



戦術核兵器の脅威削減に向けて*

ウィリアム・C・ポッター

モントレー国際問題研究所 不拡散研究センター所長

はじめに

戦術核兵器(TNW)は、米国およびロシアが保有している核兵器のカテゴリーの中で、最も軍備管理による規制の少ないものである。すなわち、1991年の秋、当時のブッシュ米大統領とゴルバチョフソ連大統領が個別に発表した一方的な宣言による非公式の制度があるのみである。後者については1992年の1月に当時のエリツィンロシア大統領によって拡張され、承認されている。それ以降、米ロ相互の軍備管理および軍縮計画の中にTNWは明記されていない。

TNWに対するこの関心の低さは、その数が多いこと、迅速かつ無認可の使用が起きる可能性が高いこと、そして盗難に遭いやすいことなどを考えると、非常に遺憾であり、また大変危険なことでもある。制度そのものには法的な拘束力がなく、またデータの相互交換に関する規定や検証メカニズムなどが含まれていないことなどから、近年ますます不安定さを増してきている。したがってこれは、米ロ間の政治的関係が悪化していること、米ロ両国が自国の安全保障の上で軍備管理条約の果たす役割に対する猜疑感を強めていること、ロシアと、そしてそれより多少程度は低いとはいえ米国も、TNWに対する関心を再び高めているこ

と、ロシアのTNWはその寿命に近付いており、更新や近代化への圧力が高まっていること、そして1998年のインドとパキスタンによる核実験の実施を受けて南アジアでTNWに対する新たな関心が起きていること、などといった現在差し迫っている問題に対処するにははなはだ不備なものといわざるを得ない。

1991-92年の米ロ(ソ)の一方的宣言は、結果として大幅なTNWの削減にはつなげたものの、将来この制度が発展する可能性は低い。本稿では以下のことを論じる。

問題の本質

脅威を軽減するための代替的な方策

直近の、および長期的な具体的政策の提案

戦術核兵器の所有

TNWに伴う危険は、それが物理的に存在していること、その戦術的配備および使用に関する政策にかかる面の両面に関係している。武器の大きさが小さく、また旧式の電子ロックや核発射統制装置(Permissive Action Links: PAL)がないことなどから、盗難に遭いやすく、また無許可での使用が起きやすい。基地への配備や使用に関する規定もまた、その物理的および政治的な管理の

面において重要な問題を及ぼす。これらの危険性は、以下に挙げるいくつかの要素によるものである：

- (1) 戦場および戦域レベルでの活動において、通常兵器と組み合わせてTNWを意図的に使用することにより、特に危機のときには前方基地への配備が增強される。場合によっては、TNWの移動が抑止として働くのではなく、逆に相手の先制攻撃を誘うこともありうる。
- (2) 通常兵器と組み合わせてTNWを使用するという方針とその残存性に対する懸念は、特に開戦後、戦域内での発射決定権を事前により位の低い司令官に委譲することについて論議をしなければならない。この権限委譲はTNWの管理に関する政治的統率力を低めるであろう。

したがって、国際的にTNWの存在そのものが、核拡散への危険性を高め、核の敷居を低くすることにつながり、ひいては核のバランスを不安定なものにする。もし、二大核兵器国がTNWを不可欠で「使いやすい」と見なせば、他国もこの例に倣う可能性は十分にある。

米口関係の悪化

最近の政治、軍事および軍備管理の様々な展開が、このTNWの不安定な要因に拍車をかけている。特に重要な点は、軍備管理の分野を含む多くのフォーラムの場で明らかにされている米口間の関係悪化である。この関係悪化は、いくつかの面でTNWの問題に悪影響を及ぼしている。第一に、第3次戦略兵器削減交渉(START)完結へ

