 (hedging)」として一定の戦略核戦力を維持し続ける必要性があるとして、核戦略の大幅な見直しは見送られた。1997年11月の大統領決定指令 (PDD) 60では、米国の戦略核戦力をを用いる約2500の攻撃目標数のうち、ロシアには約2000が割り当てられたとされている⁶。

ブッシュ政権は、「ロシアはもはや敵ではない」ことを強調し、2001年NPRでは、1700~2200発の規模に削減するとした実戦配備戦略核弾頭の規模も「ロシアが関与する当面の事態によって導かれたものではない」とした。そこには一方で、米露という核超大国間で武力衝突が起こる可能性が一層低下するなかで、両国間の戦略的安定の維持が、戦略核戦力を中心とする軍事的側面よりも、「新しい戦略関係」の下で政治的側面を重視したものへと変容しているという現実が反映されているといえよう。他方でこうした宣言政策には、米国による弾道弾迎撃ミサイル (ABM) 条約からの脱退やミサイル防衛の積極的な推進に対するロシアの反発を緩和するとともに、とくに9.11テロ後の対テロ戦争においてロシアからの支持を得るという米国の狙いも含まれていたのであろう⁷。

また、ブッシュ政権が示した戦略核戦力の規模は、クリントン政権が設定した上述の攻撃目標数と大差はない。2001年NPRの非公開部分としてリークされた文書⁸には、ロシアの大規模な核戦力は依然として米国の懸念であり、米国はこれを考慮して核戦力に関する計画を立てなければならず、ロシアとの関係が悪化した場合には核戦力レベルおよび核態勢を修正する必要があるかもしれないと記されている。ロシアの将来に対する「保険」としての役割が、引き続き米国の核兵器に与えられているといえる。しかも米国の戦略核戦力は、弱体化しつつあるロシアの戦略核戦力に対して質的に、また要時の再配備能力を考慮すれば数的にも優勢であり、米国の先制核攻撃によってロシアの対米報復能力は壊滅するとの分析すらある⁹。

米国の対露政策において、その核兵器の役割は冷戦期よりも後景に退きつつある。「敵ではな

⁶ Matthew G. McKinzie, Thomas B. Cochran, Robert S. Norris and William M. Arkin, *The U.S. Nuclear War Plan: A Time for Change* (Washington D.C.: Natural Resources Defense Council, 2001), p. 10を参照。

⁷ 戸崎洋史「米露間軍備管理問題——『新しい戦略関係』への移行と課題」松井弘明編『9.11事件以後のロシア外交の新展開』(日本国際問題研究所、2003年) 36-41頁を参照。

⁸ 核態勢見直し報告非公開部分の抜粋は、以下のサイトに掲載されている<<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>>。なおブッシュ政権は、この真偽については明確にしていない。

⁹ Keir A. Lieber and Daryl G. Press, “The End of MAD? The Nuclear Dimension of U.S. Primacy,” *International Security*, Vol. 30, No. 4 (Spring 2006), pp. 7-44; Keir A. Lieber and Daryl G. Press, “The Rise of U.S. Nuclear Primacy,” *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2 (March/April 2006), pp. 42-55を参照。この分析に対する批判が、“Nuclear Exchange: Does Washington Really Have (or Want) Nuclear Primacy?” *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 5 (September/October 2006), pp. 149-157にまとめられている。

い」ロシアを、公然と核態勢を示すことで抑止する必要はない。米露間のコミュニケーションのチャンネルは増大し、核問題にその機能を依存する必要性も低下した。戦略攻撃能力削減条約（モスクワ条約）では、条文上は米露の戦略核兵器の数的均衡を明記おり、「米国と並ぶ大国」であるというロシアの大国意識に意を払っている。しかしながら米国は、実質的にはロシアが戦略核兵器の分野においてすら米国に質・量ともに比肩し難い能力を確保することで、ロシアが「同等の挑戦国（peer competitor）」として米国に挑戦するのを諫止しようとしているといえる。

2. 対「ならず者国家」政策

冷戦後、米国は、大量破壊兵器を保有する「ならず者国家」を国際秩序再構築の障害とみなし、主要な脅威と位置づけていった。クリントン政権は1994年NPRにおいて、1993年に打ち出した拡散対抗政策を、大量破壊兵器の脅威や使用に通常戦力で対応する態勢を構築しようとするものとした上で、核兵器に新しい役割を与えるのではなく、大量破壊兵器の脅威や使用に対応する通常戦力能力を持つことで、米国の核兵器への依存を一層低減するという意向を示した¹⁰。

しかしながら、米国が実際に核兵器への依存を低減したとは言い難かった。1994年NPR策定のために設置された作業部会の一つである「代替的核態勢と拡散対抗政策の関係」作業部会では、「ならず者国家」を抑止するためには、あらゆる範囲の核オプションが望まれるというコンセンサスに達し、また地下施設を含む一定の目標を破壊する手段として核兵器が維持されることも合意されていた¹¹。1995年12月の「統合核作戦ドクトリン」では、米国の核戦力の役割の一つとして、大量破壊兵器、とくに核兵器の使用を抑止することが挙げられ、「敵の大量破壊兵器の使用を抑止するためには、信頼でき、軍事的に効果のある迅速で選択的に対応する能力および意思を米国が有していることを、敵の指導者が信じる必要」があり、「敵が紛争に大量破壊兵器の導入を選択する場合、米国の核能力は、敵に受け入れ難い損害と不均衡な損失を突きつけるものでなければならない¹²」とした。この文書では、地域紛争における米国の最優先事項

¹⁰ 1994年「核態勢見直し」報告は非公開だが、その概要は、Perry, *Annual Report to the President and Congress*. February 1995に記されている。また、同報告が作成された過程を記したものとして、Janne E. Nolan, *An Elusive Consensus: Nuclear Weapons and American Security after the Cold War* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1999), pp. 35-62を参照。

¹¹ Hans M. Kristensen, “Nuclear Futures: Proliferation of Weapons of Mass Destruction and US Nuclear Strategy,” *BASIC Research Report*, British American Security Information Council (BASIC), February 1998, p. 14を参照。

¹² “Doctrine for Joint Nuclear Operations,” Joint Pub 3-12, 15 December 1995, chapter I, p. 2. また翌年2月の「統合戦域核作戦ドクトリン」でも、地域紛争における核兵器の使用が考慮され、大量破壊兵器の使用が深刻な帰結をもたらすことを敵国が理解すべきであるとしている。Doctrine for Joint

は大量破壊兵器使用の抑止であり、報復においては低威力の核兵器が有益な手段であるとも記された¹³。また米国は、非核兵器国に対する消極的安全保証を宣言する一方で、生物・化学兵器が使用された場合には核兵器を用いて報復する可能性をたびたび示唆し、意図的に一定の「曖昧さ」をつくり出そうとした。

「ならず者国家」に対するブッシュ政権の核戦略・抑止政策は、前政権のそれを多分に引き継ぐものだといえるが、とくに9.11テロ以降、核兵器の役割を少なからず高めているとの印象を与えている。2001年NPRの前文では、同報告が、米露間に新しい関係が構築されてきた一方で、多元的かつ潜在的な敵、紛争源および前例のない挑戦に直面しているという認識の下に構築されたとして、米国の新たな核戦略がそうした脅威を主たる対象に策定されたことが謳われている。また同報告では、大陸間弾道ミサイル（ICBM）、潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）および重爆撃機からなる「冷戦期の三本柱」（Cold War Triad）に替わり、攻撃的打撃システム（核・非核）、防衛（積極的・消極的）および再活性化された防衛インフラからなる「新たな三本柱」（New Triad）を設定し、ミサイル防衛を含む防衛能力、ならびに非核攻撃能力を増強することによって、核兵器への依存を低減する一方で、大量破壊兵器攻撃に対する抑止能力を向上させるとしている。精密性、迅速性および破壊力をはじめとする米国の通常兵器の質的向上により、従来は核兵器に付与されてきた任務が通常兵器でも対応可能になってきていることは疑いない。

他方で、核戦力と通常戦力とを「統合」という態勢は、米国が核戦力を「通常戦力化」することで、核兵器の役割や使用可能性を高めようとしているのではないかという見方もある。2001年「核態勢見直し」報告非公開部分では、核兵器の新しい目標の優先課題として、指揮センターのための強化施設、大量破壊兵器関連地下施設、および移動目標を挙げており、ブッシュ政権下では小型核兵器、地下貫通型核爆弾、生物・化学剤を無力化するための核兵器など、より「使いやすい」核兵器の研究・開発に高い関心が示されてきた。ブッシュ政権が2002年『米国の国家安全保障戦略』（NSS）において「敵による…敵対行動を未然に防止するために、必要であれば、米国は先制的に行動する」可能性を明確に示したことも、核兵器使用の敷居を低めようとしているのではないかと懸念を強める一因となっている。

これに対してブッシュ政権は、実際に使用可能な核戦力を整備することで抑止力が強化され、このことで逆に核兵器が実際に使用される可能性は低減されるとしている。

「核使用の敷居については、核抑止能力の信憑性と核使用の認識された敷居との間に外見上の緊張がある。もし核能力が、より信頼性があるのであれば、米国はそれを、より使用しようとするだろうとの議論がある。他方、もしそれがより信頼性があるの

Theater Nuclear Operations,” Joint Pub 3-12.1, 9 February 1996, chapter I, pp. 2-3を参照。

¹³ “Doctrine for Joint Nuclear Operations,” Joint Pub 3-12, chapter I, p. 3.

であれば、敵は抑止され、米国は核兵器を使用する必要がないとの反論がある。しかしながら、誤った考えは、抑止がより信頼性があるという敵の見方が、米国の使用のより低い敷居と必然的に結びついていると示唆することである。核近代化努力は、米国が何をできるか、危機において何を覚悟するかもしれないかについての敵の認識を変えることによって、抑止を強化するであろう。それは、実際の使用の可能性を高めることなくなされるであろう¹⁴。

ブッシュ政権の対「ならず者国家」政策における核兵器の役割についての双方の主張は、いずれも間違っただけのものではないのであろう。冷戦後、核兵器を用いた懲罰的抑止が「ならず者国家」には機能しない可能性が懸念されるなかで、米国は、抑止失敗時には損害限定能力としても活用しうる拒否的抑止態勢の構築を重視してきた。米国は、「ならず者国家」による大量破壊兵器の先行使用による損害を受忍できないとして、先制的に攻撃することで損害を限定する必要があるとしている。そこでは、核兵器よりも使用に対する敷居の低い通常兵器の役割が重視されるであろう。「米国は、圧倒的な通常戦力の優勢を有していることから、紛争開始段階において核兵器を持って先制攻撃を行う軍事的必要があるというシナリオを想像することは難しい¹⁵」のみならず、「道義的および政治的帰結によって、米国は、多くのシナリオの場合、戦闘における核兵器の実際の使用を自己抑止されるかもしれない¹⁶」からである。米国は「ならず者国家」に対する懲罰的抑止の信頼性・信憑性の欠如を主張してきたにもかかわらず、「ならず者国家」に対する核兵器の使用は、現実には「ならず者国家」による大量破壊兵器使用に対する報復、あるいは大量破壊兵器のさらなる使用に対する抑止の再確立といった目的を除き、考えにくいようにも思われる。

しかしながら、通常兵器だけでは対応できない攻撃目標や状況も想定される。また、核兵器の「抑止力としての強さ」は通常兵器を凌ぐ¹⁷。地域紛争における米国のリスクは多くの場合、国家の生存にかかるものではないため、相手は米国が核兵器を使用する蓋然性は低いと認識するかもしれない。こうしたなかで、「米国の核抑止の信頼性は、敵の社会にいかに大きな損害を

¹⁴ The Secretary of State, The Secretary of Defense, and The Secretary of Energy, *An Assessment of the Impact of Repeal of the Prohibition on Low Yield Warhead Development on the Ability of the United States to Achieve Its Nonproliferation Objective*, A Report Submitted to Congress in Response to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004, Public Law No. 108-136, Section 3116, March 2004, p. 5.

¹⁵ Amy F. Woolf, "U.S. Nuclear Weapons: Changes in Policy and Force Structure," *CRS Report for Congress*, RL31623 (updated February 23, 2004), p. 10.

¹⁶ James E. Doyle and Peter Engstrom, "The Utility of Nuclear Weapons: Tradeoffs and Opportunity Costs," Barry R. Schneider and William L. Dowdy (eds.), *Pulling Back from the Nuclear Brink: Reducing and Countering Nuclear Threats* (London: Frank Cass, 1998), p. 41.

¹⁷ 通常兵器による抑止力の限界については、小川伸一「核兵器の意義と課題——過去と将来」石津朋之編『戦争の本質と軍事力の諸相』（彩流社、2004年）190-191頁。

与えるかではなく、いかに小さくするかということに依存¹⁸」しており、爆発威力が小さく、付帯損害も少ない「使いやすい」核兵器を攻撃のオプションに含めることが、抑止力を高める役割を担うと考えられているのである。抑止が機能すれば、米国が核兵器を実際に使用する可能性や必要性は低減されるであろう。他方で、抑止効果を期待して「使いやすい」核兵器を保持することは、米国が挑戦を受けた場合、その実際の使用を迫るものともなりかねない。

米国にとって、「ならず者国家」に対する核兵器の役割を明確に定義することは、肯定的・否定的な双方の側面を有しており、だからこそ核兵器の使用に関する「熟慮の上の曖昧さ(studied ambiguity)」を維持するとともに、各兵器体系の運用では柔軟性が重視され、核兵器と通常兵器の統合、ならびにグローバル打撃(Global Strike)をはじめとして戦略核兵器・運搬手段の非戦略任務や通常任務での活用などを打ち出しているといえる¹⁹。

米国は核兵器を、「ならず者国家」による大量破壊兵器の取得の諫止、あるいは保有する大量破壊兵器の放棄の促進または強制・強要という外交政策にも活用しようとしてきた。そしてこれは、繰り返しになるが、米国が主導する冷戦後の国際秩序再構築の阻害要因として認識される「ならず者国家」の大量破壊兵器拡散問題に対するものとして、冷戦終結以降引き続くものである。ブッシュ政権下では、とくに9.11テロからイラク戦争へと至る過程で、自国の外交目標を、ときにはその圧倒的な軍事力を誇示しつつ追求するのを厭わない姿勢が示されたこととも相俟って、核兵器の役割を、米国の対「ならず者国家」外交・安全保障政策において従前以上に高めているように見えるのである。

ブッシュ政権は、実際に核兵器の役割を高めているか否かは別として、少なくとも高めているように「見える」ことの効果을期待しているのであろう。ただし、そのことが効果的に機能するとは限らない。北朝鮮は、米国の先制核攻撃の脅威を口実として、核兵器保有を公然化し、核爆発実験を実施した。イランも、ウラン濃縮活動をはじめとして核開発を加速化させている。米国以外の核兵器保有国が、核兵器を「使いやすい」兵器だと位置づけ、そうした国による核兵器使用の可能性が高まるかもしれない。米国の核戦略・抑止政策が核不拡散体制の規範の一つである「核軍縮の促進」に反しているとの非核兵器国の不満も高まっている。核不拡散義務を遵守する非核兵器国が核兵器の価値を再認識する可能性も皆無ではない。ブッシュ政権の対「ならず者国家」政策が、当面の核兵器拡散問題を解決できないばかりか、逆に拡散を促進し、

¹⁸ Keith B. Payne, "The Nuclear Posture Review: Setting the Record Straight," *The Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 3 (Summer 2005), p. 144.

¹⁹ 「非戦略核兵器が削減される中で、戦略核兵器が非戦略核兵器としての地域的(戦域的)役割を高めてきており、ドクトリンはならず者国家や非国家主体の能力に対する新しい任務を求めている」との分析もある。Hans M. Kristensen, "The Role of Nuclear Weapons: New Doctrine Falls Short of Bush Pledge," *Arms Control Today*, No. 35, Vol. 7 (September 2005) <http://www.armscontrol.org/act/2005_09/Kristensen.asp>.

中長期的にも核不拡散体制から得られる利益を損なうものとなるような「役割」を果たしてしまいう可能性も排除できないのである。

3. 対中国政策

米国は、1970年代初めに中国との関係改善に着手して以来、中国に対する核兵器使用の威嚇、あるいは対中核態勢を明確化してこなかった。また冷戦後、とくにクリントン政権期には、経済関係を協調的に維持・発展させることが双方にとっての利益であると認識し、「戦略的パートナー」と称して関係強化を模索した。台湾問題の緊張が高まり武力衝突に至るのを抑制あるいは抑止するものとして、核兵器をはじめとする米国の軍事力が一定の、しかしながら重要な役割を果たしてきたことは間違いないが、台湾防衛に関する米国のコミットメントを曖昧にするという「戦略的曖昧性 (strategic ambiguity)」が維持されてきたこともあり、米国の対中政策において核兵器の役割が強調されることはなかった。また、「米国は、核武装する中国の台頭に、冷戦期の戦略核ドクトリン、運用および戦力態勢の枠組みのなかで適応させてきた。…中国に関係する米国の核戦略および計画に関して、公の議論はほとんど起こらなかった²⁰」。

ブッシュ政権の2001年NPRでも、公開部分では中国に関する直接的な言及はない。しかしながら、その非公開部分では、米国が備えなければならない事態 (contingency) のうち、よく認識された現在の危険を含む「当面 (immediate) の事態」には「台湾の地位に関する軍事的対立」を含め、また中国を「当面の事態」、および当面の危険ではない「潜在的な (potential) 事態」に関与し得る国家であると位置づけている。2001年および2006年の『四年期国防見直し』(QDR) 報告、あるいは国防総省が中国の軍事力に関して議会に提出する年次報告でも、中国の軍事近代化、台湾問題、ならびに中国の中長期的な動向に対する警戒感が隠されていない²¹。中国が2005年3月に制定した「反国家分裂法」は、中国が台湾を武力統一する可能性に対する米国の懸念を高めるものとなった。また中国は、多極化世界を目指すとして米国の単独主義に反対する姿勢をたびたび明確にしている。中国が経済発展を背景に積極的な軍事近代化を推進していることもあり、米国は中国を、米国と軍事的に競い合える最も大きな潜在力を持つ国であると見ており、対策を講じなければ、いずれ米国の軍事的優位性が失われ、アジアあるいは国際社会における米国の影響力も大きく低下する可能性があるとの考えを強めつつあるように見える。

ブッシュ政権は、核戦力を含む軍事力の圧倒的な対中優位を維持することで、中国が台湾間

²⁰ Lewis A. Dunn, "Beyond the Cold War Nuclear Legacy: Offense-Defense and the Role of Nuclear Deterrence," *Proliferation Papers*, Winter 2001, p. 8.

