

「核戦争に勝者はありません、
核戦争は決して戦ってはならない」
－ 5核兵器国首脳共同声明の意義と課題 －

2022年3月 REC-PP-13

RECNA Policy Paper

レクナ ポリシーペーパー



Research Center for
Nuclear Weapons Abolition,
Nagasaki University(RECNA)

長崎大学核兵器廃絶研究センター(RECNA)

「核戦争に勝者はありえず、
核戦争は決して戦ってはならない」
- 5 核兵器国首脳共同声明の意義と課題 -

2022 年 3 月 REC-PP-13

吉田 文彦	RECNA センター長・教授
黒澤 満	RECNA 顧問
西田 充	RECNA 教授
グレゴリー・カラーキー	RECNA 外国人客員研究員
小泉 悠	東京大学先端科学技術研究センター専任講師
樋川 和子	大阪女学院大学教授
朝長 万左男	RECNA 客員教授

(執筆順)

※本稿で述べている見解は、筆者個人のものであり、筆者が属する組織を代表するものではありません。



1985 年 11 月 19 日、ジュネーブで会談するレーガン米国大統領とゴルバチョフ・ソ連共産党書記長（当時）

（出典：米国立公文書館 <https://catalog.archives.gov/id/75854433>）

はじめに

核兵器不拡散条約(NPT)で核保有が認められている 5 核兵器国(N5)が 2022 年 1 月、核軍縮・不拡散に関する共同声明(N5 首脳共同声明)を発表した。注目点のひとつは、「核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦ってはならない」とのフレーズが入っていたことだ。1985 年 11 月のジュネーブでの米ソ首脳会議の共同声明に盛り込まれ、思い切った核軍縮に進む時代精神を象徴するような表現となったのがこのフレーズだった。

最初に口にしたのはロナルド・レーガン米国大統領で、ジュネーブの 2 年前の 1983 年 11 月に来日した際、国会での演説で使った。「米国大統領としてのみならず、一人の夫として、父として祖父として申し上げる。貴重な現代文明を維持するには、政策(の選択肢)はたったひとつしかないと私は確信している。核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦ってはならない」¹。ただ、米ソ緊張が高まっていた時期であり、レーガンのこの信念はほとんど注目されることなく終わった。

レーガンはその約二月後の 1984 年 1 月の米国議会での一般教書演説でもこのフレーズを使って、ソ連に呼びかけた。「核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦ってはならない」²。米ソが核保有する価値は、核不使用を確かなものにすることにしかない。しかし、それなら(核不使用を徹底するためなら)、核兵器を全面的に廃止する方が良くはないだろうか?」³。だが、この言葉も多くの耳目を集めることがないまま、他事に埋もれていった。

結果的に、ミハイル・ゴルバチョフが 1985 年 3 月にソ連指導者になった後に、このフレーズが米ソ間で共鳴し、時代精神を象徴するような表現となった。逆に言えばそれまで、政策関係者も、学術関係者も市民社会も、レーガンの渾身の言葉の含意を事実上、見逃していた。歴史では時間を経てから、節目となった言葉や出来事の含意に気づかされることが少なくないが、このフレーズも例外ではなかった。

それを歴史の教訓として考えた時、このたびの N5 首脳共同声明の含意とは何なのだろうか。見逃してはならない点、今後の核軍縮に活かすべき点は何なのだろうか。そうした視点から、本ポリシーペーパーを編むことにした。核大国ロシアが NPT 内の非核国ウクライナへ軍事侵攻した今、こうした問いが一段と重みを増しているように思える。

目次(次頁)にあるように、7 本の論考で構成されている。編集は、西田充教授が担当した。

長崎大学核兵器廃絶研究センター(RECNA)
センター長・教授 吉田 文彦

¹ 国会演説での英語は、“A nuclear war can never be won and must never be fought”。ジュネーブでは、“(A) nuclear war cannot be won and must never be fought”。前半の表現がやや異なるが同義語だ。国会演説の全文は以下の URL <https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/111183a>