の歩みを鈍らせている。2000年4月にロシア下院が第2次戦略兵器削減条約(START)を批准したことにより打開されたことではあるが、この戦略兵器交渉の手詰まりは、両者がTNWの問題についての個別交渉を拒否していることから、直接TNW問題に影響を及ぼす。クリントン米大統領と当時のエリツィンロシア大統領が1997年4月に承認した共同声明によれば、TNWはSTARTの中で言及される予定であったが、この約束は現在すでに不確定なものになりつつある。

また、特に北大西洋条約機構(NATO)が旧ユーゴスラビアへの軍事行動を展開して以降の米口関係の冷え込みは、すでに高いとは言えなかったTNWに関する透明性をさらに低くする結果となった。1991年のそれぞれの声明では、イニシアチブの実行に関し、データの交換に付いては何も触れられていなかったものの、情報はNATO-ロシア間の常設合同理事会(Permanent Joint Council: PJC)の場で交換されていた。旧ユーゴスラビアへの軍事行動によってこのメカニズムが崩壊したことにより、少なくとも一時的にはこの場でのデータの交換は妨げられることとなった。

軍備管理協定交渉の終焉

大量破壊兵器(WMD)の拡散に対抗するにあたって、また米口両国の国家安全保障を維持するに当たって、軍備管理条約の効力を疑問視する声が、最近のワシントンとモスクワの両方の政策決定者から頻繁に聞こえてくるという憂慮すべき兆候が見られる。この傾向は、昨年米国上院において包括的核実験禁止条約(CTBT)が否決とされたことや、ロシアによるSTART批准が大幅に遅れたこと、そして、対弾道ミサイル条約(A

BM条約)の修正にロシアが同意しようとしまいとに関らず、米国の国家ミサイル防衛(NMD)システムの整備を進めるべきであるという考えが米国議会に多く見られることなどからも明らかである。このNMD計画が展開し始めるようなことがあれば、ロシアはこれに対抗して第1次戦略兵器削減条約(START)やSTARTから脱退するだけでなく、平行して米口が独自に出した1991-92年の一方的宣言をも撤回する可能性がある。

この脅威は以前から存在していた。1996年の秋以降、多くのロシア高官がNATOの拡大によって、そしてその後はコソボへの軍事行動によって、1991年の声明から撤退し、ベラルーシ、カリニングラード州そしてバルト海の海軍にTNWを再配備する必要が出てくるかもしれない、という警告を発してきた。しかし、ABN条約を破棄するという米国の決定は、おそらくまた別種のNMDを促進させることにつながるであろう。ジョージ・バンが「軍縮はもういらぬ(No More Disarmament)」と呼んだ動きである。このような政策は、1970年代、1980年代および1990年代前半に確立された軍備管理システムの有効性に関する現在のロシアの政策決定者からのより一般的な疑問、そして新たなミレニアムを迎えるロシアの安全保障との関連として捉えられている。

最近の軍事政策の展開

ロシアと米国において、TNWに対する新たな関心が起きていることには、多くの要素が関連している。たとえば戦略兵器の大幅削減が実現するというような、より楽観的なシナリオでは、戦略兵器を1500から2000発のレベルにまで削

減されるというSTARTの環境において、両国の核兵器に占めるTNWの割合は大幅に上がるであろう。これによって、TNWの果たす役割は増えるものと思われる。

ロシアでは、STARTの進展の如何に関らず、TNWの重要性が高まっている。これは、ロシアの通常戦力が低下しており、「軍事活動の革命」および米国における高価で高度な通常兵器の技術的ブレイクスルーに対する「経済的な」対抗策として、核兵器への依存度が高まっているためである。よく化学兵器が「貧者の核兵器」と呼ばれるが、ロシアにとっては核兵器が、高度な通常兵器を代替する貧者の兵器なのである。したがって、ロシアでは核兵器一般そして特にTNWの復興を期待する動きがあることは、残念なことではあるが理解できる。