²¹ Office of Secretary of Defense, *The Military Power of the People's Republic of China 2005: A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act, Fiscal Year 2000*, February 20, 2005を参照。

題で軍事力を用いて統一を図ること、あるいはアジア太平洋地域で中国が米国に替わる強い影響力を行使しようと試みることを諫止・抑止するという外交・安全保障政策を、従来の政権よりは明らかにしつつある。にもかかわらず、ブッシュ政権の対中政策における核兵器の役割は、依然として曖昧性が維持されたままである。その理由には、第一に、米国は中国と高い緊張関係あるいは敵対関係にあるわけではなく、対中政策全般のバランスにも配慮した外交・安全保障政策を展開する必要があるということが挙げられる。米国にとって、中国との良好な経済関係の維持・発展は高い優先順位を保っている。中国が「責任ある利害共有者 (responsible stakeholder)」としての役割を果たすようになれば、北朝鮮核兵器開発問題など大量破壊兵器拡散問題をはじめとする米国の最優先課題に中国からの協力を得る、あるいは少なくとも中国がこれに反する行動を取らないということも期待できる。米国による対中核態勢の明確化は、このこと自体が中国との緊張を高め、その軍事近代化を一層加速させるなど、米国の利益を損なうものとなりかねない。

第二に、米国は、少なくとも当面は対中核態勢を明示することなく中国に対しても活用できる核態勢を維持できるということが挙げられよう。中国の戦略核兵器は、液体燃料固定式のICBMの20基程度とされている。2001年12月に米国が公表した「国家情報見積もり」(NIE)で予測したように2015年までに中国の戦略核弾頭数が75~100発程度に増強されたとしても²²、モスクワ条約履行完了後も2200発の戦略核弾頭を配備でき、さらにその再配備能力を維持し、ミサイル防衛も積極的に推進するという米国の戦略戦力に対して、中国のそれは圧倒的に劣勢である。戦域レベルにおける米国の優位は圧倒的なものであるとは言い難いが、米国は、配備している航空機搭載重力落下式核爆弾に加えて、海洋配備巡航ミサイル(トマホーク)に再配備される核弾頭、さらには「ならず者国家」の脅威に対応するものして関心が示されている各種核兵器を活用することもできよう。

イラクにおけるテロの激化や北朝鮮核問題などにより米国の単極構造に陰りが見えるなかで、米国が中国との協力や連携を必要と考える局面が増えていくとすれば、対中政策における米国の核兵器の役割は、これまでのように曖昧さが保たれ、また抑制されたものに留まるのかもしれない。ただ、米国には、中国が現状維持勢力ではなく地域的・世界的な覇権の追求を決意した挑戦的勢力であるとし、中国が米国をアジアから追い出そうとするのに対して、米国は「同等の挑戦国」の出現には寛容でなく、中国を封じ込め、そのパワーを弱めようとするであろうとの見方も少なくない²³。米国の抑止態勢は、中国の軍事力の使用を抑止するのみならず、米

²² Unclassified Summary of a National Intelligence Estimate, *Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat Through 2015*, December 2001.

²³ たとえば、John J. Mearsheimer, "Better to Be Godzilla than Bambi," *Foreign Policy*, January/February 2005 <<http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=16538&prog=zch>>.

国が中国に抑止されないようにすることを目指すべきであり、米中核関係の基礎を相互確証破壊 (MAD) にもすべきではない、すなわち米国は中国を圧倒する軍事力を維持しなければならないとの主張も、米国において必ずしも少数派に属するものではない²⁴。

米国は、能力ベースアプローチの下で核兵器を含む戦略戦力を構築するとしている。そこでは、特定の敵に対する「能力」ではなく、米国の脅威となりうる「能力」に対応する米国の「能力」を維持・強化していくことになる。そうした米国の「能力」は、中国との緊張が高まれば、当然ながら中国に対しても活用されよう。不安定化要因の顕在化の抑制、中国の将来に対する「保険」としての現在の米国の核兵器の役割は、中国の台頭が現実味を帯びるなかで、変容していくのかもしれない。台湾問題の緊張増大、地域や国際社会における中国による影響力拡大の試み、あるいは中国の戦略核戦力の大規模な増強などは、米国の対中外交・安全保障政策における核兵器の役割を、より明確化させるものとなる。

4. 同盟国・友好国との関係

米国の核兵器は、顕在的・潜在的な脅威に対する外交・安全保障政策だけでなく、同盟国・友好国との関係においても重要な役割を果たしてきた。米国が同盟国・友好国の安全を保証するために提供する拡大抑止の根幹は、核抑止の延伸(「核の傘」)である。「核の傘」については、その信頼性・信憑性、すなわち米国が自国の安全を犠牲にしかねないなかでも同盟国・友好国のために核兵器を使用するかということが、たびたび議論となった。米国はとくに冷戦期、そのコミットメントを担保するものとして、NATO諸国などに非戦略核兵器を大規模に配備し、東側諸国の一定程度以上の攻撃に対しては核兵器の使用を不可避とするような態勢を構築した。

その「核の傘」は、米国による勢力圏の維持・拡大、また、たとえば核兵器取得の防止や米国が主導する政策への支持・協力といった同盟国・友好国の行動の管理という、米国の外交・安全保障政策を支えるものにもなった。脅威に対して米国のパワーに依存せざるをえないと考える国が増えれば、それだけ米国の影響力の及ぶ範囲も拡大される。同盟国・友好国のために核兵器を使用するか否かは、米国にとっては絶対的な政治的課題ではなく、だからこそ「核の傘」を提供される同盟国・友好国にとっては、米国との良好な関係を維持することが重要な政治課題となり、とりわけ米国の最優先課題に反対することは難しくなる。

米国の核兵器が果たしてきたこうした役割の増大・縮小、あるいは重視される役割は、「核の

²⁴ たとえば、Leon Sloss, “Deterrence, Defenses, Nuclear Weapons and Arms Control,” *Comparative Strategy*, Vol. 20, No. 5 (2001), p. 438; Richard C. Thornton, “The United States and China: Time for a Change,” Stephen J. Flanagan and Michael E. Marti, eds., *The People’s Liberation Army and China in Transition* (Washington D.C.: National Defense University Press, 2003), p. 316; Bradley A. Thayer, “Confronting China: An Evaluation of Options for the United States,” *Comparative Strategy*, Vol.24, No. 1 (January-March 2005), pp. 71-98などを参照。

傘」の被提供国を取り巻く安全保障環境やそうした国の直面する潜在的・顕在的脅威の差異、米国が認識する最優先課題、さらには米国と「核の傘」の被提供国との関係によって変わっていくであろう²⁵。

冷戦後、ソ連の脅威が低下するなかで、とくに欧州においては、米国が提供する「核の傘」は、同盟を通じた理念や価値の共有・拡大、あるいは外交・安全保障政策を展開する際の基盤としての政治的な意味が軍事的重要性よりも大きくなってきた。冷戦期には6000～7000発の規模でNATO諸国に配備された米国の非戦略核兵器は、現在では数百発の航空機搭載重力落下式核爆弾に削減されている²⁶。欧州NATO諸国の一部で安全保障問題での対米依存が低下するなかで、イラク戦争に象徴されるように、米国の最優先課題に強く反対する、つまり米国による行動の管理が機能しない場面も見られるようになっている。

これに対して北東アジアでは、北朝鮮の核兵器開発問題、あるいは中国の将来の不安定性などから、米国の「核の傘」の役割は、冷戦期以上に高まっている。2006年10月の北朝鮮核実験後、米国は直ちに日本や韓国への「核の傘」の提供を再確認したが、そこでは北朝鮮に対する抑止を明確化して同盟国に安心感を供与することに加えて、同盟関係の結束の強さを示しつつ一致して対処すること、さらには当該地域における「核ドミノ」を防止することが目的に含まれていたと考えられる。「核の傘」の被提供国である日本および韓国は、イラク戦争ではともに米国に協力したが、そこには北朝鮮核問題の悪化が一因として働いていたことは間違いない。

米国にとっての現状での主要な脅威として認識されている「ならず者国家」は、「いまや米国本土に対する直接の脅威として位置づけられるようになっており、「米国は同盟の論理を再構築し、既存の同盟関係を再評価しつつあるが、米国本土自体の安全が脅かされる結果として『同盟国の防衛のための拡大抑止』から『米国本土を防衛するための前線』と『そのための地域秩序の形成・維持』へと米国の戦略的関心が移りつつある²⁷」という。このことが、同盟国・友好国との関係で米国の核兵器が担う役割にいかなる影響を与えうるかは予断できない。同盟国・友好国の安全の確保と米国本土の防衛がオーバーラップすることにより、「核の傘」に関する米国のコミットメントの信頼性・信憑性が高まり、同盟関係の一層の強化をもたらす役割を担うのかもしれない。この場合、「地域秩序の形成・維持」にも肯定的な役割を果たすことになろう。他方で、同盟国・友好国の意に反した米国による核兵器使用の可能性が高まりうること

²⁵ 小川伸一「『核の傘』の理論的検討」『国際政治』第90号（1989年3月）、91-102頁を参照。

²⁶ 冷戦後の欧州NATO諸国への米国の非戦略核兵器配備数は従来、約200発程度と見積もられてきたが、Hans M. Kristensen, “U.S. Nuclear Weapons in Europe: A Review of Post-Cold War Policy, Force Levels, and War Planning,” Natural Resources Defense Council February 2005では480発配備していると推計している。

²⁷ 日本国際フォーラム「新しい世界秩序と日米同盟の将来：『不戦共同体』の構築に向けて」2004年4月、16頁。

から「巻き込まれ」の懸念を高め、同盟関係の離間（decoupling）を促すものにもなりかねない。そうした「核の傘」の強化や拡大を伴う米国主導の「地域秩序の形成・維持」に対しては、地域諸国が強く反発する可能性も皆無ではないであろう。

むすびにかえて—米国の今後の核兵器の役割

米国の外交・安全保障政策における核兵器の役割は、さまざまな要因によって規定されてきたが、そのもっとも大きなものは、当然ながら米国が最優先で対応すべきと考える脅威であった。冷戦後、米国がそうした脅威に位置づけたのは、大量破壊兵器を取得して米国に挑戦する「ならず者国家」であった。米国はまた、中露の将来に対する不確実性から、「同等の挑戦国」による軍事的挑戦が生起する可能性にも留意している。そうした脅威認識は、「核の傘」の位置づけにも影響を与えてきた。その外交・安全保障政策における核兵器の役割は、米国の脅威認識が主たる変数となってきたこともあり、政権間に多分に継続性の認められるものとなってきたといえる。

ブッシュ政権は、核兵器の役割を低下させるとしているにもかかわらず、「ならず者国家」に対する従前以上に敵対的な姿勢を隠さないこともあり、逆にその役割を高めているとの印象を与えている。そこには、「ならず者国家」の脅威が地域的問題というだけでなく本土防衛とも密接に関連するとのブッシュ政権の脅威認識が背景の一つにあるのであろう。加えて、単極構造が強まっていったことで、米国は、必要であれば圧倒的なパワーの行使を厭わない、あるいは厭う必要性が低いという状況にあったことも、見逃してはならない点であろう。さらにいえば、核兵器の役割を重視する人々がブッシュ政権の重要なポストを担い、彼らが核関連能力の強化を前政権以上に積極的に推進しようとしてきたことも²⁸、上述のような印象を与える一因となったといえよう。

米国の今後の核兵器の役割についても、米国の脅威認識の変化を主たる柱として、そこに他の様々な要因が重なって規定されていくのであろう。他方で、米国は通常戦力でも他を圧倒する能力を有しており、実際の軍事作戦では核兵器よりも通常兵器の役割がさらに高まっていくであろう。「米国は圧倒的な通常軍事アドバンテージを有しており、戦争遂行のための、また通

²⁸ ブッシュ政権の核戦略・抑止政策に影響を与えたとみられる報告書としては、たとえば、Center for Counterproliferation Research, National Defense University and Center for Global Security Research, Lawrence Livermore National Laboratory, *U.S. Nuclear Policy in the 21st Century: A Fresh Look at National Strategy and Requirements*, Final Report, July 1998; National Institute for Public Policy, *Rational and Requirements for U.S. Nuclear Forces and Arms Control*. Volume I, Executive Report, National Institute for Public Policy, January 2001.前者はジョセフ（Robert Joseph）前国務次官が、また後者はペイン（Keith B. Payne）前国防次官補が、それぞれ報告書の主たるとりまとめを行った。

常戦争抑止のための、核兵器は必要としていない²⁹」のである。小型核兵器や地中貫通型核爆弾といった「使いやすい」核兵器の開発・配備に向けた動きが進展しないこととも相俟って、2001年「核態勢見直し」で挙げられた核兵器の四つの役割のうち、実際の使用である「撃退」よりも「保証」、「諫止」および「抑止」の手段としての役割、さらには外交政策を展開していく上での裏付けとなるパワーとしての役割の比重が、高まっていくと考えられる。「撃退」を含めた核兵器の役割が増大していくとすれば、それは通常戦力だけでは対応できない規模あるいは態様で核兵器（あるいは他の大量破壊兵器）を保有する国と米国とが顕在的な敵対関係に至る場合となるのであろう。

ただし、米国の核兵器の役割には、常に曖昧性がつきまとうのであろう。米国の外交政策との関連では、核兵器の役割をいかに位置づけたとしても、それが好ましくない結果を招くこともある。安全保障政策においても、曖昧性のない核戦略・抑止政策を打ち出せば、米国の抑止力を逆に弱めてしまうこと、あるいは米国が核兵器を使用せざるを得ない状況へと自らを追い込んでしまうことにもなりかねない。米国の宣言政策と運用政策が、ときに少なからず矛盾したものとなってきた理由もそこにある。米国は、そうした曖昧性から作り出される柔軟性や多面性から、その外交・安全保障政策に核兵器が与える影響を、米国にとって有利なものにするように、あるいは不利益とならないよう、今後も活用していくと思われる。

²⁹ John Deutch, "A Nuclear Posture for Today," *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 1 (January/February 2005), p. 50.

第5章 核軍縮・不拡散への米国のアプローチと「不平等性」

石川 卓

はじめに

昨今、核兵器不拡散条約（NPT）あるいはNPT体制の「危機」や「空洞化」「形骸化」が広く懸念されるようになってきている。そして、特に日本においては、そのような「危機」や「空洞化」の原因は、多くの場合、たとえば、自国の核戦力の維持・強化に固執する一方で、時には武力を行使してでも他国の核保有を阻止しようと試み、また他方ではインド、パキスタンのケースのように核保有を事実上容認するといった米国の「二重基準」ないしは「三重基準」に求められる¹。端的にいえば、そもそも核兵器国と非核兵器国との間の不平等性を不可避的に内在するNPT体制が、米国の差別的な姿勢・行動によって動揺している、という主張である。このような主張が指弾する核不拡散体制の不平等性の本質は、「もし軍事的にも経済的にも世界最強である米国がその安全のために核兵器が必要だというなら、どうやって本当に脆弱性を感じている国々にその安全を否定することができようか」という元パグウォッシュ会議議長ジョセフ・ロートブラット（Joseph Rotblat）の言葉に集約できよう²。

しかし、米国はもちろん、日本を含めた国際社会は、まさに米国を含む核兵器国が核戦力の維持に固執し続けるなかで、この難題に取り組み、一定の成果も収めてきた。「核保有国は1970年までに10カ国、75年までに15ないし20カ国に増えるかもしれない」というジョン・F・ケネディ（John F. Kennedy）大統領の有名な予言が³、1960年代初めの国際政治状況からいって決定的外れなものでなかったとすれば、60年代以降に構築・強化されてきた核不拡散体制の効果は、高く評価されてしかるべきであろう。とはいえ、その核不拡散体制が、今日、さまざまな形で重大な挑戦に直面していることもまた否定できない⁴。

¹ たとえば、吉田康彦『「北朝鮮核実験」に続くもの—核拡散は止まらない』（第三書館、2006年）第1章；杉田弘毅『検証 非核の選択—核の現場を追う』（岩波書店、2005年）第5章、など。NPT体制の危機は、昨年10月の北朝鮮による核実験を契機に、さらに広く主張されるようになったが、同時に、NPT体制の「事実上の破綻」を指摘しつつ、その原因を米国に帰すことなく、日本も核武装を真剣に議論すべきだという、まったく異なる主張も見られるようになってきている。中西輝政『「日本核武装」の議論を始める秋』中西輝政編『「日本核武装」の論点—国家存立の危機を生き抜く道』（PHP研究所、2006年）25-27頁。

² Quoted in Helen Caldicott, *Nuclear Power Is Not the Answer* (New York and London: The New Press, 2006), p.140.

³ “News Conference 52,” State Department Auditorium, March 21, 1963, John F. Kennedy Presidential Library and Museum <http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Reference+Desk/Press+Conferences/003POFO5Pressconference52_03211963.htm>, accessed on February 9, 2007.

⁴ 核不拡散体制全体の近年の展開と諸課題・挑戦を概観したものとしては、黒澤満「核不拡散体制の新たな展開とその意義」『阪大法学』第56巻第3号（2006年9月）463-507頁；George Bunn, “The Nuclear Nonproliferation Regime and Its History,” in George Bunn and Christopher F. Chyba, eds., *U.S.*

また、たしかに、少なくともその一因は、主として米国の姿勢・行動に起因する「不平等性」の拡大にある。核不拡散体制は、周知のように、核兵器国と非核兵器国との間のいくつかの取引関係の上に成り立っている。なかでも、核兵器国による「核軍縮」に向けた努力（「核軍縮志向」と非核兵器間における「核不拡散」（「核不拡散志向」とのバランスは⁵、核不拡散体制の「不平等性」に多大な影響を及ぼす。本稿では、米国が近年ますます核不拡散志向を強め、部分的にはその結果として、核不拡散体制の「不平等性」の拡大を助長してきた経緯を概観するとともに、その背景・動機を明らかにすることを通じて、特に「不平等性」という側面との関係において、核不拡散体制の今後を展望する。

まず、「不平等性」という問題の顕在化を促している米国の「核不拡散志向」の突出を振り返ってみることとしたい。

1. 核軍縮・核軍備管理の後退と核不拡散の突出

(1) 核軍縮・核軍備管理の停滞

特定の兵器体系の開発・生産・配備を禁止し、既存のものを廃棄することを「軍縮」(disarmament)、また、①戦争の発生可能性を極小化する、②戦争が起こった場合の被害を極小化する、③平時の戦争準備コストを極小化する、という三つの目的に適う潜在敵国間の軍事的な協力を「軍備管理」(arms control)とし、さらに軍備管理のうち「軍備削減」(arms reduction)を「軍縮」とともに「核軍縮志向」をもった措置と規定するのであれば、米国の核軍縮志向は、冷戦終結以降、明白に後退しているといえる。

まず、核軍縮条約と呼べるものは、1987年に米ソが中距離核戦力(INF)全廃条約に調印して以降、事実上、不在である。1996年の包括的核実験禁止条約(CTBT)は、水平的拡散・垂直的拡散の双方をより困難にするため、少なくとも部分的には核軍縮志向をもっていたといえるが、周知のように、1999年に米国上院が批准決議を否決したことなどもあって、未発効のままになっている。米印原子力協力の浮上によって、今日、発効条件の一つであるインドの署名・批准が実現する可能性はわずかながら高まっているといえるのかもしれないが、これにより米国がCTBTを批准する見込みが高まったとはいえ、結局、CTBT発効の目処はいまだついていないものと考えられる。

核軍備管理条約、およびこれに関連する措置も、1991年の第一次戦略兵器削減条約(START I)および戦術核の部分的撤去宣言以降、2002年に米露が戦略攻撃能力削減条約(SORT、モス

Nuclear Weapons Policy: Confronting Today's Threats (Washington, DC: The Brookings Institution Press, 2006), pp.75-125 など。

⁵ 「核軍縮志向」と「核不拡散志向」という概念については、David Mutimer, "Testing Times: Of Nuclear Tests, Test Bans and the Framing of Proliferation," *Contemporary Security Policy*, Vol.21, No.1 (April 2000), pp.1-22 を参照。

クワ条約)に調印するまで、またそのモスクワ条約以降、ほぼ不在となっている。1993年の第二次戦略兵器削減条約(START II)は、第二段階で個別誘導多弾頭(MIRV)化大陸間弾道ミサイル(ICBM)を全廃することを規定するなど、画期的な核軍縮志向を持つものであったが⁶、米国の本土ミサイル防衛(NMD)計画が主たる障害となり、結局、発効しないままとなった。1991年のナン＝ルーガー法に端を発する「協調的脅威削減」(CTR)プログラムは、当初はINF条約およびSTART Iの実施を補完するという意味で、核軍縮志向をあわせもつものであったが、次第にロシアからの「核流出」(nuclear leakage)を阻止するという核不拡散志向の強い措置へと変わっていったといえる。また、1997年の弾道弾迎撃ミサイル(ABM)条約に関する戦域ミサイル防衛(TMD)とABMの峻別合意は、相互確証破壊(MAD)状況を制度化したABM条約を「戦略的安定の礎石」と位置づけ、核戦力にも密接に関わる米露間の重要な軍備管理合意と呼べるものでもあったが、少なくとも米国側の力点は弾道ミサイル防衛(BMD)計画の推進に置かれていたといえる。しかも、それがTMDの推進を許容しつつ、NMDの推進を厳しく制約するものであったことから、米国議会はこの合意を承認せず、それがSTART II未発効の一因にもなった⁷。