² ジュネーブと同じ、“A nuclear war cannot be won and must never be fought”

³ 一般教書演説の全文は以下の URL

<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-4>

目 次

はじめに	・ ・ ・	吉田 文彦	
第 1 章 5 核兵器国首脳共同声明の核軍縮へのインプリケーション	・ ・ ・	黒澤 満	1
第 2 章 5 核兵器国首脳共同声明の核戦略へのインプリケーション	・ ・ ・	西田 充	11
第 3 章 中国と 5 核兵器国首脳共同声明：言葉と行動	・ ・ ・	グレゴリー・カラーキー	20
第 4 章 ロシアの核政策と 5 核兵器国首脳共同声明	・ ・ ・	小泉 悠	29
第 5 章 5 核兵器国首脳共同声明：具体的なフォローアップのあり方 —日本の視点から	・ ・ ・	樋川 和子	39
第 6 章 5 核兵器国首脳共同声明についての論考	・ ・ ・	朝長 万左男	48
第 7 章 新たな核軍縮研究への示唆 —「認識科学」と「設計科学」の相乗効果を—	・ ・ ・	吉田 文彦	50
資料 5 核兵器国首脳共同声明全文（英語）			61
カラーキー氏論考（英語）			63
著者紹介			72

注：本ポリシーペーパーでは、NPT 上の 5 核兵器国の略称については「N5」で統一している。N5 は自らを「P5」と称しているが、「P5」は国連安保理常任理事国を指す略称であり、両者が一致しているのは本来偶然に過ぎない。実際、両者が異なった時期もかつてあった。N5 を P5 と呼ぶことは、安保理常任理事国になるには核兵器を保有しなければならないといった認識を人々の間に無意識に刷り込ませることにもなり得る。核兵器の政治的役割を低減させるためにも、敢えて N5 と称する。

第1章 5核兵器国首脳共同声明の核軍縮へのインプリケーション

黒澤 満

はじめに

2022年1月3日に5核兵器国は、「核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦われてはならない」という内容を含む共同声明を発表した。この声明は、核兵器不拡散条約(NPT)上で核兵器の保有を認められている諸国であり、かつ国連安全保障理事会の常任理事国である米国、ロシア、中国、英国、フランスの5カ国の首脳による核軍縮に関連する見解および今後の展望についてのものであり、きわめて大きな意義をもつと考えられる。本稿ではこの声明が今後の核軍縮の進展にどのような影響および意味をもつのかという観点から分析を行う。

現在の核兵器に関する国際規範の中心はNPTであり、その第6条は「核軍縮交渉の義務」を課しており、本稿ではその義務の履行の現状および今後の展望をも検討する。またこの声明は第10回NPT再検討会議が予定されていた前日に発表されたものであり、NPT第6条の義務の履行を意識して発出されたものであることは明白であり、さらに3月に予定されていた核兵器禁止条約(TPNW)締約国会議をも視野に入れながら発出されたものと考えられる。

本稿では、まず1985年にレーガン米大統領とゴルバチョフ・ソ連書記長により合意された共同声明の背景と内容を検討し、それがその後の核軍縮の進展にどのような影響を与えたのかを明らかにする。次に、2021年6月に発出されたバイデン米大統領とプーチン・ロシア大統領による「戦略的安定性に関する米ロ大統領の共同声明」の内容とその意義を考察し、第3に今回の共同声明の内容と意義を詳細に検討する。これらの3つの共同声明はすべて「核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦われてはならない」という内容を含むもので、この概念を中心において検討を進める。最後に5核兵器国による共同声明を含む最近の動向を基礎に今後の核軍縮の進展の可能性を展望する。