この傾向は、早くは1996年、ロシアの高官がNATOの拡大計画に対抗して1991年のTNW制度から脱退すると脅し始めた頃から見られた。この脅威は、当初は主として感情的な反応であったが、NATOの拡大を巡る論議がロシアにおけるNATOの通常兵器への対抗策としてTNWへの関心を高めることとなり、その関心の高さが依然として続いている。

1999年にロシアはその軍事原則の抜本の見直しを行った。これは、旧ユーゴスラビアにおける紛争によって喚起された部分が大きい。現在進められている論議の中にはTNWの役割が明らかに描き出されている。現在のロシアのTNWに対する考え方は、かなりの部分、冷戦時代の米国で生まれた概念をロシアが現在直面しており、将来直面する可能性のある紛争にロシア独自の状況に適合させたものである。NATOにとっては、TNWは大規模な攻撃を抑止するための手段であ

り、ロシアにとっては、限定紛争の「段階的縮小」に貢献するはずのものであり、数だけではなく(どちらかといえば主として)NATOおよび米国が保有する通常兵器の質の高さを補うものとして考えられている。ロシアにおける核兵器の持つ役割の拡大は、「拡張抑止(expanded deterrence)」という名称で呼ばれるものである。この革新は、核兵器が戦争計画に組み込まれる割合が大きくなっていることを反映しており、昨年夏に行われた軍事演習「WEST 99」にも明確に表れていた。

現在は、集団安全保障に関するタシュケント条約を特定の条件下での中央アジアにおけるロシアの核兵器配備を可能にすると解釈しているロシアの外交面にも変化が見られる。この方針の変更は1999年4月以降明らかになったものだが、明らかに現在交渉が行われている中央アジアの非核地帯条約を弱めるための、静かではあるが有効なロシアの外交手段に表れている。

米国は引き続きヨーロッパにおける小規模なTNWの備蓄を維持する方針である。この軍事的な価値が不明確な兵器について、首都ワシントンでは依然として、欧州の同盟国に米国の関与を知らせるという政治的な目的において有効であると考えている。また、予想されるテロ支援国家などによる化学兵器および生物兵器の脅威に対抗する有効な抑止力としTNWを推進する声もワシントンでは聞かれる。

TNWの管理・削減に向けた手段の予備的リスト

もし、非公式の米口間のTNW制度が危険に晒されているということが悪いニュースであるとすれば、長く放置されてきた問題がついに注目を集めるようになったと言うことは良いニュースである。この進展は、2000年の核不拡散条約(N

PT)運用討会議において最も顕著なことであり、最終文書にはTNWに言及した段落が盛り込まれたのである。この段落では、軍縮進展の条項の中で、核保有国は「非戦略兵器の一層の削減」に向けての手段を、「国際的な安定性を促進させる方法で、および総ての国の安全を脅かさないという原則に基づいて」「単独のイニシアチブに基づき、核兵器削減および軍縮プロセスにおける不可欠の部分として」とる、ということを明文化している。ロシアはTNWに関する一切の言及には反対であり、「単独のイニシアチブ」より範囲を広げてた言及を要求する他の国の提案に抵抗した。しかし、それでもなお、NPT運用検討会議において初めてTNW削減への合意が明文化された、という意味において今回の最終文書は価値がある。

TNWの軍備管理および軍縮の問題には、簡単で実際的な解決方法は存在しないことを認識しておくことは重要である。しかし、予備的な、および部分的な手段として、真剣な検討に値するものについて下記に一覧を挙げる。これらの手段の政治的、経済的、官僚的、および検証のメリット・デメリットについては、まだ試みられていない。また、この一覧に続いて、1991-92年の制度を強化するために優先的に取るべき手段を挙げる。

透明性に関する手段

配備されている、または配備されていないTNW弾頭の数および保管場所についての公式なデータは存在しない。また、同じように削減された核の数に関するデータもない。一層のTNWの管理・削減を行う上での次の重要な手段は、核兵器国が現在保有するTNWの数について、カテゴリ一別(配備済み、予備的・長期的備蓄、削除登録