2002年5月に米露が結んだモスクワ条約は、戦略核弾頭をSTART Iの6000発レベルから1700～2200発にまで削減することを規定したもので、少なくとも表面的には、3000～3500発レベルへの削減を規定していたSTART IIを上回る削減を課す条約であった。しかし、周知のように、この条約は、核弾頭の解体を義務づけておらず、また検証規定も欠いた条約であり、2012年末までに「1700～2200発」まで削減されるのは「実戦配備の戦略核弾頭」(operationally deployed strategic warhead)に限定されている。つまり、可逆性を含んだ、きわめて緩い条約なのである⁸。北朝鮮の核問題に関する「検証可能で不可逆的な完全な廃棄」(CVID)にも示されるように、米国が大量破壊兵器(WMD)の不拡散において、「不可逆性」(irreversibility)および「検証可能性」(verifiability)を執拗に強調してきたことを踏まえると、モスクワ条約は、米国のすぐれて自己例外的な位置づけを浮き彫りにするものと捉えられよう。2005年のNPT運用検討会議において、米露両国がこの条約をもって「核軍縮の進展」を強調する姿が、多くの非核兵

⁶ 特に本来的に先制攻撃に使用される可能性の高かったMIRV化ICBMの全廃は、偶発戦争の危険性やセキュリティ・ディレンマを低下させ、戦略的安定に寄与する画期的な核軍備管理措置になるものであった。

⁷ ロシア議会は、米国との戦略核戦力の均衡を維持することに固執し、そのために米国のNMD推進に歯止めをかけるべく、本来批准手続きを必要としない、この峻別合意を米国議会が承認することを、START IIの発効条件にしていた。なお、この点については、戸崎洋史「米露間軍備管理問題—『新しい戦略関係』への移行と課題」松井弘明編『9・11事件後のロシア外交の新展開』(『ロシア研究』第35号)(日本国際問題研究所、2003年)32-35頁；小川伸一「モスクワ条約の意義と課題」『防衛研究所紀要』第5巻第2号(2003年3月)93-95頁、などを参照。

⁸ モスクワ条約については、小川「モスクワ条約の意義と課題」93-110頁、などを参照。

器国にとってNPTの「不平等性」をかえって印象づけることになったことは想像に難くない⁹。

また、米国がソ連／ロシア以外と結んだ核軍備管理合意としては、おそらく1998年の中国との非照準化（de-targeting）合意が唯一の事例であろう。台湾海峡危機を2年前に経験していたとはいえ、米中が必ずしも冷戦期の米ソのような厳しい対立関係にあったわけではない以上、両国がICBMの相互照準解除に合意したことの意義が象徴的なものにすぎなかったことに異論はあるまい。

(2) 核不拡散と「拡散対抗」

以上のように、モスクワ条約が何らかの補完的措置によって不可逆性を備えるということでもない限りは、米国が冷戦終結以降、核軍縮志向を大幅に低下させてきたことは、やはり否定しがたいものといえる。対照的に、米国の核不拡散志向は確実かつ明白に強まってきた。

1991年の湾岸戦争、そしてソ連崩壊を主たる契機として、米国はWMDおよび弾道ミサイルの拡散に対する脅威認識を強め、実にさまざまな形で不拡散体制の強化を進め始めた。核不拡散に絞っても、1992年4月の原子力供給国グループ（NSG）のロンドン・ガイドライン改訂、93年12月に開始された国際原子力機関（IAEA）の「93+2計画」、95年5月のNPT無期限延長、96年9月のCTBT採択といった不拡散体制の強化に際して、米国は主導的な役割を果たした。

また、ビル・クリントン（Bill Clinton）政権は、1993年9月の『ボトムアップ・レビュー』（BUR）において「新たな危険」の筆頭にWMD拡散を掲げた後まもなくして、前ジョージ・H・W・ブッシュ（George H. W. Bush）政権期から検討されてきた「拡散対抗」を打ち出した¹⁰。その一支柱をなすミサイル防衛については、より現実的な脅威への対応を重視するという前政権来の方針を引き継ぎ¹¹、TMD優先の「弾道ミサイル防衛」（BMD）計画を推し進めた。その後、共和党多数議会の圧力もあって、クリントン政権はNMDについても次第に積極化を余儀なくされていく¹²。1998年12月には米英軍によるイラク空爆が行われるが、これは、拡散対抗の最終手段ともいえる武力による強制的な武装解除の実践と呼べるものであった。同年8月に米軍が行ったスーダンおよびアフガニスタンでの空爆も、「化学兵器工場」を標的にしたスー

⁹ 2005年のNPT運用検討会議の内容については、黒澤満「2005年NPT再検討会議と核軍縮」『阪大法学』（第55巻第2号、2005年8月）1-45頁、を参照。

¹⁰ クリントン政権が、「拡散対抗イニシアティブ」（CPI）を打ち出したのは1993年12月のことであった。その概要と背景については、吉田文彦『『拡散対抗措置』とブッシュ政権』黒澤満編『大量破壊兵器の軍縮論』（信山社、2004年）51-59頁、などを参照。

¹¹ 1991年1月、ブッシュ政権は、ソ連の大規模な核ミサイル戦力を想定していた「戦略防衛構想」（SDI）を、拡散の進んでいた短射程のミサイルへの対処に重点に置く「限定攻撃に対するグローバル防衛」（GPALS）へと縮小・修正していた。

¹² 1996年4月には、NMD推進を求める議会への妥協策として、クリントン政権は「3+3計画」を打ち出す。

ダンに関しては、単なる対テロ報復ではなく、テロ組織によるWMD開発・保有を阻止するための拡散対抗の具現化であったといえる。

続くジョージ・W・ブッシュ政権は、この路線をさらに推し進めていった。特に政権発足当初から、本土防衛システムも含めた「ミサイル防衛」(MD)計画の積極的推進を打ち出すなど、拡散対抗の軍事的側面を重点的に強化していった。2001年5月に打ち出した「新戦略枠組み」は、このような方向性を軍事戦略全体の中核に位置づけようとするものであったといえる。無論、それはクリントン政権も進めてきたことではあったが、クリントン政権期には主としてロシアとの戦略的安定性への配慮が一つの歯止めになっていた。ブッシュ政権は、その歯止めを取り外し、あるいは意図的に無いものとして扱い¹³、さらなるエスカレーションを図ろうとしたといえる。

こうした経緯を踏まえると、「能力ベース・アプローチ」を打ち出した2001年9月の『四年期国防見直し』(QDR 2001)、12月のABM条約脱退通告¹⁴、そして「新たな三本柱」を打ち出し、拡散対抗措置の一つとして核先制使用を示唆した『核態勢見直し』(NPR)報告など、9.11事件後の一連の動きは、それ以前からの趨勢の延長線上に位置づけられるものであったことが分かるだろう。ただし、WMD不拡散政策が「テロとの戦い」と結びつけられて展開される度合いが高まったということは、否定しがたい。

(3) イラク戦争と核不拡散体制の変質

WMD不拡散政策と対テロ戦争との密接な結びつきを象徴していたのが、その後の対イラク政策であった。

密接に結びつけられた「ならず者国家」とテロ組織という脅威への先制行動を説いたブッシュ・ドクトリンも¹⁵、これを成文化し、「プロアクティブな拡散対抗」を強調した2002年9月の『米国の国家安全保障戦略』(NSS 2002)や、12月の『大量破壊兵器と戦う国家戦略』も、イラクへの圧力という含意を十分にもっており、きわめて強硬な拡散対抗措置——「強制的不拡散」(coercive nonproliferation) という呼称が定着しつつある——をテロ脅威と関連づけるこ

¹³ たとえば、新戦略枠組みを打ち出したブッシュ大統領の国防大学演説では、「ロシアは敵ではない」ことを強調し、戦略的安定性の維持に固執する必要がないことを示唆していた。ただし、この時点では、MD計画およびABM条約についてロシアとの協議を進めるとして、一定の配慮を示していた。George W. Bush, “Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University,” May 1, 2001 <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/05/20010501-10.html>>, accessed on February 9, 2007.

¹⁴ なお、ABM条約が上述した「歯止め」を象徴する存在になっていたことはいうまでもない。

¹⁵ ブッシュ・ドクトリンは、2002年6月のウェスト・ポイント演説で示された。George W. Bush, “President Bush Delivers Graduation Speech at West Point,” June 1, 2002 <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>>, accessed on February 9, 2007.

とで正当化しようとするものであった。そこには、「ならず者国家」を介するテロ組織へのWMD拡散を強調することによって、「ならず者国家」とテロ組織をいわば一体化させるという論理が見られていた¹⁶。また、この時期にブッシュ政権が「政権転覆」(regime change)や「民主主義」という言葉をWMD拡散との関係でも多用したことに示されるように、WMD開発が、これを行う主体の置かれた安全保障環境や脅威認識以上に、その主体の性格・属性とより密接に結びつけられたことも重要であった¹⁷。

そして、2003年3月、「テロ支援」「WMD開発」に従事する「非民主的」な圧制国家とされたイラクへの攻撃が始まるが、これは、強制的な武装解除という拡散対抗措置の最終手段を体現するものであり、以上のような趨勢の到達点であった。しかし、それはまもなくして、その限界をも露呈させることとなる。イラク占領・復興プロセスの難航が、「政権転覆」も含めた強制的武装解除というオプションのコストの高さを認識させるものとなったからである。その後、ブッシュ政権が、「拡散に対する安全保障構想」(PSI)を打ち出し(2003年5月)、ブッシュ大統領の国連演説(同年9月)および7項目提案(2004年2月)を経て、国連安全保障理事会決議1540号の採択(同年4月)や核物質防護条約の改正(2005年7月)を主導し、また「グローバル脅威削減イニシアティブ」(GTRI)を開始(2005年4月)するなど、一定の多国間協調に回帰していったのは、いわばその限界を認識したがゆえの現実主義への傾斜であったといえよう¹⁸。

以上のように、冷戦終結以降、米国は、核軍縮はもちろん、核軍備管理をも二義的な課題と位置づけ、核を含むWMD保有国の増加、特に9.11事件後はテロ組織へのWMD拡散を最大の脅威と認識し、その阻止を最優先してきたといえる。その中で、拡散対抗は、多国間の核不拡散枠組みと、核不拡散を徹底するための手段としての武力行使とをより密接に関連づけることを通じて、核不拡散体制全体の強制・強要的な性格を強化することに重要な役割を果たしてきたといえる¹⁹。その過程で、拡散対抗措置としての武力行使は米軍の主要目的・任務の一つとなり、核不拡散政策における国防省の影響力も増すこととなった²⁰。拡散対抗措置としての武力

¹⁶ この論理によって、本来テロ対策としてはほとんど意味のないMDの配備決定(2002年12月)までが正当化されるという側面があったことは否定しがたい。この点については、石川卓「核不拡散戦略の現状と新展開—アメリカの政策を中心に」『国際問題』第554号(2006年9月)11頁、を参照されたい。

¹⁷ これを、「『責務遂行能力』のドクトリン」(doctrine of “responsibility”)が導入されたものと捉え、責任ある主体か、「ならず者」かが重視されるようになったとする見方もある。David Holloway, “Deterrence, Preventive War, and Preemption,” in George Bunn and Christopher F. Chyba, eds., *U.S. Nuclear Weapons Policy: Confronting Today’s Threats* (Washington, DC: The Brookings Institution Press, 2006), p.54.

¹⁸ この点については、石川「核不拡散戦略の現状と新展開」9-13頁、を参照されたい。

¹⁹ この点については、石川卓「大量破壊兵器の拡散と米国—ポスト冷戦期における不拡散政策と不拡散レジームの変容」『国際安全保障』第29巻第2号(2001年9月)41-58頁、を参照されたい。

²⁰ Janne E. Nolan, Bernard I. Finel, and Brian D. Finlay, “Introduction: The Transformation of America’s

行使と、人道的介入など他の目的のための武力行使との形態的類似性と、たとえばコソボ紛争での武力行使が拡散対抗のための武力行使の威嚇の信憑性を高めるという意味での密接な関連性も²¹、そうした変化を促したと考えられる。冷戦後の米国の武力行使を「新世界秩序」を維持・再生産する活動の一環と捉えるならば²²、拡散対抗はその一部を担う重要な要素と位置づけられるようになったといえよう。そして、その結果でもあり原因でもあるといえるが、「核不拡散」は、その新世界秩序を構成する価値規範の一つとして重要性を増してきたといえるのである。

2. 核軍縮・軍備管理の「終焉」の背景

以上のように、米国の核問題に対するアプローチにおいて、核不拡散志向が突出し、核軍縮志向が低迷することになった要因としては²³、まずMAD状況のもつ意味合いが低下したことが挙げられる。

米ソ／米露の敵対関係の後退により、両国間で、非脆弱な報復戦力の相互保有という要素に還元される「戦略的安定性」を維持していくことが必要不可欠であるという政治的意味が著しく低下し、米露が依然として大量の核戦力を保有しているという軍事的事実のみが存在する状況が出現し、これが拡散対抗の一支柱でもあるミサイル防衛が促進される背景にもなった。最近では、MADは軍事的事実としても消滅した、すなわち米国による武装解除型先制攻撃（disarming first strike）が可能になっているという議論も見られるようになっており²⁴、そうであるとすれば、MADには、米国が対露関係を良好に維持する手段としての政治的意味のみが残っているということにもなる。

他方で、ロシアは、そうした対米劣位の拡大・顕在化を防ぐべく、核戦力の維持・強化に力を入れ始めている²⁵。ロシアにとっては、「確証破壊能力」は依然として戦力水準の重要な目安

Nonproliferation Policy,” in Janne E. Nolan, Bernard I. Finel, and Brian D. Finlay, eds., *Ultimate Security: Combating Weapons of Mass Destruction*, New York: The Century Foundation Press, 2003, p.4.

²¹ この点については、Neil Cooper, “Putting Disarmament Back in the Frame,” *Review of International Studies*, Vol.32, No.2 (April 2006), p.367 も参照。

²² この点については、石川卓「日米中関係と『新世界秩序』」『海外事情研究所報告』第34号（2000年3月）171-182頁、などを参照されたい。

²³ 筆者は、これをミサイル防衛との関係において、軍備管理の「終焉」と呼んでいる。石川卓「ミサイル防衛と『軍備管理』の終焉」黒澤満編『大量破壊兵器の軍縮論』（信山社、2004年）76-100頁。

²⁴ Keir A. Lieber and Daryl G. Press, “The Rise of U.S. Nuclear Primacy,” *Foreign Affairs*, Vol.85, No.2 (March/April 2006), pp.42-55; Keir A. Lieber and Daryl G. Press, “The End of MAD?: The Nuclear Dimension of U.S. Primacy,” *International Security*, Vol.30, No.4 (Spring 2006), pp.7-44. 武装解除型先制攻撃能力は、冷戦期に米ソが戦略的安定性を損なうものとして互いに最も懸念したことであったといえ、ABM条約はこれをいずれかがもつことを防ぐものであったがゆえに、MADを制度化したといわれた。

²⁵ Christopher F. Chyba and Karthika Sasikumar, “A World of Risk: The Current Environment for U.S. Nuclear Weapons Policy,” in George Bunn and Christopher F. Chyba, eds., *U.S. Nuclear*

となっており、その意味において米国の核軍縮志向の低下はロシアの核軍縮志向を停滞させる一因にもなっているといえる。つい最近も、ウラディミール・プーチン (Vladimir Putin) 大統領が、米国の「ほぼ無制限の過剰な武力行使」(an almost unconstrained hyper use of force) やミサイル防衛が、戦略的安定を喪失させ、核拡散を助長していると述べるなど²⁶、ロシアの米国に対する警戒心は、おそらくその国力と自信の回復に比例して、明らかに強まりを見せている。

次に、米国が冷戦終結後も核戦力に重要な意義を見出していることが挙げられる。まず米国の核戦力は、ロシア、中国に対するヘッジという役割を担っている。また、WMD使用の抑止・対処という役割も担っており、周知のように、これは米国が核先制不使用政策を公式化できない一因にもなっている。さらに最近では、「諫止」(dissuasion) における核戦力の役割も強調されるようになってきている²⁷。つまり、米国の圧倒的優位により、拡散懸念国にWMD開発を諦めさせるということであるが、その圧倒的優位には強力な核戦力が必要であるとの認識が核軍縮志向を低下させる一因になっているのである²⁸。

また、諫止とも密接に関連するが、国際社会における米国の「卓越」(primacy)、「圧倒的優越」(preponderance/predominance)、あるいは「覇権」(hegemony) に固執する傾向が米国内にあることは否定しがたく、核戦力はその象徴としても重要視されることとなる。このような傾向は、ソ連崩壊により偶発的に一極状況が生じた頃から顕在化してきたが、9.11事件によってエスカレートしたといえる。米国の圧倒的優位が米国の安全には不可欠であるという、いわゆる「ネオコン」的な認識が強まったのである。これは米国の圧倒的優位に起因する他者の不安への配慮を欠く「米国例外主義」の台頭でもあり、「良い核」(good nukes) と「悪い核」(bad nukes) とを峻別することに対する一種の開き直りを助長するものでもあったといえる。ブッシュ政権内におけるネオコンの影響力はイラク戦争後低下してきたといわれるが、核の峻別に対する開き直りはさほど後退しておらず、米印原子力協力の根底にあるメンタリティにもなっているものと考えられる²⁹。

最後に、非核兵器国側の影響力低下が挙げられよう。これには二つの側面がある。一つは、NPT

Weapons Policy: Confronting Today's Threats (Washington, DC: The Brookings Institution Press, 2006), p.6.

²⁶ Thom Shanker and Mark Landler, "Putin Says U.S. Is Undermining Global Stability," *The New York Times*, February 11, 2007 <<http://www.nytimes.com/2007/02/11/world/europe/11munich.html>>, accessed on February 11, 2007; "Putin Attacks 'Very Dangerous' US," *BBC News*, February 10, 2007 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6349287.stm>, accessed on February 11, 2007.

²⁷ 諫止は、NPR、NSS 2002などでも強調されていた。

²⁸ Holloway, "Deterrence, Preventive War, and Preemption," p.59.

²⁹ このように、「良い拡散」と「悪い拡散」とを区別する姿勢に対する批判は米国内にも見られ、民主党政権になれば、この姿勢が多少なりとも緩和される可能性も見受けられる。Interview with Joseph Cirincione, February 28, 2007 (Washington, D.C.).

の無期限延長によって、非核兵器国側が核兵器国に核軍縮を求める上での重要な梃子を失ったことである。特にモスクワ条約締結後の2005年NPT運用検討会議では、米露がこの条約をもって「核軍縮」の成果を強調する中で、一部の非核兵器国による核軍縮要求が実に空虚に響いていたように思われる。もう一つの側面は、主として「潜伏的拡散」(latent proliferation)の進行によって、少なくとも一部の非核兵器国が米国の「核の傘」の重要性を再認識せざるを得なくなっているということである。潜伏的拡散の進行は、核軍縮志向を促進する契機にもなりうるが、現時点では、米国主導の核不拡散志向が強まる中で、その兆しすら見られないというのが実情であろう。

3. 冷戦後の不拡散政策の変化と継続性

すでに述べたことから分かるように、米国の安全保障戦略における核不拡散の重視と核軍縮・軍備管理の後退は、これに助長された核不拡散体制の強制・強要的性格の強化という趨勢とともに、冷戦終結以降ほぼ一貫して見られてきた。

先制攻撃を打ち出し、「戦略の転換」と騒がれたブッシュ・ドクトリンも、先制行動の選択肢は常に保持してきたとする米国の政府見解とはまた異なる意味で³⁰、従前からの趨勢的変化の延長線上に位置づけられるものであった。それは、9.11後、ブッシュ政権によって、この趨勢がテロ脅威と密に関連づけられながら加速されたことの現れではあったが、“断絶性”以上に“継続性”を伴う変化であったといえる³¹。実際、ミサイル防衛など、従前からの拡散対抗における重点分野に特段下方修正が施されることもなかった。そもそも、1998年のイラク、スーダンなど、「先制攻撃」はすでに実践済みであり³²、いわば「運用政策」を「宣言政策」にも取

³⁰ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C., 2002), p.15 <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>>, accessed on February 9, 2007.

