



BC兵器の使用抑止と米国の核政策

梅本 哲也

静岡県立大学国際関係学部教授

1 はじめに

米国の安全保障政策は、大量破壊兵器と総称される核兵器及び生物・化学兵器（BC兵器）並びにそれらの運搬手段となり得るミサイルの拡散を防ぐことを主柱の一つとしている。しかし、そうした「拡散防止」（nonproliferation）の努力に完全な成功は期待し難いことから、地域の敵性国による大量破壊兵器の取得を想定した上で、これへの軍事的な対応を探る「拡散対抗」（counterproliferation）の施策にも重点が置かれてきた。

「拡散対抗」の方策には、大量破壊兵器の配備箇所への攻撃等による「損害限定」、防護服や解毒剤、ワクチンの整備等による「受動的防御」、及び戦域ミサイル防衛（TMD）等による「能動的防御」が含まれるが、それに加えて、報復攻撃の威嚇を通じて大量破壊兵器の使用を抑止する方途にも注意が向けられることになる。

ここで注目に値するのは、地域の敵性国 - 特に北朝鮮、イラクその他の「無頼国家」（rogue states） - によるBC兵器の使用を抑止しようとする際に、核報復の威嚇に頼ることが適当か否かという問題である。後述

の如く、この点に関する米国政府の態度は“曖昧さ”を特徴としてきたが、この問題にどのような解答が与えられるかによって、米国の核政策、ひいては核兵器を廻る国際政治の今後を占う手掛かりとなるのである。

本稿はこのような観点から、核報復の威嚇を通じたBC兵器の使用抑止に係る米国政府の政策 - 「宣言政策」及び核戦力の「運用政策」 - を素描し、またそれを廻る議論を整理しようとするものである。

2 宣言政策 - “曖昧さ”の中の変化

地域の敵性国がBC兵器を用いて米国（地域に投入された米軍を含む）や同盟国を攻撃してきた際、米国はどのような対応を取るのであるだろうか。理論的には、BC兵器による攻撃に対しては、BC兵器の使用を以て対抗することが考えられる。しかし、実際には、米国は生物兵器禁止条約（1975年発効）及び化学兵器禁止条約（1997年発効）に加盟しており、BC兵器による報復は公言し得なくなっている。

そこで、米国としては、地域の敵性国からBC兵器による攻撃を受けた場合、通常戦力のみによってこれに対抗する姿勢を示すか、

核戦力による報復の余地を残すかの選択を迫られるわけである。前者を選べば、核報復の威嚇によるBC兵器の使用抑止は否定されることになり、後者を択べば、これが肯定されることになる。ところが、自ら核兵器を公然と保有したり、核保有国と同盟したりしていない敵性国 - 「無頼国家」の多くはこの範疇に入る - に関しては、正にこの選択に係る宣言政策の“曖昧さ”が際立つものとなっているのである。

一見した所、そうした範疇に属する地域の敵性国は、仮令BC兵器を使ったとしても、米国の与える「消極的安全保証」(negative security assurances)によって、核報復を免れるかのようである。米国は1978年6月、国連軍縮特別総会に際して、「米国、その準州若しくはその軍隊、又はその同盟国に対する攻撃が、その実施又は支援に関して核兵器国と同盟し又は連携した当該非核兵器国によるものである場合を除き」、核拡散防止条約(核防条約)またはそれと同類の国際約束の締約国である非核兵器国に対して核兵器を使用しない旨を約束した。

また、核防条約延長・再検討会議を前にした1995年4月にも、「米国、その準州、その軍隊若しくはその他の兵員、その同盟国、又は米国が安全保障上の約束を行っている国に対する侵略その他の攻撃が、核兵器国と連携し又は同盟して、当該非核兵器国により実施され又は支援される場合を除き」、核防条約の締約国である非核兵器国に対して核兵器を使用しない旨が誓約された。その他、特に北朝鮮に対しては、94年10月の「枠組み合意」の中で、「核兵器による威嚇や核兵器の使