済みなど)の数字を交換することである。また、1991年以降のTNW削減のペース(年間削減率)と、残存するTNWの地域別分布に関するデータを交換することも有効であろう。

配備の凍結

もうひとつの考えられる選択肢は、配備されているTNWの数量と配置箇所の両面においてTNWを凍結させるための交渉である。このような凍結は、当面は大西洋からウラル地域までの欧州通常戦力(CFE)制限条約のカバーする範囲において適用することが可能である。相互現地査察についての規定を含む凍結は、凍結地域におけるTNWの削減、ひいてはその廃絶に向けての基盤となりうるものである。

1991年の一方的宣言の正式な承認

1991年の一方的宣言は、一応は実行されたようだが、いつ覆されるとも限らない。したがって、この声明を法的な拘束力を持つ条約へと成文化することが望ましい。理想としては、そこに検証規定も盛り込みたい。この手段は、スウェーデンおよびノルウェーの政府高官が1996年に提唱したものであるが、以来今まで、それ以上の国際的な支持を得られないままになっている。非公式な1991-92年TNW制度の正式承認の初期段階としては、関連する一方的宣言の本文を、法的に拘束力のある文章に変更するだけで済む。TNWに関するデータ交換をここに含めることも可能である。そして次の段階として、検証手段の交渉や大幅な削減の実現など、より困難な課題に取り組めば良い。

この提案をモスクワの政府により受け入れやすい形にしたものとしては、1991年の制度の

適用範囲を一部改訂した上で、成文化された法的に拘束力のあるものにする、という方法が考えられる。具体的には、おそらく一定数の地上発射および海洋発射TNWを、空中発射TNWのかわりに配備するという選択肢がロシアには受け入れられやすいのではないかと考えられる。

さらなる一方的イニシアチブ

ヨーロッパにおけるTNWの配備に対して、ワルシャワ条約機構が過去に何らかの安全保障上の論理原則を持っていたとしても、その抑止力はすでになくなったという主張は可能である。同様に、ヨーロッパにおいてTNWを保持することを政治的に正当化することも時代遅れといえるかもしれない。もしそうなら、米国にとっては現在ヨーロッパに配備されている空中発射TNWをすべて米国の領土内に戻す、という意図を一方的に表明することが望ましいと思われる。ヨーロッパにおける米国のTNWをすべて廃絶することにつながるこの表明は、NATOに対してロシアの感じている恐怖を大幅に払拭し、また1991年のそれぞれのイニシアチブの精神を取り戻す大きな助けとなりうる。

公式および非公式の非核地帯(NWFZ)

中央・東ヨーロッパ地区にNWFZを確立しようとする動きには長い歴史がある。この地域におけるNWFZの論理は理にかなっているが、正式な合意の成立にかかる政治的予想は、見通せる限りの未来においては見込み薄であると思われる。しかし、NATO加盟国がノルウェーやスペインなどの非配備の先例に倣えば、ヨーロッパのほとんどの地域において事実上のNWFZが徐々に生まれて来ると言う動きは今後も発展していく可能

性がある。さらに、TNWの軍縮手段として潜在的な重要性が高いのは、中央アジア地域におけるNWFZの確立である。この動きは1997年2月以来著しく進展し、現在、条約の草案はほぼ完成しつつある。

TNWを独立した問題として扱うこと

今のところ、核保有国はTNW交渉を何がなんでも始動させようという姿勢ではなく、依然としてTNWの交渉の場はSTARTのプロセスの一環とされている。STARTの開始が遅れたことと、その交渉に伴う複雑さを考えると、TNWの交渉を別に開始することが望ましいのではないか。