³¹ サイモン・ライシュ (Simon Reich) は、「予防的介入」(preventive intervention)のドクトリンの発展・定着には、ブトロス・ブトロス＝ガリ (Boutros Boutros-Ghali) やコフィ・アナン (Kofi Annan) から国連事務総長なども重要な役割を果たしたという興味深い議論を展開している。ここでは、ブッシュ・ドクトリンは「『先制的』介入」(“preemptive” intervention)と呼ばれ、明白かつ現存すると認識される危険への対処を旨とし、より単独主義的なアプローチであるとされ、平和構築を旨とし、より多角主義的な「予防的介入」の発展過程において見られた一種の行きすぎとして描かれているといえる。ライシュは、その動機や考えは大きく異なっていたものの、国連の立場と米国政府の立場が、長い間、国際システムの重要な秩序原理であった「国家主権」を弛緩させる形で収斂していった過程として、冷戦終結後に見られた「予防的介入」の発展を描いており、これは、ブッシュ・ドクトリンに至るまで、米国の不拡散政策が趨勢的变化を見せてきたことを示唆するものと捉えられる。Simon Reich, “The Curious Case of Kofi Annan, George W. Bush, and the “Preemptive” Military Force Doctrine,” in William W. Keller and Gordon R. Mitchell, eds., *Hitting First: Preventive Force in U.S. Security Strategy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006), pp.45-69.

³² 冷戦終結以降、2001年までに12件のWMD計画に対する予防的な攻撃があったとする見方もある。Dan Reiter, “Preventive Attacks against Nuclear, Biological, and Chemical Weapons Programs,” in William W. Keller and Gordon R. Mitchell, eds., *Hitting First: Preventive Force in U.S. Security Strategy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006), p.30.

り入れたにすぎず、対イラク政策としての政治的意味合いも強いものであった³³。

前述したように、そのブッシュ・ドクトリンの実践ともいえるイラク戦争後には、一定の多国間協調への回帰、あるいは現実主義への傾斜とも呼べる変化が見られた。これは、ブッシュ・ドクトリンに象徴される、「テロとの戦い」をなかば「口実」にし、「ならず者国家」とテロ組織をいわば一体化したWMD不拡散戦略の限界が、イラク戦争を契機に認識されたことの現れであったと解される。その限界とは、テロ脅威を重要な根拠にしながら、おそらくテロ組織に対する抑止効果のない先制攻撃やミサイル防衛推進を強調してきたという矛盾、強制的武装解除のコストの大きさ、さらに米国の強硬姿勢・単独行動主義に対する国際的な支持の低下を背景とする負担共有の難しさなどである。その結果、PSIなどいわゆる「有志連合」的なものも含めた多国間枠組みが、WMD不拡散の手段としてより重視されるとともに、テロ組織など非国家レベルでの拡散と国家レベルでの拡散とがより適切に区別されて扱われる度合いが増したといえる。

ただし、こうした変化も、核不拡散体制の強制的・強要的な性格を強化するという趨勢を覆すものでは決してない。そもそも多国間枠組みの強化には、最終手段としての武力行使の正当性を担保する目的も含まれており、あくまでもその趨勢の枠内で、重要ではあるが、強制的武装解除というオプションの選択が難しくなっているという現実に即した部分的修正、あるいは変奏が生じているにすぎないのである³⁴。

そのためもあって、米国の政策を一因とする核不拡散体制の「不平等性」の増大は、イラク戦争後も引き続き見られている。たとえば、2004年2月のブッシュ大統領による7項目提案で示された核燃料サイクル制限案は、非核兵器国の間にも新たな「差別」を導入するものであった。この提案自体は実現されたわけではないが、いわゆる「エルバラダイ提案」ととともに、「核燃料サイクルへのマルチラテラル・アプローチ」(MNA)や「核燃料供給保証」といった形で、濃縮・再処理等の機微技術・部分の制限策が議論される契機となった。この議論は決してスムーズに進んでいるわけではないが、いずれ機微技術・部分への制約が何らかの形で強化され、核不拡散体制に新たな「不平等性」が加味されることは、もはや不可避になっているように思われる。PSIも、たとえば拡散懸念国への平和利用目的の物品等の移転が阻止されるなど、その適用のされ方によっては、「不平等性」の増大をもたらさう。また、米印原子力協力は、実

³³ 2006年3月に発表された『米国の国家安全保障戦略』(NSS 2006)では、「先制行動の位置づけは変わっていない」と明記されるなど、前述したように、イラク戦争後、武力行使が困難になっているという現実の中で、先制攻撃の可能性を強調することによって拡散懸念国を諫止しようとする意図も見受けられ、先制攻撃ドクトリンにはそもそも「宣言政策」としての政治的意味合いが強かったことが窺える。The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C., 2006), p.23 <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>>, accessed on February 9, 2007.

³⁴ この点については、石川「核不拡散戦略の現状と新展開」12-13頁、を参照されたい。

現されれば、核兵器国によるNPT非加盟の事実上の核保有国への原子力協力となり、新たな「不平等性」をより明確な形でもたらすことになる³⁵。

また、イラク戦争以前から核不拡散体制の「不平等性」を助長していると思われる米国
の諸政策にも、さしたる変化は見られていない。米国は、9.11後、1998年の核実験後に科した
経済制裁を解除し、インドとともにパキスタンの核保有を事実上容認する立場を明確化した
が、原子力協力の要請を拒否するなどインドとの差異化は見られるとはいえ、「カーン・ネットワ
ーク」の露呈後も、非民主国家パキスタンの核保有を容認する姿勢を貫いている。同じくイスラ
エルの「核保有」についても、中東諸国・イスラム過激派の不満を増大させ、対テロ戦争をよ
り困難にする一因になっていると目されているにもかかわらず、事実上これを黙認し続けてい
る。また前述したように、他の核兵器国はもちろん、ロシアとの核軍縮・核軍備管理交渉も不
在のままである³⁶。他方で米国は、「信頼性のある代替核弾頭」(RRW)計画に示されるように
³⁷、核戦力の質的な維持・強化を進めており、2006年の『四年期国防見直し』(QDR 2006)や
『米国の国家安全保障戦略』(NSS 2006)などにおいても、一定のトーン・ダウンは見られる
とはいえ、拡散対抗のための武力行使ないしは先制行動オプションの維持を明確化している³⁸。
また、核先制不使用の拒否についても変化は見られていない。

以上のように、冷戦後の米国の核不拡散政策は、ほぼ一貫して、強制的・強要的な性格を強
めるといふ趨勢になかば比例する形で、従前からの核不拡散体制の「不平等性」を維持・強化
するとともに、これに新たな「不平等性」を加えてきた。特に近年これを助長してきたのは、
前述したように、新たに核を保有しようとする主体の性格・属性を主たる判断基準として、「良
い核」と「悪い核」とを峻別する傾向を強めたこと、また9.11事件、そしてイラク戦争を契機
に、核テロ対策として「ニュークリア・セキュリティ」をより重視するようになったことであ
ったといえる³⁹。

³⁵ 米印原子力協力については、吉田修「米印核協力と核不拡散の課題」『国際問題』第554号(2006年9月)17-28頁、などを参照。

³⁶ ただし、ロシアが2009年に期限の切れるSTART Iの延長、もしくはこれに代わる条約の交渉を呼びかけており、この交渉が行われる可能性はある。ロシアは、兵器解体義務や検証規定のないモスクワ条約だけでは、新たな核軍拡を抑制しきれないという懸念を強めているとされる。Anatoli Diakov and Eugene Miasnikov, "ReSTART: The Need for a New U.S.-Russian Strategic Arms Agreement," *Arms Control Today*, Vol.36, No.7 (September 2006), pp.6-11.

³⁷ RRWを巡る米国内の議論については、Jonathan Medalia, "Nuclear Weapons: The Reliable Replacement Warhead Program," *CRS Report for Congress* (March 9, 2006) <<http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL32929.pdf>>, accessed on February 9, 2007 を参照。

³⁸ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C., 2006), p.34 <<http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/QDR20060203.pdf>>, accessed on February 9, 2007; The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, p.23.

³⁹ 核物質防護条約の改正に向けた動きなど、ニュークリア・セキュリティの強化は、9.11事件を重要な契機として本格化した。米国は、前述のように、イラク戦争を契機に非国家レベルと国家レベルの拡

4. 「不平等性」と核不拡散体制の今後

以上見てきたように、核不拡散体制の「不平等性」の拡大は、米国の主導する核不拡散体制の強化に付随して生じている側面を多分に含んでいるため、今後も漸進的にはあろうが続いていくものと考えられる。フランシス・フクヤマ (Francis Fukuyama) は、国際組織に関し「正当性」と「実効性」が両立しないケースが増えていることが近年の米国外交の悩みになっている旨を指摘しているが⁴⁰、米国が実効性を犠牲にしてまで核不拡散体制の「不平等性」の縮小を試みるとは考えがたい。無論、その「不平等性」には、イスラエルやパキスタンの核保有の黙認のように、およそ核不拡散体制の実効性向上とは関係のない米国の姿勢に起因する側面も含まれてはいるが、そうした姿勢は、その是非はともかく、また別の理由から容易に変わることはないものと考えられる。それでは、そうした「不平等性」の継続・増大は、核不拡散体制を危機・崩壊へと追い込んでいくのであろうか。

まず、MNAなど機微技術の制限による非保有国間の新たな「不平等性」についてであるが、前述したように、いずれNSGに加え、「核燃料供給国グループ」(Nuclear Fuel Suppliers Group: NFSG) とでも呼ぶべき新たな階層が出現することは不可避になっているように思われる。GTRIは、たしかに冷戦期の後始末でもあるが、米国が核燃料の国際管理実現に向けた現実的な第一歩として構想したものと捉えることもできよう。いずれにせよ、核燃料に焦点を絞った供給サイド・アプローチの強化は、たとえ新たな差別を持ち込むものであっても、非核兵器国の平和利用の権利を保証する限りにおいて、現実的な核不拡散体制強化の方策として、むしろかなりの程度国際的な支持を得られる可能性が高いものと思われる。核燃料生産の国産化を図るよりも、既存の供給国から輸入する方が、経済的にも効率的であり、この点に関する「差別」は、いわゆる「合理的な区別」として広く容認される可能性が高いものといえよう。

次に、いわば伝統的に「不平等性」の要因となってきた米国、その他の核兵器国による核戦力の維持、一定の強化については、引き続き非核兵器国からの批判の的にはなるだろうが、大多数の国が核不拡散に利益を見出す限り、核不拡散体制を覆す主因になる可能性は低いものと思われる。そもそも、この点での「不平等性」は、形成当初から核不拡散体制に組み込まれていたものでもある。ただし、米国による核使用はもちろん、核爆発実験、あるいはWMD拡散の阻止を目的とする国際的支援を伴わない武力行使は、多大な悪影響を及ぼすことになるであろう。

散を区別して扱う度合いを強めたといえ、ブッシュ大統領の核燃料サイクル制限案や安保理決議1540もニュークリア・セキュリティの向上を目的の一つとしていたと考えられる。米印原子力協力もこの側面では核不拡散体制に益するものとなりうる。

⁴⁰ フランシス・フクヤマ『アメリカの終わり』会田弘継訳（講談社、2006年）185頁。

これに対し、米印原子力協力によって持ち込まれる、NPT非加盟の核保有国とNPT上の非核兵器国との新たな「不平等性」は、核不拡散体制に益するもの、あるいはこれと相容れるものとして正当化することはきわめて難しいものと思われる。その弊害を緩和させるためには、NPTの枠外で、インドを核不拡散体制に広範に、かつ深くコミットさせる必要がある。また、NPTとの関係は微妙であるが、北朝鮮の「パキスタン化」も核不拡散体制にとっては許容しがたいものとなるだろう。しかし、かりに米印協力が実現されたとしても、インドに倣いNPT非加盟国として核実験を実施し、さらに核兵器国からの原子力協力を確保しようとする国が出てくるとは考えがたい。また、その可能性はかなり低いものと考えられるが、かりに北朝鮮の「パキスタン化」が進んだとしても、これに続く可能性があるのはイランくらいであるように思われる。ただし、イランの動向は、この変数によって左右されるわけではない。

無論、北朝鮮の核保有の既成事実化、イランの核開発が進めば、いわゆる連鎖的な拡散の可能性が高まり、それは核不拡散体制に大きなストレスを与えることにはなるであろう。しかし、それは少なくとも核不拡散体制の「不平等性」が増大したことの結果として生じるものではない。「不平等性」はその過程でいわば「口実」として使われるにすぎない。また、連鎖的拡散も不可避であるとはいいきれず、米国ならびに国際社会は積極的安全保証も含めさまざまな対応策を講じて、これを防ごうとするであろう。そうした試みがすべて失敗することが必然ではないということは、核不拡散体制の歴史にも示されている。

おわりに

以上のように、核不拡散体制に内在するさまざまな「不平等性」を米国が積極的に是正する可能性は低く、むしろ新たな「不平等性」が加味されていく可能性の方が高いといえるが、それによって核不拡散体制が崩壊する可能性は決して高くないものと考えられる。たしかに「不平等性」の増大は、核不拡散体制に内在するストレスを増大させ、その正当性を若干なりとも低下させうるが、米国が、その正当性を一定程度確保していくことが、その実効性確保にも繋がることを認識し⁴¹、多少なりとも現実主義化した核不拡散政策を継続していく限り、「不平等性」の漸増が、核不拡散体制の崩壊をもたらすとは考えにくいのである。上述したように、少なくとも「不平等性」の一部は、「合理的な区別」として体制そのものに埋め込まれる可能性も否定できず、また「核不拡散」という規範に対する諸国家の期待の収斂度は、多少の内的矛盾・非整合性があるとしても、かなり高く維持されていくと考えられるからである⁴²。

それは、また「不平等性」の増大と正当性の低下とが必ずしも同義であるとは限らないため

⁴¹ この点については、石川「核不拡散戦略の現状と新展開」10-12頁、を参照されたい。

⁴² 同様の議論を展開しているものとしては、George Perkovich, “The End of the Nonproliferation Regime?” *Current History*, No.694 (November 2006), pp.355-362.

でもある。換言すれば、形成当初から「不平等性」を内包する核不拡散体制に決して正当性が認められてこなかったわけではないように⁴³、「不平等性」を所与の前提とする体制や組織に正当性が付与されることは往々にしてあるということである。たとえば、米国のイラク攻撃に対する批判は、これを明確に容認する国連安保理決議の不在を問題にすることが多かったが、これは今日、武力行使に最も正当性の高い「お墨付き」を与えられるのは国連安保理であるという認識を反映しているといえる。この認識は、イラク攻撃を批判した者に限らず、より一般化しているといえるが、国連安保理がきわめて重大な「不平等性」を内包していることは疑いようがない。このように、より客観的に量ることのできる「不平等性」とは異なり、正当性には、諸主体間の相互作用を通じて構成（construct）されていくという側面が伴っている。そこには諸主体の認識を介して、パワー・バランスすらも反映されうるのである。

このことを踏まえた上で、本稿で見てきたような「不平等性」の漸増が、核不拡散体制の重要な過渡期の中で生じているという点に目を向ける必要があると考えられる。前述したように、近年、米国は拡散懸念主体の性格・属性を問う傾向を強めている。しかし、テロ組織など非国家レベルであればともかく、国家レベルでの拡散については、このような判断基準をそのまま国際的な規範の中に組み込むことは難しく、かつて「1967年1月1日以前に核兵器その他の核爆発装置を製造しかつ爆発させた」ことを核兵器国と非核兵器国とを区別する外形的な基準としたように、濃縮・再処理等の機微技術の保有を重要な外形的基準として据えることで代替しようと試みているものと考えられる。この動きには、批判的な国もいるとはいえ、米国だけではなく、非核兵器国も含め多くの国が加担、ないしは理解を示し始めている。そのような意味で、核不拡散体制が今日、移行期・過渡期にあるといえるならば、その正当性の判断基準もまた変化しつつあるといえるのである。

おそらく「不平等性」の増大・顕在化という問題は、そのような核不拡散体制の変質を認めない立場から、より批判的に論じられてきたのではないだろうか。そうした立場においては、「不平等性」はなかば必然的に正当性の低下と密接に結びつけられ、時には同一視されることとなるが、それは決して自明のことではない。たしかに「不平等性」の増大は、核不拡散体制を運営していく上で一定の困難をもたらす要因にはなるが、体制の「危機」というまでもなく、正当性の低下に関してすら、必ずしもその本質的な部分を自動的になすわけではないのである。

⁴³ たとえばNPTの形成当初、インドはその正当性を真っ向から否定した数少ない例外であり、周知のように、加盟しなかったフランスですら、その精神は支持すると述べていたことを想起されたい。

第6章 原子力の平和利用に由来する不拡散への対処

—米国の「不拡散レジーム」観の考察—

秋山 信将

はじめに：核拡散の懸念の高まりと平和利用の拡大

(1) 北朝鮮、イランの核開発と平和利用の「論理」

核拡散の問題はその多くが原子力の平和利用と密接に関わっている。とりわけ、技術や資機材、物質の国際的な移転を伴う場合については特に懸念が高まっている。北朝鮮による核開発は、当初1960年代のソ連による協力の下に始められた原子力プログラムが嚆矢である。1985年に核兵器不拡散条約（NPT）に加入した北朝鮮は、1992年に国際原子力機関（IAEA）と包括的保障措置協定を締結した。その際の冒頭申告に対し、IAEAは北朝鮮における未申告プルトニウムの存在などについて疑義を呈し、特別査察を要請した。北朝鮮はこれを拒否したが、それ以降もしばらくの間、自国の核開発は平和利用であると主張し続けていた。平和利用を担保するはずのIAEAによる保障措置の実施も、受入国の抵抗が強固な場合には保障措置のメカニズムそのものを機能させることがきわめて困難である事例として、北朝鮮の核問題は非常に重要な教訓を国際社会に与えた。

さらに、NPT締約国が核兵器開発を行ってNPTから脱退を宣言し（2003年）、核保有を宣言（2005年）した事例は、北朝鮮が唯一である。核保有を企む国にとって、NPT第10条の脱退の権利について実際にこれを行行使するという、いわゆる「脱退シナリオ」が、今後「合法的に」核武装を可能にするために国際的不拡散制度を悪用するための選択肢となりえることが認識されることとなった。

そしてその可能性に近いのがイランである。イランは、1970年にNPTを批准し1974年にはIAEAと包括的保障措置協定を結んだ。2003年には追加議定書にも署名した（未批准）が、2002年に未申告の濃縮施設、重水施設の建設が露見し、その後もウラン濃縮などさまざまな活動や計画を未申告で行っていたことが判明した。米国は、豊富な化石燃料資源を持つイランに原発は不要との立場から、原子力供給国に対し、対イラン原子力協力を控えるように要請した（しかし、ロシアはプシュェール炉の完成、燃料供給を約束）。

2005年8月に欧州連合（EU）の3カ国（英、仏、独）、すなわちEU3がイランに対し妥協案を提示した。この案には、機微な燃料サイクル活動を放棄する場合の「インセンティブ」パッケージに、民生用原発と研究のための計画を支援すること、使用済み燃料を供給国にすべて返還することを条件とした民生用原子炉への燃料提供が含まれていた。このことは米国も承認済みであったが、イランがこの提案を拒否した。その後も再びEU3が中心となり、これに米、露、中を加えた6カ国がイランと交渉を行ったが不調に終わり、IAEA理事会での決議を経て国連安