用を行わないという正式な保障」が与えられている。これら「消極的安全保証」の何れにも、BC兵器の使用国をその対象から外すという文言は含まれていないのである。

その一方で、米国は1990年8月以降の湾岸危機・戦争において、イラクに対して幾度も黙示的な核攻撃の威嚇を発した。一例を挙げれば、91年1月、ブッシュ大統領は、フセイン・イラク大統領に宛てた書簡の中で、イラクがBC兵器を使った場合、「米国民は可能な限り最も強い対応を要求するであろう」から、イラク及びフセイン大統領は「大変な代価を払うことになる」と述べた。また、その書簡を携えてアジズ・イラク外相との会談に臨んだベーカー国務長官も、イラクによるBC兵器の使用に対して、米国民は「復讐」を求めるであろうし、米国は「それを実施する手段」を有していると強調したのである。

尤もベーカーによれば、イラクがBC兵器を使用した場合も、米国は核戦力の発動を行わないことを既に決定していた。にも拘らず、戦術核による報復もあり得ると印象を与えることを通じて、BC兵器による攻撃を抑止しようとしたと言うのである。こうした政策をベーカーは「計算された曖昧さ」(calculated ambiguity)と呼ぶが、イラクがBC兵器を敢えて使用しなかったのは、これが奏功した故であるのかどうかは必ずしも判然としない。しかし、そのような心象が広く抱かれたことは、その後の核政策に無視し得ない影響を及ぼすこととなった。

1993年10月から94年9月にかけて実施された「核態勢見直し」(Nuclear Posture

Review)は、米国の核政策を抜本的に再検討することを謳ったものであった。その結果、核兵器は従来より「小さな役割」を演ずるようになったと説明され、殊に「〔拡散しつつある〕大量破壊兵器に対抗するという新しい役割を核兵器のために案出する」などということとは強く否定されることとなった。

しかし、「核態勢見直し」の途上では、BC兵器を含む「非核の脅威を抑止し、またはこれに対応するに果たす米国核戦力の役割が検討されねばならない」と解説されており、またその結論も核軍備のそのような役割を明確に否認するものとはならなかった。特に、見直しの成果を提示するに際して、ドイツ国防副長官は、BC兵器の「使用を考慮している国」は米国の核戦力を「計算に入れねばならない」と言明したのである。

さて、核報復の威嚇によるBC兵器の使用抑止に関する米国の宣言政策は、1996年以降、こうした“曖昧さ”の枠内に止まりつつも、微妙な変化を見せることとなった。「消極的安全保証」の修正を意味するとも受け取れる言動が相次いで示されたのである。

1996年3月、ペリー国防長官が、同年4月には、ベル大統領特別補佐官が、化学兵器の使用に対抗して核兵器を使用する可能性を排除しない旨の発言を行った。ペリー長官の発言は上院での化学兵器禁止条約の審議に際してのものであり、ベル補佐官の発言はアフリカ非核地帯条約の議定書への署名に関してのものであったが、何れもリビアによる地下化学兵器工場の建設が伝えられていたことを背景としていた。

また、同年7月、国際司法裁判所によって、

核兵器の使用は「一般に」国際法に違反するとの勧告的意見が提出されたが、これに就て国務省や国防総省の当局者は、他国がBC兵器を使った場合の核使用は退けられていないと主張した。

こうした動きが根拠を置いているのは「戦時復仇」(belligerent reprisal)の理論である。それによれば、仮令核兵器の不使用が法的な義務となっている場合であっても、敵が戦争法に違反してBC兵器で攻撃してきた際には、米国も - 一定の条件の下ではあるが - かかる義務に背馳することが許されるというものである。

さらに、核使用の新たな指針を盛った大統領決定指令(PDD)60が1997年11月に発出されたが、それに関連して「消極的安全保証」が改めて定式化された。PDD60を廻っては、BC兵器による攻撃を受けた場合、核報復を許容する文言を含んでいるとの報道もなされたが、ベル補佐官によれば、核兵器の使用が容認される場合が広がったわけではなく、寧ろ95年に表明した「消極的安全保証」が再確認されたと言う。