1. 1985年レーガン・ゴルバチョフ声明の意義

1980年代前半は米ソ関係が最悪の時期であり、ソ連の中距離核戦力の配備があり、レーガン大統領はソ連を「悪の帝国」と呼び、1983年には「戦略防衛構想(SDI)」を打ち上げており、核軍縮が合意されることはなかった。

1985年に入り両国は交渉の主題を、「戦略核兵器と中距離核戦力および宇宙」に関する問題の全体であると変更した。同年11月21日にレーガン大統領とゴルバチョフ・ソ連書記長は、「ジュネーブ首脳会談に関するソビエト・米国共同声明¹」を発表した。安全保障に関しては、「両国は主要な安全保障問題を議論し、ソ連と米国は平和維持のための特別な責務

¹ *Joint Soviet-United States Statement on the Summit Meeting in Geneva*, November 21, 1985, <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/joint-soviet-united-states-statement-summit-meeting-geneva>.

を意識し、核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦われてはならないということに合意した。ソ連と米国の間のいかなる衝突も壊滅的結果をもつことを認め、核であろうと通常であろうと、両国間の戦争を防止する重要性を強調した。両国は軍事的優位の達成を求めない」と述べられている。

核・宇宙交渉に関しては、最近の米ソそれぞれの提案に注目して、米ソの戦略核兵器の50%削減および暫定的中距離核戦力(INF)合意の早期の進展を要請している。また核不拡散に関しては、両国はNPT第6条に従って核兵器の制限と軍縮の問題につき誠実に交渉を行うという約束を再確認している。

1986年10月のレイキャビク首脳会談において、戦略核兵器の50%削減およびINFの全廃については潜在的な合意が存在していたが、ソ連がSDIについての合意を条件としたのに対し、レーガン大統領が全く譲歩を示さなかったため、この会談は表面上は失敗であったと考えられている。

1987年に入り、米国はINFに関しては他の問題と切り離すことに合意し、INF条約は同年12月8日に署名された。戦略核兵器の削減に関しては、両国は基本的内容では合意していたが、レーガン大統領はSDIの推進の主張を取り下げること認めなかった。そのため1989年にブッシュ（父）政権が成立したことで、SDIとのリンケージが事実上外され、戦略兵器削減条約（START条約）が1991年7月に署名された。

また1989年12月3日のマルタでのブッシュ大統領とゴルバチョフ大統領との初めての首脳会談において、両国は冷戦の終結を宣言し、対決から協力の時代に移行したことを確認した。

このような核軍縮交渉の歴史をたどってみると、1985年のレーガン・ゴルバチョフ声明がその後の交渉に大きなインパクトを与えた事実が存在すると考えられる。両首脳とも核兵器の大幅な削減という課題に前向きに進もうとする意志を持っていたことがその後の成果で証明されている。それは「核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦われてはならない」という文言が、米ソが安全保障の維持に特別の責務を持っており、米ソ間の衝突は壊滅的結果をもつという認識を生じさせ、両国間の戦争防止の重要性を強調していることから明らかである。さらに両国の「軍事的優位の達成を求めない」という約束がその後の核兵器削減の基礎となっていると考えられる。さらにこの声明を基礎に冷戦の終結が宣言され、対立から協力の時代に移行したのである。

2. 2021年米ロ首脳会談での共同声明の内容と意義

2021年6月16日に、バイデン米大統領とプーチン・ロシア大統領は初めての首脳会談を開催し、「戦略的安定性に関する米ロ大統領の共同声明²⁾」を採択した。米ロ関係は冷戦終結

²⁾ U.S. White House, *U.S.-Russia Presidential Joint Statement on Strategic Stability*, June 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/16/u-s-russia-presidential-joint-statement-on-strategic-stability/>.