全保障理事会に報告され、2006年12月には国連憲章第7章に基づく制裁措置を含む国連安保理決議1737が可決された。しかし、このような国際社会からの要請・圧力にもかかわらずイランは濃縮活動を停止していない（2007年3月10日現在）。

イランは自国の濃縮計画を平和利用であり、NPT第4条の奪い得ない権利であると主張した。しかし、その一方で、未申告の活動が保障措置協定に違反する点、いわゆる「カーン・ネットワーク」と呼ばれる核の闇市場からさまざまな情報や資機材を調達した点から、その本当の意図は核兵器の開発にあったのではないかという強い疑義がもたれている。しかし、現状の保障措置協定（イランが署名し、未批准ながらその取り決めに従ってIAEAの保障措置活動を受け入れるとした追加議定書も含め）では、「意図」について検証する手段がなく（おそらく将来にわたって不可能であろうと思われるが）、イランの核計画が軍事目的であるのか、民生利用に限定されるのかは、それが核兵器の開発として具現化するまでは判断が困難である可能性も否定できない¹。その場合、核保有直前まで合法的にその技術力や能力（モハメド・エルバラダイ＜Mohamed ElBaradei＞IAEA事務局長のいうところの「潜在的（latent）」核能力）を持ち、その後NPT脱退を宣言するというシナリオが具現化することになる。

米国が、北朝鮮のようなNPTやIAEA保障措置協定の不遵守の問題、イランによるNPT第4条に規定された平和利用の「奪い得ない権利」の濫用（もしくは「脱退シナリオ」）について懸念を抱いている²のは当然であるが、こうした問題は多かれ少なかれ原子力の平和利用の拡大に必然的に付随して高まるリスクでもある。

(2) 原子力の平和利用の高まり

このように原子力の平和利用に係る核拡散の懸念が根強く存在し、またそうした懸念に対処するための方策が不完全であることに対する問題意識が高まる一方で、国際社会では原子力の平和利用が拡大する兆しを見せている。

欧州では、イギリスのブレア政権が閉鎖予定の旧式の原子力発電所を閉鎖しその代わりに新たな原子炉の新規建設に向けた動きを進め³、またドイツでは従来脱原子力の方針（1998年）

¹ 当然、現実には濃縮や再処理以外の施設の存在が判明すれば、ア・プリオリに判断を下すことは可能である。

² Dr. Christopher A. Ford, U.S. Special Representative for Nuclear Nonproliferation, “The NPT Review Process and the Future of the Nuclear Nonproliferation Regime,” Remarks to the NPT Japan Seminar—NPT on Trial: “How Should We Respond to the Challenges of Maintaining and Strengthening the Treaty Regime?” Vienna, Austria, February 6, 2007. 上記のペーパーでは、懸念を表明してはいるが、対処方法については「欧州の提案を支持する」と述べられているのみである。

³ ただし、反対派による訴訟で裁判所が、政府が新規建設に関する検討において経済性等に関する情報が不十分との判断を下したことから、計画が遅れる可能性がある。たとえば、“Court Blew to Blair’s nuclear Plan,” *The Financial Times*, February 15, 2007, <<http://www.ft.com/cms/s/>

を打ち出していたが、政権交代を機に従来の方針を再考し、原子力のあり方について見直そうという機運が出てきた⁴。

エネルギー消費量の増大が著しいアジア諸国においても原子力の導入が積極的に検討されている。中国は、現在680万KWの原発による発電量を2020年までに4000万KWにする計画であり、高速実験炉（2009年臨界予定）、高速増殖原型炉（2020年までに開発予定）などの研究開発も進めている。インドでも現在総発電量の3%弱である原子力発電の割合を倍増させ、2020年までには2000万KWにまで拡大させたいとしている。そのほか、ベトナム、インドネシアなどでも原子力発電導入の計画がある。また、中東においてもエジプトが原子力発電計画を明らかにし、また湾岸協力会議（GCC）6カ国が原子力の平和利用を進めることを共同で打ち出した。

このように、国際社会では原子力の平和利用を拡大する潮流が拡大しているが、同様に米国においても、原子力の平和利用拡大の動きは、発電、研究開発の両分野において拡大している。ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権は、2001年の「国家エネルギー政策」（NEP）に基づいて2002年には「原子力2010計画」（Nuclear Power 2010 Program）の中で2010年までに原子力発電所の新規建設に着手することを目指している⁵。地球環境問題への関心が高まり、二酸化炭素の排出規制に向かう動きも出ている中、原子力発電の役割への認識が高まっている。従来原子力発電に対して否定的な姿勢を示していた民主党陣営でも、原発容認派が増えている。たとえば、ナンシー・ペロシ（Nancy Pelosi）下院議長やハリー・リード（Harry Reid）上院院内総務⁶など伝統的にリベラルと見られた重鎮層も、原発を容認している。民主党中道層に近いシンクタンク、センター・フォー・アメリカン・プロGRESS（Center for American Progress）が発表した報告書『21世紀のエネルギー安全保障』では、再処理には反対しているものの原子力発電については容認する姿勢を見せている⁷。

現在32基の新規建設の許可申請に関する意図表明がなされており、また政府側も新規建設のためのインセンティブとして、許認可制度の合理化、新型炉型の形式認可許可申請までの開発

76c6d25c-bce5-11db-90ae-0000779e2340.html>.

⁴ 連立政権のため、現在のところ政策協定上従来の方針を変更することはできないことになっている。

⁵ *National Energy Policy*, Report of the National Energy Policy Development Group, May 2001. 「原子力2010計画」については、エネルギー省ホームページ <<http://www.ne.doe.gov/np2010/neNP2010a.html>>を参照のこと。米国における原発の新規建設は1974年以来途絶えている。

⁶ しかし、リード上院院内総務はネバダ州出身のため、ユッカマウンテンの処分場には強硬に反対する立場である。そのため、逆に核燃料サイクルを認めることも考えられる（長期中間貯蔵の可能性もあるが）。

⁷ *Energy Security in the 21st Century: A New National Strategy*, Report of the National Security Taskforce on Energy, July 2006. センター・フォー・アメリカン・プロGRESSは、ジョン・ポDESTA(John Podesta)元大統領首席補佐官が中心（現在所長を務める）となって設立されたシンクタンクで、マデレーン・オルブライト(Madeleine Albright)元国務長官も参加している。また、カーネギー国際平和財団にいた不拡散問題専門家のジョセフ・シリシオーネ(Joseph Cirincione)が在籍する。

費用の補助（開発費の半分まで）、最初の600万KWまでの減税措置、許認可の遅れによる損害に対する公的保険（最初の6基まで適用）などを整備している。

技術開発の分野においては、2003年に「先進的核燃料サイクル・イニシアティブ」（AFCI: Advanced Fuel Cycle Initiative）、2006年にはAFCIも包含する、より包括的な原子力に関する技術開発計画である「グローバル原子力パートナーシップ」（GNEP）を発表し、そのなかで、使用済み燃料の発生を減らす先進的燃焼炉や、核拡散抵抗性の高い再処理技術（たとえばプルトニウムを単体で分離しないなど）の開発など核燃料サイクルへの回帰の意向を表明した。GNEPには同時に、核拡散への対処策としての要素も盛り込まれており、上述のプルトニウムを単体で分離しない再処理技術などに加えて、保障措置技術の開発や供給保証制度の構築などが取り組むべき領域として挙げられている。

以上概観してきたように、拡大する原子力の平和利用と、増大する核拡散の懸念への対処という二つのあたかも相反する課題に同時に対処するための方策が求められているところ、米国の対処は上述のGNEPを含め、さまざまな角度からのアプローチがなされている。以下、原子力の平和利用と核不拡散を両立させるための米国の姿勢と取り組みを、不拡散の国際的枠組み、とりわけNPTレジームの強化や、機微な核技術や資機材の移転を制限する新たな規定や制度の創設の提案といった政策的アプローチと、GNEPに代表される技術的アプローチの両面から分析し、米国の国際的不拡散レジームのあり方に対する考え方について考察したい。

1. 国際的不拡散レジームとその強化に対する考え方

(1) 平和利用と核拡散へのアプローチの類型

一般的に、原子力の平和利用から派生する核拡散の問題への対処アプローチは、大まかに言って政策的アプローチと技術的アプローチに分けることができる。政策的アプローチとは、不拡散にかかる国際的な取極や国際的・国内的制度に変更を加える（あるいは強化する）アプローチである。一方、技術的アプローチとは、平和目的の原子力施設や機材を軍事目的に転用することを困難にする技術の開発・導入を行うことによって核拡散を防止しようとするアプローチである。

政策的アプローチは、国際的不拡散レジームに与えるインパクトの度合いによっておおまかに3段階のレベルに分類できる。第一のレベルは、既存の国際的不拡散レジームにすでに備わっている措置やメカニズムを強化し、レジームの規範構造⁸自体は温存し、強化を目指すもので

⁸ 規範とは、レジームに参加するアクターの決定において判断の基準となる価値であり、また、アクター間の関係も一定程度規定する要因となりえる。国際的不拡散レジームの提供する「規範」は、NPTに規定された核軍縮、不拡散、平和利用という三本柱と、核兵器国と非核兵器国の区別であり、また、三本

ある。たとえば、IAEA追加議定書の普遍化や検証の標準化、条文の解釈の軽微な変更などがこれに当たる。条文の解釈の変更についてはその程度にもよるが、たとえば、2000年のNPT運用検討会議の最終文書においてNPT第5条の「平和的爆発」が包括的核実験禁止条約（CTBT）に照らして解釈されるべきとされた事例⁹や、「第1条及び第2条の規定に従って」原子力の平和的目的の利用をする限り奪い得ない権利が担保されるとする第4条の1は、現在、第1条、第2条のみならず、軍事転用を防止するため非核兵器国が保障措置を受ける義務を定めた第3条の規定にも従うと解されることが主流となりつつある傾向などが、このレベルに属するものであろう。また、IAEA憲章第12条Cにある、理事会が憲章違反をすべての加盟国と国連安全保障理事会および総会に報告する義務（第3条B4も参照のこと）を厳格に運用し、違反国に対して国連安保理が断固とした措置を取ることを慣習づけることにより潜在的な違反国に対し、違反を思いとどまらせるようなディスインセンティブを与えることもここに含まれる。

第二のレベルは、既存のレジームの規範に変更は及ぼさないものの、中心となるNPTとIAEA保障措置協定以外で、既存の規範に沿った不拡散のための措置によるレジームの強化である。これには、原子力供給国グループ（NSG）やザンガー委員会による、核関連の機微な資機材の移転の制限（ただし、こうした措置には、強硬な非同盟諸国（NAM）の間に不満があることは否めない）や輸出管理、「拡散に対する安全保障構想」（PSI）などがこれに当たる。また、NPT第10条の脱退についてその手続きを厳格化するように求めている国がある。これ自体は規範の変更にはつながらないが、既存の制度やルール適用だけではその運用にループホールができるために、新たな制度運用のルールや適用方法を規定する試みである。

第三のレベルは、既存のレジームの価値規範構造を変容させるインパクトを持つ方策である。これは、NPTが提供する価値の三本柱（核軍縮、核不拡散、平和利用）のあり方（その意味自身や相互の関係性¹⁰）に変更を加える措置である。たとえば、NPTの改正・廃止が、典型的な例であろう。多国間の供給保証取極めや核燃料サイクル管理構想（後述）については、もしそ

柱の間の「グランド・バーゲン」と呼ばれる、核兵器国と非核兵器国の間の一種の政治的権利・義務関係を定めた政治的了解もそれに次ぐ重要な要素として存在する。また、NPTの運用検討会議やNSGなどで採用されている、コンセンサスに基づく意思決定のシステムも、アクターの行動を規定する要素として重要であると考えられる。

⁹ NPT/CONF.2000/28 (Part I and II), 2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Final Document, Volume I, Part 1, New York, 2000, P.13.

¹⁰ この価値の三本柱の関係性については、脚注5にある、いわゆる「グランド・バーゲン」がこれに該当する。ただし、このグランド・バーゲン、つまり非核兵器保有国は、核兵器をあきらめる代わりに原子力の平和利用における協力を受ける権利を享受し、また核兵器保有国は核廃絶に向けた交渉を誠実に行う（あるいは少し広く、「核軍縮を行う」とも解される場合がある）義務を負う、という関係は、締約国間の政治的了解であって、法的な権利・義務関係を生じさせるものではない。しかし、NPT成立時の経緯やその後の運用検討会議（特に95年、2000年）の成果から、このグランド・バーゲンの存在については国際的不拡散レジームの重要な基礎の一部を構成するものとして認識が固まったともいえる。

うした取極への参加が義務化されるとしたら、それは、NPT第4条の「奪い得ない権利」に係る解釈を変更し、その権利を享受できる領域を限定するという大きな意味を持つ。他方、こうした取極への参加は自主的な判断によるものとする、とした場合には、第三のレベルに近い第二のレベルの施策であるといえよう。つまり、ある制度を創設しその制度に自主的に参加を促し、自主的な参加によって加盟国の行動を規定することは、長期的には価値規範構造の変容につながる可能性は含むものの、その設立に際しては、既存の価値規範構造に基づくのである。

一方、技術的アプローチについては、核拡散抵抗性の高い原子力の技術（特に濃縮、再処理の領域における技術）の開発と適用と、保障措置の能力向上のための技術開発がある。技術的アプローチには、既存の不拡散レジームにおける価値体系の変容を促すような効果はないが、副次的効果としてこうした技術が特定の国に占有されることによる国際的な不平等感の拡大が、国際的不拡散レジームに対する信頼性もしくは忠誠（adherence）の意識を低下させる可能性は残る。

また、こうした分類とは別に、従来 of 国際的不拡散レジームにおける措置は、核保有の懸念のある国（需要国側）を規制する措置と、核関連の資機材を提供する国（供給国側）を規制する措置に分類できるであろう¹¹。NPTの規定では、供給国側の規制としては第1条に核兵器国による不拡散義務があり、また第2条にも非核兵器国による核拡散への協力をしない義務が規定されている。しかし、第2条はどちらかといえば非核兵器国が自ら核保有をしない義務が主要なポイントであり、第2条を検証する役割を果たす第3条もあわせると需要国側を規制するアプローチになっている。したがってIAEA保障措置もおおのずと需要国側アプローチである。供給国側アプローチとしては、NSGなどの輸出管理があるが、NSGは紳士協定であり条約などよりも拘束力は低く、また抜け穴や問題点なども指摘される。とはいえ、需要国側での拡散対策が既存のレジームでは十分ではなく、おそらくこれからは制度と国家の関係を考えれば飛躍的に遵守・検証能力が向上することも考えにくいため、やはり供給国側からのアプローチは有力な手段となるであろう。

(2) 国際的不拡散レジームに対する米国の見解

ブッシュ政権の大量破壊兵器拡散問題に対する方針は、『大量破壊兵器（WMD）と闘う国家戦略』にあるとおり、不拡散（外交、多国間レジーム、脅威削減計画、核物質管理、輸出管理、経済制裁等により拡散を止める、もしくは防止するための措置）、拡散対抗（接收、抑止、防衛・軽減措置のようにWMDの使用を抑止、WMDの保有を検知、あるいはWMDの脅威からの防衛

¹¹ そのほか、NPTやNSGにみられるようにコンセンサスを重視した意思決定の規範が国際的不拡散レジームの中に存在する。このコンセンサスによる意思決定では、実効性を薄める形でしか合意ができないといった不満もある。

のための措置)、結果管理(あるいは被害限定:米国民に対するWMD使用の被害の最小化、米軍に対するWMD使用への対応、同盟国等に対するWMD使用への対応)の三本柱から構成されている¹²。

この三本柱はそれぞれ密接に関連しあっていることはいまでもないが、その中でもとりわけブッシュ政権はPSIなどの拡散対抗措置の導入に力を入れてきた。このような措置や不拡散でも特に外交を通じタリビアの核計画解体などを、クリストファー・フォード(Christopher A. Ford)の演説では「革新的な新しいアプローチ」とみなし、国際的不拡散レジームとの関係では、「効果的な多国間主義(effective multilateralism)」のもっともよい要素と組み合わせて「重層的防衛(layered defense)」を構築する戦略を提唱する¹³。

ここでいう「効果的な多国間主義」には、IAEAの保障措置の強化に加え、国連安保理による不遵守問題への対処によるエンフォースメントの向上、検証措置の向上などがその要素として挙げられている。ブッシュ政権にとって、従来のNPT・IAEA体制における問題点は、不遵守問題への対処能力の欠如であり、そのために国務省において検証・遵守局の影響力が高まったといわれている¹⁴。検証・遵守の重視はすなわち制度や政策においてそれらの実効性がきわめて重要な価値判断基準となることを示している。

たとえばIAEA保障措置は、非核兵器国が原子力の平和利用を進める上で、それらの国の原子力計画が核兵器の製造に転用されないことを担保するための措置であるが、IAEAによる施設へのアクセスや申告の検証に必要な権限等に大きな制約のある包括的保障措置では不十分であるとの認識は従来より存在していた。さらに湾岸戦争後、「行いのよい」と報告されていたはずのイラクにおいて秘密の核開発計画が進んでいたことが明らかになると、従来のIAEAの包括的保障措置だけでは国家が秘密裏に進めている核開発を発見することは困難であり、保障措置制度を強化すべきとの機運が高まった。

このような中で立ち上げられた「93+2計画」は、1997年にIAEA保障措置協定の「追加議定書」という形で結実した。追加議定書に基づく保障措置では、未申告施設に対するアクセスなど、IAEAの権限をより強化し、核拡散がないことを検証し、担保する、もしくは核拡散を検知する能力の向上がなされた。ただ、追加議定書への署名・批准はIAEA加盟国の義務ではないために、実効性の観点からは制度としては不完全である。米国は、追加議定書の普遍化を促

¹² *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, December 2002, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>>.

¹³ Dr. Christopher A. Ford, U.S. Special Representative for Nuclear Nonproliferation, "Strengthening the Nonproliferation Regime," Remarks at Wiston House, Wilton Park, United Kingdom, December 21, 2006.

¹⁴ 既存の検証制度に対して批判的であり、兵器用核分裂性物質生産禁止条約(FMCT)は検証不可能であるとの結論もここで下された。

進し、IAEAの「保障措置検証委員会」(CSV)の設置においても積極的にイニシアティブを取った。

(3) NPT第2条と第4条の関係についての米国の解釈

第2条違反を構成する要素について、米国は、2005年のNPT運用検討会議では、「第2条の核兵器の製造・獲得の禁止が単なる組み立て済みの核兵器よりも広く適用されなければならない¹⁵⁾とし、現状のNPTの解釈においては、核兵器が完成する直前まで到達することも可能である(保障措置を守る一方で核兵器の外郭を製造することも可能)ことに懸念を表明し、第3条の保障措置違反の有無にかかわらず「核兵器の製造や獲得の意図」が問題であるとの立場を取った。そして、証明が困難な「意図」をどのように判断するかについては、次のような基準を挙げている。

- ① 明確な経済的・平和的根拠がないこと
- ② 保障措置に違反し、それを矯正するIAEAに対する非協力
- ③ 活動を隠蔽したりごまかしたりすること(例:無申告や、民生計画とは矛盾する調達パターン)

たとえば、イランの場合、上記の三つの基準に照らせば、明らかに核兵器開発の「意図」があると解釈することができる¹⁶⁾。

また、第4条に関し、米国が主張する濃縮・再処理の規制と原子力協力の関係についての見解は、国務省検証・遵守局フォード主席副次官補(当時:現在は、「米国核不拡散問題特別代表」の肩書き)の声明(2005年5月18日)で説明されている¹⁷⁾。すなわち、第4条の原子力協力を受けするためには、第2条、第3条の遵守を証明することが条件になることを示し、また協力のあり方に関する議論については、条文にある「最大限の交換」とは、協力には限界があるという認識を示した。つまり、特定の国への原子力協力、支援の形が第4条によって締約国に強要され

¹⁵⁾ “Statement by Ambassador Jackie Sanders, Special Representative of the President for the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, on Articles I and II, in the First Committee of the 2005 Review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation Of Nuclear Weapons,” as released May 19, 2005 by the U.S. Mission to the United Nations in New York. <<http://www.usmission.ch/Press2005/0519Sanders.htm>>.