しかし、そのベル補佐官の説明に従えば、新たに表明された米国の「消極的安全保証」と(1978年及び)95年に提示されたそれとの間には、やはり些かの異同が見られる。即ち、核兵器を使用しない旨の誓約が適用されないのは、米国またはその軍隊を攻撃する国が、(1)「核能力を保有している」か、(2)「核防条約またはそれと同等な体制の下、正式の(in good standing)構成国でない」か、または(3)攻撃に際して「核能力を保有する国と同盟している」かの場合であ

るとされたのである。

ここで注目を要するのは、地域の敵性国の中でも、イラクや北朝鮮は核防条約の「正式の」締約国でないと看做されるため、これらに対する核兵器の不使用は - これらが核保有国と同盟しているか否かに関わりなく - もはや約束の限りではなくなったと解釈されることである。こと北朝鮮に関しては、上記「枠組み合意」における保障との関係が問題となり得るが、少なくともイラクや北朝鮮がBC兵器を使って米国を攻撃してきた場合、米国は核報復に訴える可能性を留保していることが強く示唆されたのである。

のみならず、その後、核防条約等の「正式の」加盟国であっても、BC兵器による攻撃を行った場合には、それに対して米国の核戦力が発動され得ることが暗示されるに至った。1998年11月、コーエン国防長官が、北大西洋条約機構(NATO)による核兵器「先行不使用」(no first use)の採用に反対する文脈で、先行使用の選択肢は、BC兵器を使用するかも知れない「如何なる潜在敵」をも、米国の応答に関して確信を持ってない状態に置いておくことにより、安全に寄与するものと主張したのである。

3 運用政策 - 変化の下支え

核報復の威嚇によるBC兵器の使用抑止に係る米国の宣言政策が、“曖昧さ”を基調とする中で、変化の徴候をも示してきたことは上述の通りである。一方、“曖昧さ”の下での黙示的な核威嚇に迫力を添えるために、或いは“曖昧さ”が放棄されて、報復のための核攻撃を実行する可能性が公然と承認されるよう

になった場合を想定して、どこまで核戦力の構築や運用に関する方針を修正、調整していくかは、それ自体核政策の重要な側面を構成することになる。

このような観点から、1990年代初頭以来の核戦力の運用政策を追跡してみると、そこで特筆すべきは、非戦略核のみならず戦略核に就ての攻撃目標の選定も、専ら(旧)共産圏を対象としたものから、第三世界における大量破壊兵器の拡散をも念頭に置いたものへと変化したと見られることである。それと並行して、非戦略核の大半が撤去、廃棄されたことから、地域の目標に対する攻撃を廻っても戦略核への依存が増大し、またその戦略核の戦力規模も縮小していったため、戦略核の運用が一層の柔軟化を要請されることとなったと考えられるのである。

1991年1月、チェイニー国防長官は、大量破壊兵器を開発する能力のある国に対する核兵器を用いた作戦の計画を始めて軍部に課する内容を盛った核兵器運用政策(NUWEP)を発出した。そして、戦略核の運用に関する単一統合作戦計画(SIOP)(及び非戦略核に就ての作戦計画<OPLANS>)の改訂が、それに基づいて推進されることとなった。

その一方で、1991年7月に第一次戦略兵器削減条約(START条約)が調印されたのを初め、同年9月には米ソ双方の一方的宣言による非戦略核の撤去、廃棄の過程が始動し、また93年1月には第二次戦略兵器削減条約(START条約)が署名に漕ぎ着けた。その結果、米国の非戦略核はやがて9割以上が配備から外され、また戦略核も(S