以来最悪の状況にあり、トランプ政権の米国第一主義をバイデンがどう乗り越えるか、ロシアはどこまで米国と協調姿勢を維持できるかという時期に採択されたものである。首脳会談では両国の懸念事項が多く議論されたが、合意されたのはこの声明だけであり、まだ多くの対立する論点が存在している。

第1パラグラフでは、緊張の時期においても、戦略的領域における予見可能性を確保し、武力紛争のリスクと核戦争の脅威を低減するという我々の共通の目標に関して前進できると述べ、2つの基本目的を明らかにしている。

第2パラグラフは、「新 START 条約の最近の延長は、核軍備管理に関する我々のコミットメントを示すものである。今日我々は、核戦争に勝者はありえず、核兵器は決して戦われてはならないという原則を再確認する」と規定され、ここで 1985 年のレーガン・ゴルバチョフ声明が再確認されている。

第3パラグラフは、両国が近い将来統合された2国間の戦略的安定性対話を開始すること、そこで将来の軍備管理とリスク低減措置のための基盤の構築を予定していると規定している。

この共同声明はレーガン・ゴルバチョフ声明を再確認しているが、核軍縮に関する直接の言及は皆無であり、戦略的領域における予見可能性の確保および武力紛争のリスクと核戦争の脅威を低減するという共通の目的を掲げ、将来の軍備管理とリスク低減措置の基盤の構築を目指すものである。

したがって、戦略核兵器の一層の削減、非戦略核兵器の削減などの具体的措置の検討はこれらの基盤が構築されてからのことであると考えられる。また核兵器使用のリスク低減についても具体的措置への言及はまったく含まれていない。たとえば「第一不使用（先制不使用）」や「核兵器の警戒態勢の低下」、さらにサイバー攻撃の禁止や対衛星攻撃の禁止などは、今後の協議の進展に依存していると考えられる。

しかしこの共同声明で、レーガン・ゴルバチョフ声明が再確認されていることはきわめて重要なことであり、キニンモント(J. Kinninmont)は、「このバイデン・プーチン声明は、核兵器に対するタブーを強化するステップとして重要であり、主要国間の緊張が高まりつつある世界において、核兵器および新型兵器の間の忍び寄る複雑な関係というリスクを低減するものである」ときわめて高く評価し、「大国の指導者たちは核戦争が決して戦われないことを確保しなければならない」と主張している³。

3.5 核兵器国首脳共同声明の内容と意義

2022年1月3日に、5核兵器国は「核戦争の防止および軍備競争の回避に関する5核兵器国指導者共同声明⁴」を発表した。

³ Jane Kinninmont, "Why can't world leaders agree that a nuclear war should never be fought?" *The Guardian*, 21 June 2021, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2021/jun/21/world-leaders-biden-putin-nuclear-war>.

⁴ U.S. White House, *Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapon States on Preventing Nuclear War and*

第 1 パラグラフは、5 核兵器国が「核兵器国間の戦争の回避および戦略的リスクの低減が最も重要な責務である」と考えていることが規定されている。ここでは「戦略的リスクの低減」という用語が重要な意味をもつと考えられる。伝統的には「戦略的安定性」という用語が核兵器に関する議論の中心をなしてきたが、特に最近の 5 核兵器国の協議では「戦略的リスクの低減」が広く使用されている。

従来の「戦略的安定性」は核兵器国の核兵器に関連する態勢、能力、ドクトリンが危機において核兵器の先制使用を動機づけないこと（危機における安定性）、核兵器国が確証された報復能力を維持していること、核兵器国は戦略兵器の増強により彼らの相対的な地位を改善しないこと（軍備競争安定性）を内容としていた。

これらの 5 核兵器国が第 10 回 NPT 再検討会議に提出した「戦略的リスク低減」と題する作業文書⁵によると、「戦略的分野および核の領域の文脈において、リスク低減とは基本的には、核使用のリスクを低減し、核兵器を保有する諸国家を含む武力衝突を低減することである。それは、潜在的敵国の政策、行動、意図の誤った解釈から、あるいは自国自身の諸措置の結果を予見できなかったことから生じる衝突および危機を防止または解決する努力を含む」と述べられている。