ナン・ルーガー（CTR）計画の対象をTNWの解体・廃棄にまで広げる⁽¹⁾

CTR基金は、現在のところはロシアにおけるTNWの安全確保と解体・廃棄には適用されていない。TNWが流用されやすい、あるいは不正に使用されやすいということを考えると、CTR活動にTNWの安全確保や解体・廃棄を含めることは理にかなっている。CTRの強制力の拡大によって得られるメリットとして考えられるものとしては、TNW取扱施設を少数の施設に整理統合し、TNWの解体・廃棄作業の加速、TNWを含む一層の軍縮をロシアが受け入れやすくなること、透明性の向上（CTRプロセスの一環）そして解体・廃棄プロセスの副産物である核分裂性核物質に対するさらなる保障措置、などが挙げられる。このCTRの拡大については、他の国々も米国に続き協力することが強く望まれる。

NPT運用検討プロセスの持続的活用

TNW問題に対する関心は、フィンランドとキルギスタンが1997年のNPT準備会議において最初に提唱して以来、NPT運用検討プロセス参加国の間で非常に高まってきている。このように様々な国や団体による関心の高まりは、ついに2000年NPT運用検討会議最終文書の中で、TNWの一層の削減を呼びかけるという形になって表れた。こうなれば、NPT運用検討プロセスを利用してTNWの軍縮計画を立ち上げるのもずっと容易になる。特に、加盟国にとってはTNW削減の交渉およびその検証について、より強い文章での規定を進める好機である。このアプローチは、前回の運用検討会議において高い支持を得たものである。

新アジェンダ連合による強化

新アジェンダ連合（NAC）参加国の多くがTNW軍縮に賛成の意向を示しているが、NACは連合としてこの問題に取り組んでいるわけではない。TNW軍縮をNACの計画に含めることで、問題の可視性が大幅に向上し、またTNWの一層の削減に向けての国際的な支持が得られるものと考えられる。

TNWに関する多国間合意

達成は困難であるものの重要な長期目標は、一定の合意されたカテゴリーに属す核兵器の禁止を謳ったTNWに関する国際的なかつ普遍的な条約を成立させることである。TNWに関する多国間合意の論議の対象となるのは、条約の適用される運搬システムの定義である。これは、米ロ双方の文脈でTNWとして定義されている運搬システムが他の国では戦略兵器と見なされる場合があるか

らである。したがって、多国間T N W協定には異なる定義を採用する必要があると思われる。

優先的に取るべき手段

現在の非公式なT N W制度は1990年代に達成された最も重要な軍備管理および軍縮における進歩であるが、これは核兵器についてのロシアの新たな考えと、米国のA B M条約からの撤退の可能性に対して、特に影響を受けやすい。制度の無力化と崩壊を防ぐため、保持するの壁の建て直しと、制度の強化を優先すべきである。

取るべき手段の中でも最も重要なものとしては、(1)米国およびロシアによる、1991年にそれぞれ発表した声明を今後も継承するという共同声明による再確認、または(2)望ましくはこの趣旨における行政協定の調印、が挙げられる。理想を言えば、この種の行動はロシアが新たなT N Wの生産や配備に着手する前に、早い段階で米口首脳会談を開催し、決定されるべきものである。これはA B M条約修正の問題やS T A R T など、より大規模な交渉の一環として行っても良いが、必ずしもこれらに含める必要はない。

政治的にはより困難なであると予想されるが、既存の宣言を、望ましくはデータ交換および検証に関する規定を含め、法的に拘束力のある文章に成文化することが強く求められる。T N W削減に関する交渉開始についての早期合意を得るためには、一致協力した活動が求められる。これらの交渉はS T A R T の枠内で可能であると思われるが、S T A R T の交渉の場にはすでに他の問題が山積しており、T N Wについてはおそらく別に専用の交渉の場を設ける方が望ましいのではないかとと思われる。

両国の大統領は、まず関連する一方的宣言の文

章を、法的に拘束力のある行政協定へと改訂し、少なくとも基本的なデータの交換だけでも行うようにしてはどうか。また、検証手段や、より大幅な削減についての交渉も開始すべきである。T N W制度の検証は極端に複雑であり、克服するのは容易ではないと思われるが、S T A R T、I N F、およびC F E条約などによってすでに確立している手続きが役立つはずである。