¹⁶⁾ 上記声明で、サンダースは、プシェールやその他の原子炉への他国からの燃料供給は担保されている一方、イランのウラン資源は発電のためには不十分だが核兵器計画には十分であること(=計画の合理性の欠如)、20年間も濃縮計画を秘密裏に進めてきたこと、保障措置協定に違反していること、などを指摘している。

¹⁷⁾ Christopher Ford, Principal Deputy Assistant, Bureau of Verification and Compliance, “NPT Article IV: Peaceful Uses of Nuclear Energy,” Statement to the 2005 Review Conference of the Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons, New York, May 18, 2005. <<http://www.state.gov/t/vci/rls/rm/46604.htm>>.

るものではなく、供給国側に選択の自由があると主張する。これは、イランによる、「技術的に進んだ国の排他的クラブ」が「平和目的の技術へのアクセスを制限」するのは、条約の条文と精神に違反する」との主張¹⁸への反論の形をとっている。

また、NPTの前文、「原子力の平和的応用の恩恵は、…平和目的のために全ての締約国が享受可能である」という原則を強調することにより、平和利用の恩恵は受ける権利を持つが、それは原子力技術を受け取る権利、とりわけ核拡散リスクを生じる機微な技術を受け取る権利を定めていない、と解釈し、あくまで原子力協力とNPTの法の精神との整合性（核拡散を助長する恐れがある協力はすべきでない）を判断基準とすべきであると主張している。

2. レジーム再構成につながる平和利用に係るイニシアティブ

上述のように、NPT第4条の解釈についてブッシュ政権は、従来の「奪い得ない権利」の伝統的な解釈は尊重しつつも¹⁹、供給国側の政策選択の自由、もしくは供給国による制限などによる実質的な運用体制の変更を目指していると考えられる。形式としての平和利用の国際的な規範は維持しつつも運用によってその実態の変容をもたらすものである。以下に述べるようにブッシュ政権の方針には、将来にわたり、一方では世界的な原子力発電の拡大を構想しつつも、燃料供給（燃料サイクル）に係る技術や核物質の流通については供給側において管理を強化し実質的な制限を設けようという意図が見える。国際的不拡散レジームにおける遵守の問題を制度的に解決するために保障措置の強化や国連安保理の活用などを提唱する一方で、そうした需要国側の問題の解決ではなく、供給国側に不拡散のメカニズムを構築するということである。

(1) 再処理、濃縮技術の拡散阻止のための構想

核燃料サイクル技術の移転制限や、「核燃料サイクルへのマルチラテラル・アプローチ」(MNA)を巡る議論については、2003年にIAEAのエルバラダイ事務局長が口火を切った格好になったが²⁰、米国も、再処理、濃縮技術の拡散阻止のためにさまざまな構想を打ち出している。主要な提案は次の通りである。

1) 2004年2月ブッシュ提案（国防大学での演説）²¹

¹⁸ “Statement by H.E Dr. Kamal Kharrazi, Miniter of Foreign Affairs of the Islamic Republic of Iran to the Seventh NPT Review Conference,” New York, May 3, 2005.

¹⁹ 平和利用の権利を行使できる条件として保障措置違反（第3条違反）がないことをあげている。これは第4条には明示的に触れられていないが、近年は、第1条、第2条に加え、第3条にも従うことがほぼ当然と理解されるようになってきている。したがって、これは何ら新しい点ではない。

²⁰ Mohamed ElBaradei, “Toward A Safer World,” *The Economist*, October 16, 2003.

²¹ “President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD,” Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation, Fort Lesley J. McNair - National Defense University,

- ・濃縮・再処理を放棄した国に対しては、当該国が民生用原子炉用の燃料を妥当な費用で確実に入手できるように世界の主要な輸出国が保証すべき
- ・NSG加盟諸国は、フル・スケールの濃縮・再処理活動を保有しない国に対して濃縮・再処理設備や技術を売り渡すことを拒否すべき

2) G8・NSGモラトリアム

- ・2004年G8サミットでの濃縮・再処理技術の移転のモラトリアムに合意、その後のサミット会合で再確認²²
- ・2006年にロシアのサンクト・ペテルスブルグで開催されたG8サミットでも、このモラトリアムへの支持が打ち出され、また、「…我々は機微な原子力装置、核物質および技術を兵器目的に使用したり、テロリストに渡ることを許す可能性のある国に移転するのを阻止する措置の開発を支持する」と表明した²³。

3) 核燃料バンク構想

- ・2005年9月IAEA総会で、サミュエル・ボドマン (Samuel Bodman) 米国エネルギー省長官がビデオ演説の中で17トンの高濃縮ウラン (HEU) を希釈して備蓄し、燃料供給の途絶に対処するための戦略備蓄を構築する構想を提案した²⁴。
 - ・メカニズム：IAEAが検証可能で確実な供給手配のために米国エネルギー省がHEU17.4トン燃料級に希釈し、民間の転換事業者に移転する。この転換業者は見返りにエネルギー省に希釈ウランに対する帳簿上の債券勘定を与え、エネルギー省がこの勘定から引き出す必要が生じた場合にエネルギー省は希釈ウランを米国濃縮会社 (USEC) または別の事業者を引き渡すように転換業者に要求する (=不拡散義務違反が原因ではない国際燃料供給の途絶に対処するために米国が引き出し可能なウランの戦略備蓄を構築。大型軽水炉10基分の燃料を製造するのに十分な量とい

February 11, 2004, Washington, D.C. 演説では、そのほか、法執行における国際協力や国連安保理決議、IAEAの強化などが触れられている。

²² “G8 Action Plan on Non-Proliferation,” June 9, 2004 <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040609-28.html>>.

²³ “Statement on Non-Proliferation,” St. Petersburg, July 16, 2006 <<http://en.g8russia.ru/docs/20.html>>. ただし、自国がウラン鉱石を産出するにもかかわらず、現在のところ商業的な濃縮活動を実施していないカナダや豪州は、将来的に濃縮国となることを目指し、モラトリアム解除を希望している。

²⁴ “Remarks prepared for Energy Secretary Samuel Bodman,” International Atomic Energy Agency 49th Session of the General Conference, September 26, 2005 <<http://www.energy.gov/news/1948.htm>>.

われる)。さらに、カーネギー財団の会議で20トンのリザーブを追加すると表明²⁵。
「ゆりかごから墓場まで」方式の燃料供給システムを想定。

4) 濃縮6カ国提案

2006年6月、仏、独、蘭、英、露、米の「濃縮6カ国」がIAEA理事会に「核燃料への信頼性のあるアクセスのための多国間メカニズム構想」(A Concept for a Multilateral Mechanism for Reliable Access to Nuclear Fuel)を提唱した。そのメカニズムは以下の通りである²⁶。

- a) IAEA加盟国が多国間燃料供給保証メカニズムをIAEAに構築(包括的保障措置協定と追加議定書の締結、核防護条約の締結、機微な燃料サイクル活動を行わないと決定、などを条件とする)し、
- b) 供給国と受領国は、供給途絶の問題に対する解決策を見出すために多国間の枠組みの下で実施される協議に参加する、
- c) 供給国は相互のバックアップ制度を設定する商業濃縮ウラン供給者の取り決めを推進する。さらに、こうしたメカニズムを、戦略備蓄によってさらに下支えする可能性も想定される。

この提案に対して我が国は、2006年9月の第50回IAEA総会特別イベントにおいて、それを補完するものとして、「IAEA核燃料供給登録システム」を提案した²⁷。

しかし、この「濃縮6カ国提案」に対しては、いくつかの国からは、自国の将来の技術開発、経済的権益の可能性を放棄することに対する懸念から慎重論が示された。NPT第4条の「奪い得ない権利」に基づき、各国の自主的な核燃料サイクルの権利は保障されるべきという反対論が非同盟諸国やブラジル、アルゼンチン、あるいはエジプトなどから提起された。エジプトは、さらに、供給保証の枠組みは、市場の独占(寡占)をもたらすのではないかとの懸念も示している。

しかし、このような反対論にもかかわらず、燃料供給と核燃料サイクルの多国間メカニズムに対する国際的な議論の流れとしては、特に先進国側からの支持を得て推進論が力を増してい

²⁵ “Remarks prepared for Energy Secretary Sam Bodman,” 2005 Carnegie International Nonproliferation Conference, Washington, DC, November 7, 2005.

²⁶ “Six Country Concept for a Multilateral Mechanism for Reliable Access to Nuclear Fuel,” presented September 21, 2006 by Jim Timbie on behalf of France, Germany, Russia, the Netherlands, United Kingdom and United States.

²⁷ INFCIRC/683, “Japan’s Proposal: IAEA Standby Arrangements System for the Assurance of Nuclear Fuel Supply,” September 15, 2006. (received on 12 September)

るように見える。2006年サンクト・ペテルスブルグG8サミットでの「不拡散に関する声明」でも、「我々は、最近の潜在的に補完性を有する核燃料サイクル・サービス提供のための国際センターに関するロシア大統領のイニシアティブ及び国際原子力パートナーシップに関する米国大統領のイニシアティブ、並びにIAEAの場で、フランス、ドイツ、オランダ、ロシア、英国及び米国によって提案された核燃料のための濃縮サービスへの確実なアクセスのための多国間メカニズム構想に関する最近のイニシアティブを評価」し、詳細の検討を進めることが打ち出されている²⁸。また、「特別総会イベント」でこの燃料供給保証と核不拡散の関係が「21世紀の原子力利用の新しい枠組み」として取り上げられたことはそのような国際社会の潮流を象徴している。このイベントでは、短期的には供給保証のメカニズムの構築の検討を進め、中期的には商業市場との統合やバックエンド（放射性廃棄物の管理や処分）をも含む普遍的な多国間枠組みを検討、長期的には原子力技術へのアクセスの保証、ウラン濃縮・再処理施設の多国間ベースでの運転、既存施設の多国間化などを検討する必要があるとされた²⁹。

もしこのような燃料供給保証を核燃料サイクル技術の放棄と絡めて核拡散のリスクを低減させる国際的な枠組みを構築しようとした場合、その枠組みへの加入を強制化することは、現行のNPT第4条の解釈に照らせば、法的には不可能であろう³⁰。だとすれば、このような枠組みへの加入は自主的なものとならざるを得ず、その場合、本来加入するのがもっとも望ましい国、つまり拡散懸念国が加入するのかが最大の課題になるであろう。経済性においても、また供給の安定度においてもこのような枠組みが自国の原子力発電にとって燃料供給にとってプラスになるとわかっていても加入しない場合には、それが拡散懸念のメルクマールになるともいえるが、第4条の原則を主張する限りにおいては、そのような国に対して何らの制裁を課すことは不可能である。

また、インセンティブとしての燃料供給保証の魅力度についても、疑問が残る。現在機能している燃料（ウラン）市場において過去に供給途絶が発生したのはほんの数回であり、それらは不拡散問題をめぐる介入の結果起きた事例ばかりである³¹。しかもその全てが米国絡みとなれば、米国の主導によって創設される枠組みが、米国との関係が必ずしも緊密でない国にとって本当に燃料供給のバックアップとして、信頼性を持てるのか疑問である。

²⁸ Ford, “Statement on Non-Proliferation.”

²⁹ 小林直樹、他、「IAEA特別イベント：供給保証と核不拡散報告」『原子力eye』52巻12号、2006年。

³⁰ NPT起草の過程で、メキシコが第4条で濃縮・再処理についても「奪い得ない権利」としての平和利用として明示すべしとの提案をし、それが退けられた過程から、濃縮・再処理は「奪い得ない」平和利用には含まれない、との見解があるが、メキシコ提案が退けられた理由は、濃縮・再処理が明白に平和利用の中に含まれるとの理由からであり、上記主張は妥当性を持たない（NPT起草過程に詳しい米国不拡散問題専門家からの聞き取り、2007年2月28日、ワシントン）。

³¹ インドによる「平和的爆発」、南アフリカへの制裁など。

(2) GNEP

2006年2月、米国は原子力発電の利用の拡大と核拡散抵抗性を向上させた核燃料サイクルの確立を掲げた、GNEP構想を発表した³²。その要点は次の通りである。

- ① 「原子力計画 2010」に基づく、米国内での原子力発電の利用拡大
- ② 核拡散抵抗性の高い再処理の分離技術を実証（日仏の採用している PUREX ではなく UREX+ という新たな方式を推進³³）
- ③ これら分離技術の実用化と新たな高速炉の実用化により放射性廃棄物管理システムの改善を図る
- ④ 先進的燃焼炉の実証に焦点を当てた高速炉計画の復活
- ⑤ 核燃料の供給保証システムの確立、「ゆりかごから墓場まで」のシステム
- ⑥ 小型で単純化された、核拡散抵抗性の高い原子炉の開発と実用化（Plug-and-play 型原子炉）
- ⑦ 民生用原子力施設に対する国際保障措置の有効性の向上

まさに、核不拡散という価値を技術的な観点から解決しようとする手法であるといえる。ただ、米国内では実際のところGNEPはエネルギー政策的な色彩が強く、不拡散の観点から見た場合にはとりわけ短期的な視点からでは評価を誤る可能性がある。また、GNEPで謳われているような長期的な核拡散抵抗性の高い核燃料サイクル技術の開発などよりも、むしろ喫緊の放射性廃棄物の最終処分問題³⁴と新規の原発建設に、産業界や議会における注目が集まっている。また、これらの研究開発は、成果を得られるまでにはおのずと長期的な取り組みとなることから、その成果への見通しは不透明であり産業界からは不人気であった。そこで、2006年8月には産業界の要望を取り入れる形で、2（ツー）トラック・アプローチを採ることを表明した。2トラック・アプローチのうち、トラック1では、産業界にある既存の技術を活用して2020年を目途に先進的燃焼炉と統合核燃料処理センター（CFTC：Consolidated Fuel Treatment Center）を建設し、トラック2は、当初の計画で提案されていた通り、国立研究所が先進サイ

³² “Department of Energy Announces New Nuclear Initiative,” February 6, 2006, <<http://www.gnep.energy.gov/gnepPRs/gnepPR020606.html>>.

³³ この点については、日仏関係者から、PUREXに対する保障措置の適用による拡散懸念の解消努力に関する評価を抜きにした技術論的選択であるとの批判があった。このような、パートナーとなるであろう国の事情をあまり考慮せずに計画を進めようとする姿勢が今後も続くとなれば、GNEPにとって好ましい結果をもたらさない可能性もある。

³⁴ 2002年にネバダ州ユッカマウンテンを最終処分地として決定した際に、ユッカマウンテンで処分される使用済み燃料の上限が6万3000トンと定められた。使用済み燃料は現在すでに全米各地に計5万5000トン以上存在するため、現在運転中の103基の原子炉から毎年発生する使用済み燃料（計約2000トン）を勘案すると、その容量はまもなく一杯になってしまうことが懸念されている。

クル技術を用いた研究の実施と、先進的燃料サイクル施設（AFCF：Advanced Fuel Cycle Facility）の建設を行うこととした。トラック1については、国内外の企業から関心意図表明（EOI：Expression of Interest）がなされている³⁵。

GNEPの推進については、2007年度予算が暫定で運用されることになったこと、また、民主党が議会で多数派になったこと、産業界から当初色よい反応が返ってこなかったことから、その推進について疑問が持たれていたが、2007年3月現在ブッシュ政権は依然としてGNEPの推進に力を入れていると見られる。2007年2月5日に出された2008年度予算教書におけるGNEP関連予算の要求は、前年度の2億4300万ドルから、63%増の3億9500万ドルに引き上げられた³⁶。ブッシュ政権としては、残りの任期の間にGNEP路線の定着に何とか道筋をつけたいとの意欲が窺える。

GNEPが技術開発を通じて核拡散のリスクを低減させることが、どの程度レジームの変容につながるのだろうか。既存の不拡散レジームを基礎にして考えれば、先進の核燃料サイクル技術や原子炉とそれに対応できる保障措置技術の開発がセットになれば、現行の枠組みにおいても拡散リスクの低減には貢献するであろう。しかし、注意が必要なのは、このGNEPという国際的なパートナーシップの運用体制に係る問題である。

前出のフォード特別代表によれば、GNEPの不拡散面での重要な要素は、

- ・ 純粋なプルトニウムの分離を回避し、発生する核物質を兵器に転用することをできるだけ困難にする、先進的な、より拡散抵抗性の高い民生用原子力システムの開発と展開
- ・ 特に開発途上国のニーズに合うように設計された、中小規模の拡散抵抗性の高い原子炉の普及
- ・ 濃縮・再処理計画を追求しない国に対して、未使用燃料と使用済み燃料の管理の補償を提供

であるという³⁷。このうち1番目、2番目に挙げられた技術的アプローチが、3番目の供給保証の枠組みという政策的アプローチと結び付けられることにより、より拡散リスクの低い平和利用の秩序が、技術面のリードによって固められ、事実上の国際的な核燃料供給保証体制が確立されるシナリオも考えられる。すなわち、中小の途上国に対する原子炉の供与はGNEPで開発される拡散抵抗性の高い原子力システムに限定され、原子炉の供給には通常燃料供給の契約も含

³⁵ 日本からは日本原子力研究開発機構を含む11社の連名での提案が出された。

³⁶ 他方、第四世代原子力システム・イニシアティブ（Generation IV Nuclear Energy Systems Initiative）は前年比17%増の3,610万ドルまで引き上げられるものの、2007年度予算で42.4%の削減を受けているため、2006年度予算比では33.8%の減額となる。

³⁷ Ford, “Strengthening the Nonproliferation Regime.”