T A R T 条約が発効した暁には) 配備弾頭数にして往時の三分の一以下に削減される運びとなった。

攻撃目標の地理的拡大と戦力規模の抜本的縮減という両立の難しい要請を充たすべく、軍部は「適応的計画」(adaptive planning) と呼ばれる運用計画の新たな手法を取り入れた。地域における状況の変化に速やかに反応し、小規模な攻撃によっても目的を達成し得るようにすべく、目標を迅速に再編、更新する能力を整えることに主眼が置かれたのである。戦略核の運用計画は、1992年のS I O P 93、93年のS I O P 94を経て、そのような意味での柔軟性を追求する方向にはっきりと転じ、94年4月に完成したS I O P 95に至って、「生きたS I O P」(Living SIOP) の実現に一段と近づいた。

地域の敵性国によるBC兵器の使用に対して核戦力を発動するという軍部の想定は、1995年12月に公表された統合参謀本部(JCS)の『統合核作戦ドクトリン』改訂版(第一版の公表は93年4月)において最も明瞭に示された。「米国核戦力は軍事作戦の全般に亘って大量破壊兵器の使用を抑止することに寄与する」とされ、また「万一敵が紛争に大量破壊兵器を導入した際には、米国の核能力は敵をして受け入れ不能な打撃及び不釣り合いに大きい損失の危険に直面させなければならない」とされたのである。さらに、非戦略核のみならず、戦略核も「地域の目標を危険に晒す」ために使用され得ることが明記された。

また、非戦略核の運用指針を盛った『統合戦域核作戦ドクトリン』が1996年2月に

発表されたが、そこでは「核・生物・化学弾頭を運搬する能力のある短距離、準中距離、中距離のミサイル」が戦域における主要な脅威と論定された他、大量破壊兵器の拡散が非国家主体にも及ぶ可能性が指摘された。核攻撃の目標として、「大量破壊兵器及びその運搬手段、それに関連する指揮・統制、生産、及び兵站支援の部隊」、「大量破壊兵器を所有する非国家主体(施設及び作戦の中心)」、並びに「地下施設」が挙げられたのは、そうした認識に対応したものであった。

ところで、やがて運用の柔軟化のみによっては、第三世界の照準と戦力規模の縮減という二つの要請に充分に対応し切れなくなってきた。PDD60において「長期に亘る核戦争に勝利する」といった表現が取り除かれ、またロシアの通常戦力及び産業施設が目標から外されたのは、正にそのためであったと言う。

最後に、以上の如き運用政策の動向は、戦略核を含めた戦力態勢の構築にも影響を与えずにはおかなかった。トライデント潜水艦発射弾道ミサイル(SLBM)やミニットマン大陸間弾道ミサイル(ICBM)は迅速な照準変更の能力を付与されつつあり、またB2爆撃機も地域の事態に敏速に対応し得るような性能の向上が図られている。さらに、1995年には、地中貫通能力が高く、また出力が小さいため、地下施設に対する攻撃に最適と目されるB61-11爆弾の開発が正式に始動し、97年以降その配備が実施されてきた。

この点で注目を引いたのは、1996年4月にスミス国防長官補佐官が行った発言である。スミスは折から問題となっていたリビアの地下化学兵器工場に就て、これを攻撃する

とすれば核兵器の使用が必要であり、B61-11はそのための「最良の兵器」であると述べたのである。

4 議論 - 「肯定論」と「否定論」

核報復の威嚇を通じたBC兵器の使用抑止に関する米国政府の態度は、必ずしも安全保障専門家の一致した支持を受けているわけではない。専門家の間には、BC兵器の使用を抑止する核軍備の役割を肯定する方向に“曖昧さ”を払拭していくべきだという見解(「肯定論」)、及びこれを否定する方向に“曖昧さ”を排除していくべきだという見解(「否定論」)の両者があり、“曖昧さ”を擁護する見解ともども、活発な議論が展開されてきたのである。

元来、冷戦後の核政策を廻る米国内の議論は、核兵器の役割を米国(及び同盟国)に対する核攻撃の抑止に限定しようとする立場と、それ以外の様々な役割をも核軍備に期待する立場との対立を機軸とするものであった。前者がBC兵器の使用抑止に係る「否定論」を包含し、後者が「肯定論」に親和することは言うまでもない。