これまで、ロシアのT N Wに関する透明性を向上させるという点で大きな進歩を達成できていない米国にとって、効果的な検証規定を確立するという目標は、米国にとっては特に魅力的なものである。ロシアとしては、透明性が高くなることに関しては慎重な姿勢を見せることが予想されるが、法的拘束力のある規定は予測精度の向上につながり、特定の状況下でなら、これも受け入れるものと思われる。このことに関してモスクワが特別な関心を持っているのは、海洋発射巡航ミサイルの制限と、ヨーロッパにおける米国のT N Wの急速な再配備の防止策である。これらの懸念が背景的要素となって、準戦略核兵器を規制する大胆な提案が1991年夏にロシア外務省によって作成され、幕僚からの支持を得たが、これは当時のブッシュ米大統領による1991年9月の宣言に先を越された。

ロシアが1991年のイニシアチブを成文化することに対して関心を示すこと理由は、論理的に説明が可能である。それでもなお、ロシアは通常兵器(特に高度な通常兵器)に関する米国・N A T Oの優位に対して懸念を抱いている。また、モスクワではN A T Oの更なる拡大と、予想される国家ミサイル防衛システムの配備を米国が準備することに対する脅威をも感じている。したがって、非公式なT N W制度の強化へ向けての動きは

まず米国側から提唱されなくてはならない。このイニシアチブは、既存の制度を強化することで最大の利益を得るヨーロッパにおける米国の同盟諸国や、TNWに関する透明性の向上を懸念するのではなく歓迎する諸国から、強い支持を得るはずである。

おわりに

前述の提案を実行することの難しさを過少評価することはできない。しかし、最近の国際情勢の展開は、TNWに関連する全体的な状況が深刻なものであり、緊急の、かつ足並みの揃った行動が必要であることを明確に表している。STARTを待っているのでは間に合わない。また、1997年3月のヘルシンキ共同声明が、条約の文脈の中でTNWに関連する手段の探求を認めたからといって、単純に将来のSTART条約が実際にTNWをカバーするだろうと見なすことはできない。そして最後に、米ロ双方の状況においてTNWの軍縮を進めることが可能になったとすれば、それは非常に重要な進歩ではあるが、この種の核兵器の世界的な削減という長い道のりにおける第一歩に過ぎないことには変わらない。

ロシアがTNWに対して新たな関心を抱いている一方、米国における関心の高さはそれほどでもないことを考えると、他の国がTNWの軍備管理および軍縮の案出と促進を積極的に行っていないことはならない。これを実行するには大変な政治的決断、創造性および忍耐を必要とする。しかし、口をつぐんでこの問題を無視することは、軍縮の分野における最大の達成事項を霧散させ、新たな戦術核兵器競争が発生する可能性を認めることにつながる。

* 本稿の初期草案は、UNIDIR (United Nations Institute for Disarmament Research) によって2000年3月21日から22日までジュネーブで開催された戦術核兵器についてのセミナーのために作成されたものである。Nikolai Sokov氏との共著である本稿の拡大版については、今年中にUNIDIRから発行される予定である。

(1) この問題に関しては、Nikolai Sokov氏からの助言に感謝申し上げます。

本稿は、2000年8月28 - 29日の「核軍縮・不拡散に関する国際ワークショップ(当センター主催、外務省および朝日新聞社講演)において配布されたポッター所長の論文“Reducing the Threat of Tactical Nuclear Weapons”を邦訳したものである。なお邦訳は、小山謹二当センター主任研究員が行った。

(財)日本国際問題研究所

軍縮・不拡散促進センター

〒100-6011

東京都千代田区霞が関3 - 2 - 5

霞が関ビル11F

Tel: 03-3503-7558 Fax: 03-3503-7559

<http://www.ijnet.or.jp/JIIA-CPDNP/>

©Center for the Promotion of Disarmament and Non-Proliferation, Japan Institute of International Affairs