まれることから、そこに供給の保証の契約に付帯して独自の核燃料サイクルの追求を放棄するというコミットメントを取り付ける、というシナリオの可能性である。

同時に、GNEPの開発体制の形成も重要な要因となる。米国政府に拠れば、GNEPの技術開発のパートナーとしては、米、英、仏、露、中、日等、すでに濃縮再処理技術を持っている国が想定されている³⁸。パートナー国がこのような現在技術を持っているかどうかによって限定されるとすれば、明らかに濃縮・再処理技術保有国と原子力発電国（それに原子力発電をしない国）への二極分化が発生する。

おわりに

現在、核拡散のリスクの高まりが喧伝されているが、実態として差し迫った脅威が具体的にどこに存在するかといえば、実態のつかめない非国家主体、北朝鮮、イランを除けば、国際安全保障上懸念があるような国で濃縮・再処理の計画が具体的に進んでいる国は、現在得られる情報の範囲においては、ない³⁹。原子力の平和利用が世界的な拡大を見せる中、将来の核拡散のリスクを低減させるための新たな平和利用のメカニズムの構築にとっては、好機であろう。この平和利用における不拡散重視（現在の規範でいえば、「偏重」ともいえる）の規範を制度と技術から定着させるまでにはかなりの長期間を要するであろうと推察されるからである。

北朝鮮、イランの核疑惑の解決にとって、このような枠組みは直接貢献し得ないことを考慮すれば、核拡散の差し迫った脅威もなく、また燃料供給の途絶の可能性も短期的には想定しにくい環境の中で、既存の規範（平和利用の「奪い得ない権利」）の実質的な変更に踏み込むこうしたメカニズムへ参画する意欲は、非核兵器国の間では必ずしも大きくないのではないかと予想される。

その一方、NPTに加盟する189カ国（北朝鮮含む）の中で、原子力発電を持ち、もしくは計画し、さらに濃縮・再処理まで実施・計画をしている国はきわめて少数に限られる。その意味では、この供給保証の枠組みに重要な利害関係を持つ国（ステークホルダー）は限定的である。現在、供給保証の議論において「奪い得ない権利」の制限につながる懸念を示している国でも、それらの議論は、核の分野においてはすでに安全保障面で核兵器国と非核兵器国の厳然たる不平等性が存在している上に、さらなる不平等性が生まれることに対する原則論的不満（これは、実質的には安全保障面での不平等性よりもむしろ実際の影響は小さいともいえる）を述

³⁸ ここで気になるのが、GNEPと前出の「濃縮6カ国提案」とのメンバーシップの違いであるが、「濃縮6カ国提案」は現在でも実施可能な提案であり現在商業用濃縮活動をしている国でグループを形成したのに対し、GNEPはより長期的に技術開発を目指すという観点からパートナー国を想定した、のではないかとされている（国立研究所研究員とのインタビュー、2007年3月13日）。

³⁹ そのうち、非国家主体については、原子力の平和利用の観点からは供給保証構想の関連で議論に含めることは適当（relevant）ではない。

べているだけであり、また制度そのものの是非というよりも米国や先進国が主導する秩序形成への抵抗を示しているともいえる。このような、実質的な利害の伴わない形式論的反対論が、供給保証の構想が具体化する段階になってどれだけ影響を残すのか。

はたしてこのような米国の政策は、国際的不拡散レジームの変容をもたらすのだろうか。冒頭、核拡散に対応するためのアプローチについて、国際的不拡散レジームの変容との関係から三段階に分類したが、米国の政策の特徴は、第二段階の措置を実施していくことにより、最終的には第三段階を目指すものであると見られる。つまり、レジームの外形は維持しつつもその運用によって実質を変化させ、それによって新しい平和利用の規範の構築に向かうものと考えられる。「平和のための原子力 (Atoms for Peace)」の時代以来、米国による原子力の平和利用の分野における国際協力は恣意的・選択的に実施されてきた。不拡散政策を強化したジミー・カーター (Jimmy Carter) 政権時代にあっても、それまでの経緯があったとはいえ日本の核燃料サイクル計画を容認したし、近年では、NPT非締約国であるインドに対して民生用原子力分野における協力で合意したことなどは、米国にとっての当該国の戦略的重要性という要素が政策判断に大きく作用している。このような恣意性と不平等性が、不拡散レジームの中で普遍性 (コンセンサス) という規範と、核不拡散という最重要の規範についての合意を強化しつつ同居してきたという事実に着目したとき、新たな不平等性についても、ステークホルダーの寡少性を考慮した場合、超越可能な障害とも考えられる。

米国国内の政治動向にもよるが、いずれにしても核燃料サイクルとそれに係る技術や資機材の移転の管理は強化される方向に議論が展開していくであろう。レジームが、そのような「新たな」不平等性などを内在させながらも、「核不拡散」という絶対的大原則の規範を共有させつつその信頼性と有効性を維持していくことになるであろうという見方⁴⁰は、これまで核兵器保有の不平等性を孕みながらもその規範性を強化し続けてきたNPTの歴史を見れば妥当性があるといえる⁴¹。

また、冷戦が終結したとはいえ、政治的な利害関係がまったく一致しているとは言い難い米露は、不拡散の領域においては緊密に協調しているように見える。また、英、仏といった核の秩序にそれなりの影響力のある国々も燃料供給保証構想に対し前向きな姿勢を見せる中、PSIのような有志連合的な政策形成の手法は、供給保証制度の構築の場合その参加者が少ないだけに合意を得やすくなる可能性が高い。つまり制度の構築は可能であろうと考えられる。

しかし、他方、少数の間での合意によって形成された制度が普遍的な適用を目指す場合、特に供給保証のケースでは、ウラン燃料供給事情における大原則として市場が機能している状態

⁴⁰ George Perkovich, "The End of the Nonproliferation Regime?" *Current History*, No.694 (November 2006), pp.355-362.

⁴¹ 冷戦期と冷戦後のNPTのありようについてはより厳密な検証が必要かもしれない。

があることから、新設される制度への帰属を懲遷するための政治的コストもしくはインセンティブは高くつく可能性がある。また、忠誠（adherence）の必然性や必要性の低い制度がレジームに組み込まれた場合、レジーム全体への忠誠への影響が懸念される。その場合、実効性を向上させるための供給国側アプローチが、逆にレジームの実効性の向上のためにより高い政治的・経済的コストを払わなければいけなくなる。その場合こうしたレジーム維持のコストの上昇がレジームの存続や信頼性の維持に対する圧迫要因となる可能性についても考慮すべきである⁴²。

⁴² ただし、上述のように「核不拡散」という価値の絶対性については普遍化が進んでいるため、その一点だけをもってしてもレジームの危機にはつながらないと考える。しかし、イランが核武装に成功すると仮定した場合、中東における地域の安全保障の観点から「核不拡散」という価値の絶対性が揺らぐこともあるだろう。

第7章 拡散対抗措置（Counterproliferation）と米国の安全保障

佐藤 丙午

はじめに

米国において大量破壊兵器（WMD）とその関連技術の拡散は、テロの脅威と並ぶ21世紀の国家安全保障に対する大きな脅威と認識されてきた。米国では、2001年9月11日の同時多発テロ以前より、WMDと関連技術の拡散問題は安全保障論議の中で重要な位置を占めてきた。

第41代大統領のジョージ・H・W・ブッシュ（George H.W. Bush）大統領が91年に拡大拡散安全保障イニシアティブ（Enhanced Proliferation Control Initiative: EPCI）を発表した際の焦点の一つは、拡散が進行し、敵対勢力がWMDによって米国に圧力を加えようとしても、米国がその圧力を無力化する能力を備えておくことであった¹。また、冷戦後の不拡散政策では、敵対勢力の実像が不明確であったこともあり、不確実性に対応する能力を整備することに置かれていたのである。その後、第43代ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権の下で示された強化された不拡散（non-proliferation）、拡散対抗（Counterproliferation）、損害限定（consequence management）の三本柱は、冷戦直後から重要性が指摘されていた。しかし、それぞれが包括的な政策の中に位置づけられることはなく、不確実性への対応という観点から、個別の対応を合理化するロジックが主張されてきたのである。

本稿で扱う拡散対抗は、湾岸戦争でWMDを保有する敵対勢力との戦争という状況に直面した米国が、テロ集団や敵対国が米国の報復能力を制約する目的で、米国の通常兵器の優越に対抗してWMDを使用することにどのように対抗するかという関心から生まれていった。そして米国は、拡散が進んだ後の対応（不拡散と損害限定の中間の政策領域）とテロ集団や敵対国家がWMDを取得・使用することに対抗する軍事手段とを同時に満たす政策のあり方を模索していったのである。

拡散対抗と軍事的手段を用いたレジーム・チェンジとを、関連づける見方は多い。しかし、政策としての拡散対抗は、ブッシュ大統領が発表したように、抑止、インターディクション、そして防衛および緩和措置の三つが構成要素となっている。そして、これは政策的には、敵対勢力のWMD入手可能性を減らす政策と、たとえそれら勢力がWMDを入手したとしてもその効果を無力化する政策とに分けることができるのである。この二つの政策は、それぞれ政治的には難しい問題を抱えている。

第一の政策において、しばしば軍備管理や不拡散政策と同様の目標や政策手段を共有するこ

¹ EPCIの下で、初めてKnow規制（現在のキャッチオール規制）の導入方針が出されている。Know規制は、政府主導の輸出管理の限界を認めた上で、実際に通商に関与している民間企業の役割を拡大したものである。Executive Order 12735, Nov 16, 1990; Interim rule announced, Aug 15, 1991.

とがあり、その他の政策手段と拡散対抗とを峻別するのは不可能である。たとえば、協調的脅威削減（CTR）計画のように、旧ソ連の軍備解体を実施することによりWMDの拡散防止を推進する政策は、不拡散と見なされる場合も拡散対抗とされる場合もある。また、輸出管理の強化についても同様の構図が見られる。しかし、特定の兵器や技術等の拡散を防止することを目的とする不拡散と、入手可能性を減ずるためのすべての政策を包含する拡散対抗は同一のものではない。

不拡散と拡散対抗の差は、第二の政策を合わせ考えたときに尚一層明確になる。拡散対抗の重要な目的の一つに、米軍の脆弱性の除去がある。国防総省は、潜在的な敵対勢力によるWMD使用の抑止、米国および同盟国に対する攻撃からの防御、WMD環境下での攻勢および防衛能力の維持、米国および同盟国市民に対する生物・化学兵器攻撃への対応能力、などを整備する必要があるとされる。このような状況の下でテロ組織などが米国および同盟国等を攻撃した場合、米軍の即時大量報復にあう可能性が高くなるため、攻撃自体が抑止されるという計算が働くのである。たとえば、ミサイル防衛はこの分類に含まれるが、ここでも軍事戦略と拡散対抗の相関関係が曖昧になる。

このように、拡散対抗は、軍事と不拡散の中間領域に広がるさまざまな政策手段の総称と呼べるのである。しかし、その定義の曖昧さゆえに、拡散対抗は政府関係者にとって魅力的な「政治的言語」として用いられてきたのである²。

1. WMDの拡散と拡散対抗措置：米国の政策

既に述べたように、拡散対抗措置は先のブッシュ政権の下で創出された言葉である。ブッシュ大統領は、1992年に発表したEPCIの一部として拡散対抗を提起し、不拡散を補完し、なおかつ補強する措置と拡散対抗を位置づけている。EPCIは、その後、キャッチオール規制を導入し、PSIの原型となる海上での拿捕・臨検のための国際協力を提唱したイニシアティブとして知られるようになるが、不拡散と強制手段の中間領域にまたがる各種措置への対応を主張する最初の政策でもあった。

92年の大統領選挙でブッシュ大統領はビル・クリントン（Bill J. Clinton）に敗れたが、米国の拡散問題への関心は失われなかった。冷戦後の国際環境に適合した不拡散政策の再構築および拡散対抗の構築は、民主党政権に委ねられることになったのである。

クリントン政権は、1993年12月に大統領決定指令（PDD）18（Counterproliferation Initiative）を作成し、拡散対抗の具体的措置を確認した。PDD18は公表されていないが、そ

² Peter Lavoy, “What’s New in the New U.S. Strategy to Combat WMD?” *Strategic Insight*, Center for Contemporary Conflict, December 12, 2002 <<http://www.ccc.nps.navy.mil/rsepResources/si/dec02/wmd.pdf>>.

の基礎となった国防科学委員会 (Defense Science Board: DSB) の1992年の夏季研究と、レス・アスピン (Les Aspin) 国防長官が行ったPDD18の概要説明からその内容を類推することができる。アスピン国防長官の説明によると、今日の新たな核の脅威は、ならず者国家やテロ集団が核装置を入手することであり、今日の拡散問題はソ連の解体に起因するものであるとしている。そして、ソ連の解体により、①核兵器の移転と破壊、②「ルース・ニューク」(loose nukes)への対応、③核専門家、④地域の軍事バランスの変化について懸念を持っていることを表明した。そして、今後の核問題に対応するためには予防だけでは不十分で、国際外交を推進すると共に、拡散者に物資とノウハウを移転しない地域安全保障の組み合わせが必要であるとしている³。

PDD18では、前述の目的のために、積極防御 (ミサイル防衛) と消極防御 (化学防護服やガスマスクの完備)、核・生物・化学 (NBC) 攻撃を受けた際の大規模除染装置の開発、地域的敵対勢力への抑止力、効果的なカウンター・フォース能力 (軍事攻撃等) が必要であるとしている。また、PDD18が公表された当時より、拡散対抗措置が他省庁にまたがるため、政府内での調整が必要であることが知られていた。このため、議会は拡散対抗再検討委員会 (Counterproliferation Review Committee: CPRC) の編成を命じ、毎年報告書を議会に提出することを義務づけた。

第一回報告書は、『不拡散と拡散対抗：活動とプログラム』(Nonproliferation and Counterproliferation Activities and Programs、通称Deutch Report) の題目で、1994年5月に提出されている。この報告書を受け、省庁間協力を定めたPDD39 (U.S. Policy on Counterterrorism) が1995年6月21日に作成され、その一年後の1996年7月9日には拡散対抗の指針となる、「防衛拡散対抗執行」(Defense Counterproliferation Implementation) が発表されている。

「防衛拡散対抗執行」では、NBC兵器と投射手段の拡散防止、拡散が発生した際の巻き返し、米国、同盟国、米軍および同盟国軍に対してNBC兵器が使用されることを抑止・防止、米軍がNBC兵器と投射手段に脅かされた状況での運用と調整、テロ集団によるNBC兵器と関連物資の使用に対する探知、予防、撃破、結果管理の推進、軍事および情報専門家の軍備管理、輸出管理、査察、監視、接收および関連の活動への協力等が盛り込まれている。そして、拡散対抗の手段として、拡散防止、戦略・戦術的インテリジェンス、戦場監視、カウンター・フォース、積極防御、消極防御、民兵対処、秘密輸送を挙げている。

初期の拡散対抗は、省庁間の協力が課題とされていた。拡散対抗に対する各省庁の関心は高かったが、それぞれが独自のイニシアティブを推進していたため、総合的な影響力は弱かった

³ “Counterproliferation Initiative,” Presidential Decision Directive PDD/NSC 18.

といえよう。また、この時期の拡散対抗においては国防総省の関心の高さが突出していた。国防総省が関心を持続させたことが、拡散対抗の発展に貢献した面は否めないが、その分だけ各省庁の警戒感は強かったのである。

1997年の『四年期国防見直し』(QDR)では、生物・化学兵器が使用される蓋然性は高く、その事態に対抗するため、まず、国防総省に拡散対抗を計画、調達、情報、国際協力を含むすべての活動に関連づけることを求めている。これは、WMDで攻撃を受けた状況下でも米軍の作戦能力が損なわれることがないようにすることを求めたものであった。さらに、そのような状況下で友好国や同盟国が米軍と共同作戦を遂行できるよう、拡散対抗措置を国際化することが必要とされた。そして、QDRに基づき、国防総省は省内に分散していた拡散対抗に関連する組織を1998年に防衛脅威削減庁(Defense Threat Reduction Agency: DTRA)に統合している。

元々国防総省がCTR計画を開始したのは1993年であった。国防総省は、司法省、商務省、国務省と共同作業を実施していたが、1996年よりエネルギー省と国務省にCTRの一部を移管していった。これを受け、国務省は輸出管理国境安全保障計画(Export Control and Border Security Program: ECBS)を開始したのである⁴。国防総省は、90年代後半、税関や連邦捜査局(FBI、共に今日国土安全保障省に含まれる)との拡散対抗計画を開始している。

1997年に最初出版され、2001年に改訂された『拡散：脅威と対抗』⁵では、国防総省と各省庁の協力項目を挙げている。同書では拡散への取り組みにおいて、予防、防護、調達、そして結果管理の分類がなされている。

予防措置の中で拡散対抗が含まれるのは、CTR(旧共産圏諸国の核兵器管理に関する措置)と、国防総省と税関の協力による拡散対抗計画および国防総省とFBIの拡散対抗計画がある。防護措置としては、国防総省内の拡散対抗関連措置の連動、拡散対抗委員会、DTRA、拡散対抗に関する国際協力がある。調達に関しては、CPRC、国防総省生物化学兵器防御計画、拡散対抗措置のための技術開発、対テロ技術支援計画、カウンター・フォース能力、拡散対抗分析計画システム(CAPS)、拡散対抗高度コンセプト技術紹介、付加的拡散対抗(ACTDs)、生物兵器探知システム開発、WMD防衛のための医学的対抗措置、そしてミサイル防衛が含まれる。結果管理では、国内および国際準備態勢がある。

このように、拡散対抗の中身が拡充されるにつれ、不拡散や結果管理を含めた不拡散政策全体の中で拡散管理をどのように規定するかという問題が生じた。特に、同時多発テロ後に改めて強調されるようになったWMD等の不拡散において、政策の整理が必要になってきたのである。

⁴ 2006年9月15日に戦略計画 (<http://www.state.gov/t/isn/rls/other/72934.htm>) が発表されている。

⁵ Office of Secretary of Defense, *Proliferation: Threat and Response*, January 2001.

2. ブッシュ政権の拡散対抗

ブッシュ政権が2002年9月に公表した『米国の国家安全保障戦略』(NSS)では、拡散対抗に対しクリントン期の政策とは大きく違う意味づけがなされている。

クリントンとブッシュ両政権の安全保障認識には共通するものがあるが、クリントンは条約をベースにした軍備管理の重要性を強調し、核兵器とミサイル防衛の意義を繰り返し提起していた。この結果、自己の政権の下で各省庁が競って発表した拡散対抗措置を、最重要視してこなかったようである。もっとも、第41代ブッシュ政権とクリントン政権は、湾岸戦争の教訓をいかに政策に反映させるかという問題意識が強かったため、損害限定措置を拡散対抗の一要素とし、これを特に重視してきた。そして、クリントン政権は、1993～94年の朝鮮半島危機で見られたように、外交交渉を通じた不拡散を重視している。

これに対し、ブッシュ政権のNSSでは、不拡散政策の失敗を前提に、攻撃を受けた場合の防護措置の改善により、米国の即応態勢の整備という意味で抑止効果を向上させることを目標としていた。同時に、米国が第一撃を受ける前に先制および予防攻撃で敵対勢力側を打破することも、拡散への対応措置として想定しているのである⁶。

2002年12月に公表された『WMDと闘う国家戦略』(National Strategy to Combat WMD)では、不拡散の強化(不拡散外交、多国間レジーム(軍備管理ほか)、不拡散と脅威削減計画に対する協力、核物質の管理、輸出管理、不拡散目的の経済制裁(拡散防止))、拡散対抗(接收、抑止、防衛・軽減措置(active defense, passive defense, and mitigation of crises))、被害限定・損害管理(米国民に対するWMD使用の被害を最小化、米軍に対するWMD使用への対応、同盟国や友好国に対するWMD使用への対応)の三つの領域を規定し、その中で拡散対抗の内容を定義している。その後、2004年のエネルギー省核安全保障局(NNSA)防衛戦略目標や2006年の『WMDと闘う国家軍事戦略』(National Military Strategy to Combat WMD)においても拡散対抗の内容が規定されていった。それらの中では、拡散対抗の手段として、抑止、カウンター・フォース、積極防衛とが指定されている⁷。

国務省における拡散対抗の意義は、国防総省とは異なっている。ロバート・ジョセフ(Robert Joseph)は2005年8月15日にシンガポールの戦略防衛研究所(IDSS)で講演し、米国の拡散対

⁶ いわゆる先制攻撃(Preemptive Strike)論は、拡散問題の文脈では拡散対抗措置の一つと位置づけられる。そして、敵対勢力がWMD能力を獲得する前に、相手を無力化する手段(相手国が国家の場合に政権交代-regime change)を講ずる必要があるとされるのである。戦略論的な考察を加えると、この政策手段の採用が可能になるのは相手国や勢力との力の格差が圧倒的に存在する場合である。

⁷ アシュトン・カーター(Ashton Carter)は、クリントン政権期に拡散対抗の「道具箱」が8Dと呼ばれていたことを紹介している。それらは、諫止(dissuasion)、軍縮(disarmament)、外交(diplomacy)、拒否(denial)、分散(defusing)、抑止(deterrence)、防衛(defenses)、破壊(destruction)であるとしている。Ashton B. Carter, "How to Counter WMD," *Foreign Affairs* (September/October 2004).