また、核軍備の段階的な廃棄を訴える近年の議論にあっては、核兵器の役割を核攻撃の抑止に局限し、殊にBC兵器の使用を抑止する役割を是認しないことが、核全廃に向けた最初の一步と捉えられてきた。このように、BC兵器の使用抑止に関して如何なる姿勢を取るかは、米国の核政策、さらには核兵器を廻る国際政治全般の将来像を描く上で、極めて重要な位置を占めているのである。

さて、「肯定論」「否定論」それぞれの中にも、宣言政策の変更を要求する議論、及び運

用政策、戦力構築に関心を集中する議論の両様が存する。宣言政策の変更を求める「肯定論」の一つの典型は、大量破壊兵器の「先行不使用」を採用すべきだという意見である。そうすれば、これまで「消極的安全保証」の対象となってきた(核兵器を保有しておらず、核保有国と同盟してもいない)地域の敵性国がBC兵器を使用した場合、核兵器を用いて報復する選択肢が明瞭に公認されることになる。

これに対し、宣言政策の変更を訴える「否定論」を代表するのは、核兵器の「先行不使用」を(非核保有国に対しても)約束し、或いは「消極的安全保証」を強化すべきだという意見である。そうなれば、(自ら核兵器を保有しておらず、且つ核保有国と同盟していない)地域の敵性国がBC兵器を使用したとしても、核兵器を使った報復がなされる可能性は明確に否認されることになる。

また、核戦力の運用、構築に焦点を据える「肯定論」「否定論」は、第三世界における大量破壊兵器の拡散を念頭に置いて核攻撃の態勢を整えることの是非を論ずるものである。例えば、柔軟な運用能力の達成を重視する「肯定論」があるのに対して、運用政策における正にそうした動向を警戒する「否定論」がある。また、「肯定論」の中には出力のごく小さい「極小核兵器」(micronukes)の開発を提唱するものがあり、「否定論」の中にはこれに論駁するものがある。

それでは、「肯定論」「否定論」は、それぞれどのような根拠に基づくものであるのか。

(1)破壊力の過不足、(2)核威嚇の信憑性、及び(3)「拡散防止」との関連、という三つ

の論点に絞って各々の主張を概観してみよう。

第一の論点は、破壊力の観点から、BC兵器の使用抑止に必要な目標 - 主として指導者の権力を支えてきた(大量破壊兵器を含む)軍事力その他の支配装置に関連したもの - の破碎を、(通常兵器ではなく)核兵器に依存することがどこまで妥当かということである。

「否定論」が言うように、先端技術を応用した精密誘導の通常兵器によって、指導者の権力基盤に打撃を与えることが可能であるとすれば、核戦力の発動は不要となる。それどころか、核兵器は破壊力があまりにも過大であるため、特定の政治・軍事目標を攻撃するには却って不適とも考えられる。

これに対し、「肯定論」の見るところでは、地中深く設置された指揮・統制施設や大量破壊兵器貯蔵施設等、通常兵器では破碎の困難な政治・軍事目標がある。また、核兵器による破壊は巨大且つ確実であり、また特有の心理的衝撃を伴うものであるため、それだけ抑止効果が高いと想定される。

第二の論点は、BC兵器が使用された際に、核兵器を以て報復する旨の威嚇が、どれだけ信憑性を有するかということである。

「否定論」は、核兵器の使用に関して強固な禁忌が成立しており、また第三世界における米国の利益はそうした禁忌を破ってまで防護しなければならないほど死活的なものではないと一般に信じられていること、及びBC兵器の使用による被害に比べて核報復に伴う破壊が不釣り合いに大きいと予想されるため、米国は核戦力の発動を決断し得ないと推定され勝ちであること、等を指摘して、核報復の威嚇は信憑性を保持し難いことを強調する。

他方、「肯定論」は、BC兵器が大規模に使用された場合、核使用に関する禁忌が緩和され得るのみならず、核報復が齎すと想定される破壊に見合うほど大きな被害が生ずる可能性もあること、また核使用に伴う損害が過大だということであれば、「極小核兵器」の開発等を通じてこれを限定することが可能であること、等に論及して、核報復の威嚇が信憑性を保持し得ることを主唱する。

第三の論点は、化学兵器、生物兵器の使用を抑止する核軍備の役割を是認することが、核兵器その他大量破壊兵器の「拡散防止」にどのような影響を与えるかということである。

「否定論」に沿って言えば、米国が核兵器のそうした役割を公認した場合、他の核保有国の動向も相俟って、国際的な核軍縮の過程に制動が掛かり、また核実験の全面禁止にも困難が生じてこよう。そうなれば、非核保有国における核不拡散体制への信頼は著しく動揺せざるを得ないであろう。

のみならず、比類のない通常戦力を誇る米国にして、核報復の威嚇に依存しなければ地域の敵性国によるBC兵器の使用を抑止し得ないとすれば、米国より遙かに弱体な通常戦力しか保有していない国々が、自ら核兵器 - それが出来ぬ場合はBC兵器 - を取得して敵性国の脅威に備えようとしても不思議はないということになる。しかも、そうした傾向は、米国の核威嚇が多額の成果を挙げた場合、却って加速しかねないのである。

これに反し、「肯定論」に即して述べれば、BC兵器の使用を抑止する核軍備の役割を承認することは、核兵器の拡散に直結するものではない。核拡散の蓋然性を決定するのは、

核保有国の核政策ではなく、地域の安全保障状況だからである。

この点から言えば、核報復の威嚇によるBC兵器の使用抑止が否認された場合、米国の同盟国、友好国は、敵性国に対する抑止効果の低下に懸念を募らせ、また地域の安全への米国の関与意思に疑念を抱きかねないであろう。そこからそれら同盟国、友好国に、核兵器 - またはBC兵器 - 取得の動機が生ずることがないとは断言し得ない。また、地域紛争に対する米国の介入が通常兵器のみによるということが明白になると、敵性国の側は、核兵器やBC兵器の獲得を通じて、介入を抑止、阻止することに期待を繋ぐことが出来るようになり、却って大量破壊兵器の拡散を助長するかも知れないのである。

5 むすび

現時点において、米国政府が“曖昧さ”の清算に踏み出すべきか否かは、慎重な判断を要するであろう。核報復の可能性によって抑止効果が増大し得ることを完全に否認することは難しいが、かと言って核攻撃の態勢を前面に出した場合、「拡散防止」に悪影響が及ばないとの確信も抱きにくいからである。

ただ、現在起こっているように、“曖昧さ”を標榜する政策がなし崩し的に「肯定論」の方向に変化していくことを防ごうと思えば、核軍備の役割に就て、「実存的抑止」(existential deterrence)の文脈で捉えるよう努めることが有益かも知れない。つまり、BC兵器による攻撃が加えられた場合、事態の展開が予測し難いものになることを敵に想起させるものとしてののみ、これを位置付けるの

である。

何れにせよ、当面の施策としては、核使用の可能性に積極的に言及することは避けつつ、しかもそれが敵性国に対する抑止効果の減少や同盟国、友好国における不安の増大に繋がらないよう注意を払うべきであろう。BC兵器を用いた攻撃に際して、米軍や文民に齎される損害を局限し、且つ通常兵器のみを以て敵を撃滅する能力を達成することが、この観点から最も重要であることは疑いない。併せて、BC兵器の使用に対して、国際的に厳しい懲罰を科する体制の整備も進めていかねばならないであろう。米国の核政策、ひいては核兵器を廻る国際政治の将来は、そうした軍事的、外向的な努力の成否に大きく依存しているのである。

付記

本稿は軍縮・不拡散促進センターの求めにより、『海外事情』47巻11号(平成11年11月)に掲載された拙論を本文のみ一部修正して提示するものである。議論の典拠に就ては当該拙論を参照されたい。

(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