抗のアプローチを「革新的外交 (Transformational Diplomacy)」、「拡散対抗イニシアチブ (Proliferation Security Initiative: PSI)」、「防衛手段 (Defensive Measures)」であると説明している。ジョセフ次官補は、拡散対抗における革新的外交とは拡散問題に対処する実効的な枠組みを国内および国際的に効果的に設立することであるとし、それによって闇市場やダミー会社、そしてテロ集団の国際的なネットワーク等の問題に対処するとしている。

そして、この思考の下に国務省の組織改編が実施されている。拡散対抗措置については、新たに設立された拡散対抗イニシアティブ課 (Office of Counterproliferation Initiatives (ISN/CPI)) の下で政策の整理がなされている。ISN/CPIのHPでは、同課はPSIやWMD積載船の拿捕および拒否などの拡散対抗措置の開拓、実行、改善を主導するとしている。また、国連安保理決議1540は同課の管轄となっている。同課は中央情報局 (CIA) の供給者・阻止グループ (Suppliers and Interdiction Group) や国家拡散対抗センター⁸など、各種情報機関と直接的関係を有している。同課長は、経済制裁の際に政策調整を実施するほか、政府の核阻止アクション・グループ (Nuclear Interdiction Action Group: NIAG) の議長も務めている。

国務省主導の下で推進されている拡散対抗措置の中で、最も重視すべきはPSIである。ブッシュ大統領が2003年5月に構想を発表してから、PSIは非常に大きな注目を集めてきた。現在の国際通商の90%は海上輸送で実施されており、テロ集団等が国際物流を利用してWMDや関連技術等を違法に輸送する蓋然性は高いと見なされている⁹。国際的不拡散レジームや多国間の不拡散公約は、WMDや関連技術の「非合法」な移転を禁止している。しかし、これらの手段による違反の取締りには、強制力の欠如、非メンバー国の非協力、合法手段の非合法使用の防止措置の欠如等、いくつかの問題点が指摘されている。PSIは、レジームによる関与と実効力のギャップを埋める手段であるといえよう。

関与と実効力のギャップを埋める手段としては、コンテナ安全保障構想 (CSI)、積み替え国輸出管理イニシアティブ (Transshipment Country Export Control Initiative: TECI)、メガポート・イニシアティブなどがあるが、これらはいずれもPSIと同様、物流の監視を強化することで、WMDと関連技術の物理的な移転を管理する試みである。これに対して、近年金融資産の凍結に関するイニシアティブが出されている。

金融資産の凍結は、1980年代の初頭、イラン革命後に米国内のイラン革命政府の金融資産が凍結された事例がある。この金融制裁はイランの資金調達や装備購入に大きな影響を与えたと分析されている。拡散対抗措置で実施される金融資産凍結は、国家ではなく主に個人や企業を

⁸ 国家不拡散センターは、2005年12月12日に設立された。このセンターは、情報機関の情報収集能力が問われた「WMD関連の情報能力」に関する委員会が2005年3月に提出した報告書に基づき、情報機関同士の情報交換を求めた2004年情報と改革とテロ防止法に則って設立された。

⁹ Office of Homeland Security, The White House, "Border and Transportation Security," in *The National Strategy for Homeland Security* (Washington, D.C.: The White House, 16 July 2002).

対象とするものであり、銀行口座や資金移動の凍結を含む、あらゆる金融資産の利用を禁止するものである。この措置は、安保理決議1540で規定され、G8のグレン・イーグルス・サミットでも必要性が強調されている¹⁰。米国は、行政命令13382で履行を担保させている。

ジョセフは「防衛手段」としてミサイル防衛のほか、いくつか非軍事的手段を挙げている。その中で、疾病監視システムの構築は、生物兵器や細菌による攻撃の探知を行い、市民や社会の被害を限定しようとする試みである。このシステムは、SARSなどのような、国際的疾病の拡大に対処する上でも重要であるとされている。

3. 拡散対抗の政策手段

拡散対抗に関わる政策の焦点は変化しても、その政策手段は積算方式で拡大していった。これは、個別の政策手段の政策的・戦略的位置づけは政治選択の結果によるため、政権の関心によって重視される内容が異なるためである。問題は、一つのプログラムの重要性が下がっても、それがキャンセルされることは少ないことである

拡散対抗措置の中身には、拡散防止につながるすべての手段が含まれるため、特定の政策をアプライオリに規定することは困難である。拡散対抗措置は、外交、経済、安全保障、行政のすべての領域に存在している。そして、政権の政策上の優先順位により、重視される拡散対抗措置が規定されるのである。1991年のナン＝ルーガー法で旧ソ連の核の管理支援に関する法的枠組みが構築されて以降、初期の拡散対抗は主に旧東欧諸国の国境管理が焦点となってきた。このため、当初、当該国の行政支援に関心が向けられてきた。そして、その際に国防総省と税関およびFBIとの協力が注目されたのである。

FBIと国防総省の関係では、1995年国防授權法で「東欧、バルト諸国、旧ソ連諸国において組織的犯罪組織がWMDを取得し拡散させる可能性を抑止する、米国の政策を拡張および改善する」ために、FBIとの協力を開始することを規定している。国防総省は1997年までCTRの余剰金を利用していましたが、1998年以降はCTRとは別の予算が付けられた。

国防総省は、FBIの国際訓練局と協力し、当該諸国の中堅職員に対し、WMDに関連する各種問題への認識を高め、危機管理体制の構築を促すことを目的に、各種教育を実施した。教育プログラムでは、WMD関連技術等の捜査に関する特別な技術訓練、証拠収集、犯罪現場での対応、そして違法取引などの捜査手法などが扱われている。

FBIとの協力関係の成果を見た議会は、1997年国防授權法の下で税関と国防総省との協力関係を拡大した。同授權法では、旧ソ連諸国、バルト諸国、そして旧東欧諸国の税関職員と国境警備隊職員に対し、核・生物・化学兵器等関連物資の非合法的な移転および輸送を防止すること

¹⁰ 拡散対抗措置の一環としての資金凍結は、既にエグムント・グループ (<http://www.egmontgroup.org/>) の下で実施されている。

を支援する計画の開始が求められ、訓練、専門家の助言、装備の整備、装備の貸与等を実施することが決められた¹¹。

国防総省と税関は、1997年に国際国境管理拡散対抗計画（International Border Control Counterproliferation Program）を開始した。この計画では、国防総省が専門家を税関に派遣し、それら職員（人数は約8名程度）が、旧ソ連諸国、バルト諸国、旧東欧諸国の税関等職員に対し、WMDの非合法移転取締りのための職員教育を実施するものである。この計画の下で、携帯式放射性物資探知装置などの検知装置も提供されている¹²。もっとも、国防総省で税関とFBIで進められている計画を監督している部局は同一であり、国防総省の計画の実施主体が組織的に二つに分かれていると見るべきであろう。

国務省やエネルギー省も類似の計画を実施している。たとえば、国務省の輸出管理国境安全保障計画は、その他の省庁の計画でWMD関連技術や物資の移転阻止が実施できなかった場合に、出入国管理の段階で漏洩を防止する手段を整備することであるとし、携行型の放射線探知装置等を旧共産圏諸国に提供している。エネルギー省の「Second Line of Defense」とは異なり、国務省のECBSや各種国際拡散対抗計画は、核や放射性物資の非合法移転の接収のみを目的としたものではないが、計画の実施のプロセスにおいて拡散対抗を促進する効果があるとされている。

2002年に米国会計検査院（GAO）が公表したレポートでは、国務省やエネルギー省の拡散対抗措置が一定の役割を果たしたことを認めている¹³。しかし、提供された機材の使用法の習熟が進まなかったため、多くの機材が倉庫に収納されたままの状態にあることも指摘している。GAOの報告書では、これら機材の活用を図る上でさらなる教育計画が必要であるとも指摘している。このレポートでは、複数の省庁が同時並行的に進める核の非合法移転に対する拡散対抗戦略は非効率であり、当該国の需要や資金の有効活用を考察する機関が必要であるとしている。しかし、拡散対抗措置の名目による予算獲得は容易であったことから、GAOの提言が受け入れられることは無かった。

ブッシュ大統領は2002年にWMD拡散防止計画（WMD Proliferation Prevention Program）

¹¹ 教育訓練の多くは当該国で実施され、特定（identification）、探知（detection）、接収（interdiction）、そして捜査（investigations）の四つの要素が重要であるとされた。米国内で実施されたのは、エネルギー省がワシントン州のリッチランドに設立した北西太平洋研究所（Pacific Northwest National Laboratory）のHAMMER（Hazardous Materials Management and Emergency Response Training and Education Center Facility）で実施したRADACAD（Radiation Academy）のみであった。

¹² この計画の下で訓練を受けたブルガリアの税関職員が、1999年に車のトランクのエアコンプレッサーの中に隠された10gの濃縮ウランを発見した事例がある。

¹³ U.S. General Accounting Office, *Nuclear Nonproliferation: U.S. Efforts to Help Other Countries Combat Nuclear Smuggling Need Strengthened Coordination and Planning*, GAO-02-426, (Washington, D.C.: May 16, 2002).

を提案し、2003年より予算化されている。この計画は、ロシア以外の旧ソ連諸国と東欧諸国が、WMDと関連物資の非合法移転を防止、抑止、探知、接收すると共に、国境における移転事例に効率的に対応する体制を構築することができるよう援助を実施するものである。WMDの非合法移転に対応するためには、入国港だけでなく陸上、航空、海上の国境線の管理、非合法WMD移転に関する国内の安全、効果的な法律および法執行システム、適切な捜査および裁判制度、国内関係省庁の協調、そして要員の教育訓練などが必要であるとされる。国防総省は、各国の国境管理は軍を中心に行われていること、そして指揮・統制・通信・情報（C3I）能力等を考案した場合、軍に最大の利点があるとして、単独で拡散対抗措置を推進することを主張したのである。

このように、行政支援は探知等機器の整備と要員の教育訓練の分野を中心に実施されてきた。近年、安保理決議1540などにおいて国境管理の重要性が指摘され、特に税関の要員訓練が拡散を防止する上で死活的に重要であるとされている。それゆえ、旧共産圏諸国の核管理を目的に実施されてきたプログラムが、一般的な拡散対抗を目的として国際的に拡張することが求められているのである。これが実現すると、これまでの行政支援プログラムは、対象地域および内容を大規模に拡大することになる。

これらの措置は、米国の『WMDと闘う国家戦略』でWMDの獲得を目指す集団や、既に保有している集団に対する措置としてQDR2006に規定された予防（Prevent）、諷止（Dissuade）、拒否（Deny）のカテゴリーに属するものである（図一『国家軍事戦略』（National Military Strategy）に見る概念図参照）。このカテゴリーに属する対応措置としては、CTR策やPSIなど、より不拡散に近い措置が含まれている¹⁴。このように、ブッシュ政権の下では、クリントン政権期に拡散対抗措置とされた政策手段を不拡散措置として扱っている。これに対し、WMD使用可能な敵対勢力（脅威を与えることも含む）に対して採るべき措置として撃退（Defeat）と抑止（Deter）が規定されている。ブッシュ政権の不拡散戦略の中で、この措置の具体的内容として、抑止や防衛（消極防御と積極防御）を挙げている。

消極防御は、生物・化学兵器の攻撃の探知（Sense）、作戦運用環境の構成（Shape）、兵士の防護（Shield）、作戦の維持（Sustain）と規定されている¹⁵。生物・化学兵器による攻撃を受けた場合でも、作戦遂行能力の減少を最小限に留める手段の検討が進められている。攻撃を受けた兵士の除染や治療などを実施する医学的対抗措置（Medical Countermeasure）も、こ

¹⁴ 脅威削減に関する国際協調よりも、さらに不拡散措置に近いものとして、阻止（Interdiction）と廃棄（Elimination）が位置づけられている。「阻止」には、WMDの探知や捜索技術なども含まれる。PSIは、探知技術等を活用してWMDと関連技術等の位置を特定した後にとられる、より強制的な手段である。「廃棄」は、軍事手段以外の方法でWMDと関連技術および関連物資を除去するための手段である。

¹⁵ Counterproliferation Program Review Committee, *Activities and Programs for Countering Proliferation and NBC Terrorism, Volume I – Executive Summary*, May 2006, p.5.

の区分に含まれる。積極防御における主要項目は、ミサイル防衛の整備である。積極防御においては、弾道ミサイル防衛システムを通じた米国本土、部隊、同盟国や友好国の防御を最大の拡散対抗措置と位置づけている。さらに、巡航ミサイル防衛や無人航空機（UAV）の防御や、WMD攻撃の無力化もこのカテゴリーに含まれている。

このように、今日の拡散対抗措置は、軍事作戦を効果的に遂行するための条件整備という側面が強い。それぞれの措置に関する技術開発等も推進されており、今日の米国の安全保障戦略の中で拡散対抗措置は欠くことのできない要素となっているのである。

おわりに：拡散対抗の今後の展望

拡散対抗の意義づけが政権の交代や政策の変更と共に変化した歴史を振り返るとき、今後の展開を考察することで、今後どのように扱われるかを考察する必要がある。

既に述べたように、拡散対抗はWMDの関連技術の移転阻止から兵器が使用された際の損害限定措置に至るまで、幅広い政策領域を扱うものとなっている。拡散に関わる個別の案件が生起するたびに必要な措置は増加し、今日の政策枠組みを維持する限り、今後拡散対抗措置の件数が減少することはないであろう。国際社会における拡散問題は、伝統的な条約ベースの不拡散政策と離れ、拡散者に対する外交攻勢や抑止および防御手段の構築、また損害管理などの措置を、包括的かつ多機能重層的に採用する必要性が生まれているのである。また、拡散対抗における国際協力も必要不可欠な構成要素であり、今日の拡散対抗において一国による措置では不十分なものとなっているのである。別の角度から見ると、拡散問題は国防総省や国務省などの政府機関およびその関連産業にとって、欠かすことができない存在理由を提供しており、拡散対抗措置の多様性は、産業の活性を示すものである。

しかし、今後の拡散対抗を考察する際、以下の三点に注意すべきであろう。

第一に、政策の有効性の評価である。拡散対抗措置は、政策的にどれだけ有効であったかを評価する基準を設定することが困難なのは事実である。それぞれの探知機材や防護装置が技術的にどれだけ有効であるか評価することは可能である。しかし、それらの機材や装置の存在ゆえに作戦能力がどの程度向上したかを分析する上で、拡散状況下における作戦運用の実例は少ない。それゆえ、拡散対抗措置は紙上の想定範囲を超えたことは無い。もし、イラク戦争やアフガニスタン戦争を実例に含めるとしても、拡散対抗措置の有効性という側面からの政策評価を実施する必要があるが、これら戦争の終結はまだ先であり、時間が必要である。

第二に、外交的解決（代替手段）との比較をどのように考えるかという問題がある。2007年2月の6者会合で、北朝鮮の核開発無力化と引き換えにエネルギーを供給するとの合意がまとまった。北朝鮮の例を見ると、核開発を実施する国家に対し、拡散対抗措置は有効ではなく、むしろクリントン政権期に実施された外交交渉による解決が模索されている。もちろん、今後、

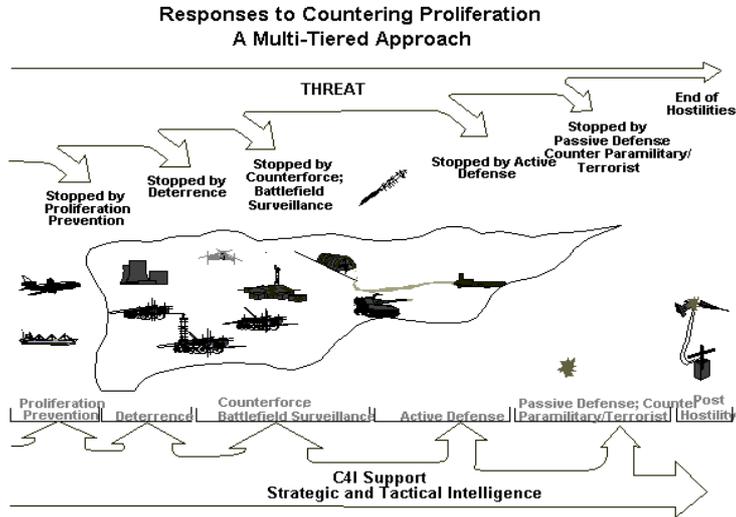
米国が拡散対抗措置に基づく攻撃作戦等を実施しない保証はないが、洗練された拡散対抗が実際的に活用されずに終わった場合、この政策手段の意義づけを再検討する必要性が生まれるであろう。

第三に、拡散問題とその他の政策との重複の問題である。拡散対抗措置で想定される政策手段には目新しいものは少なく、従来の安全保障政策課題の中で活用されてきたものを、拡散問題に応用するという側面が大きい。すなわち、拡散対抗の政策的また戦略的意味づけは、伝統的な政策手段の活用以上のものは出てこなくなる。もちろん、拡散問題があるがゆえに、従来の政策アジェンダを推進することが可能になったという側面も存在するであろう。しかし、そのような状況の下で拡散問題をことさらに取り上げる必要性は何かという疑問も生まれるのである。

以上、米国の拡散対抗措置について分析した。第44代政権が、拡散対抗にどのように取り組み、またそれぞれの地域の課題に応用するか、今後さらに検討を加える必要がある。

図 拡散対抗措置の政策的位置づけ
 拡散対抗委員会および国家軍事戦略より

1996年委員会報告に見る概念図



2004年委員会報告に見る概念図



Figure 1: DoD's Multitiered Approach to Combating WMD

2006年委員会報告に見る概念図

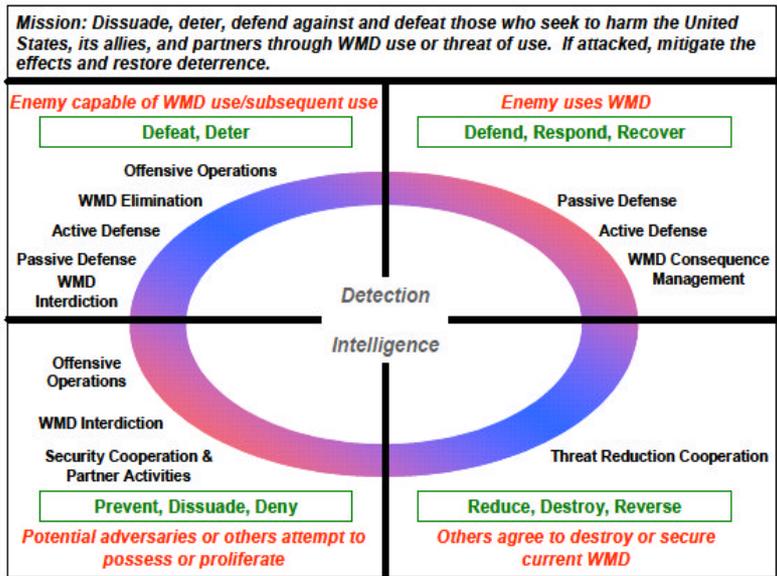


Figure 1. DoD's Approach to Combating WMD

『国家軍事戦略』(National Military Strategy) に見る概念図

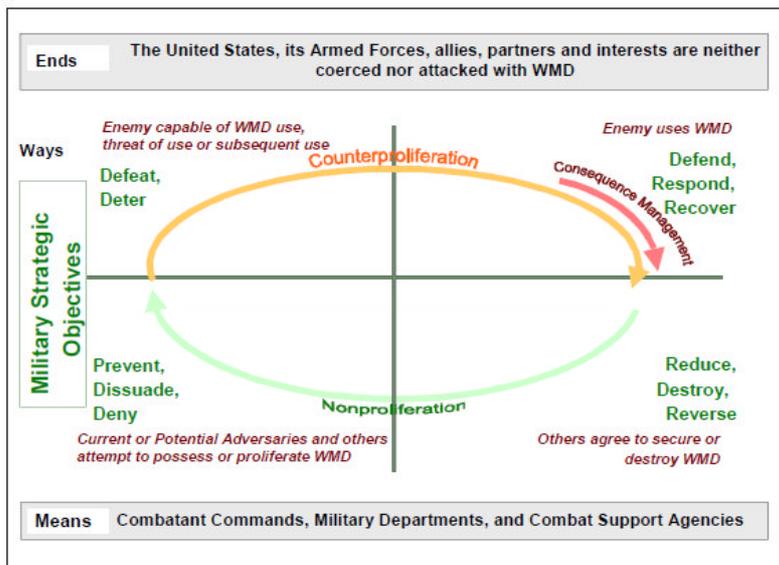


Figure 1 - Strategic Military Framework