さらに戦略リスク削減のための主要な 3 つの要素として、①対話を通じて信頼を醸成し、予見可能性を高めること、②曖昧性をなくして明確性を増加させ、明確な意思疎通を行い、理解を促進すること、③効果的な危機防止メカニズムおよび危機管理手段を持つことが挙げられている。

また 5 核兵器国のリスク低減の議論の進展について、欧州リーダーシップ・ネットワークは「戦略的リスク低減に関する作業文書⁶」において、以下のように述べている。

リスク低減は可能な限り包括的に取り扱われなければならないが、大国間競争により加速している安全保障環境の悪化があるので、継続的なリスク低減対話、特に 5 核兵器国間における対話を将来性のある最初の措置であるとしている。そのような 5 核兵器国によるリスク低減対話は、今日の最大の核リスクの 1 つである紛争の故意でないエスカレーションへと導く誤った解釈および誤った計算というリスクを回避するのに有益である。

第 2 パラグラフでは、「我々は、核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦われてはな

Avoiding Arms Races, January 3, 2022.

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/03/p5-statement-on-preventing-nuclear-war-and-avoiding-arms-races/>.

⁵ *Strategic risk reduction: Working paper submitted by China, France, the Russian Federation the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America (NPT/CONF.2020/WP.33), December 7, 2021.*

⁶ *Working paper on strategic risk reduction*, European Leadership Network, January 19, 2022, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/policy-intervention/working-paper-on-strategic-risk-reduction/>.

らないと断言する」と、レーガン・ゴルバチョフ声明が確認されている。しかしその後には「我々は核兵器が防衛目的に役立ち、侵略を抑止し、戦争を防止すべきであると確信している」と述べ、核兵器の有用性を確認している。

第3パラグラフは、「不拡散、軍縮、軍備管理に関する協定と約束を保持し遵守することの重要性を強調し、第6条を含めたNPTの義務を維持し続ける」と規定する。

第4パラグラフは、「無認可のまたは意図しない核兵器の使用を防止するための措置を維持し強化する」と戦略的リスク低減を強調し、照準解除を再確認している。

第5パラグラフでは、「軍縮の進展にもっと貢献する安全保障環境の創設のために努力する」ことが強調され、軍事的対立を回避し、安定性と予見可能性を強化し、相互の理解と信頼を増強し、軍備競争を防止するための外交的アプローチを探求する意図が表明されている。

この共同声明の核軍縮へのインプリケーションを考える際に、最も参考になるのは声明のタイトルおよび第1パラグラフで述べられている最も重要な責務の内容である。それらは、「核戦争の防止」、「軍備競争の回避」、「核兵器国間の戦争の回避」および「戦略的リスクの低減」である。これらの諸目的は、国際の平和と安全保障を維持し強化するための個別的な措置としてきわめて重要なものであると考えられるが、一般的には現状の維持を前提とし、現状の悪化を防止することに主眼が置かれており、現状を当然のものとした前提から出発しているので、現状を改善し、積極的に核兵器の役割を低下させ、核兵器の削減あるいは廃棄というものを必ずしも目的とはしていない。その理由はこれらの5核兵器国は、NPTの規定により核兵器の保有という特権を認められている諸国であり、核兵器が基本的に国家の安全保障の中心として維持し続けるべきであるという前提で考えられているからである。

それは核軍備の量的および質的な増強を推し進める核軍備競争にすべての核兵器国が深く関わっている中で、米国とロシア、米国と中国が鋭い対立関係を作り出している現状があり、それらの根本的な重要課題に対応することなく、現状維持の悪化を技術的な手段で防止し、核兵器を保有し、その特権を最大限利用しつつ現状を維持しようとする5核兵器国の態度が存在するからである。

第2パラグラフは、レーガン・ゴルバチョフ声明の内容を断言するものであるが、核戦争に勝者はありえず、核兵器戦争は決して戦われてはならないと断言するのであれば、それを実現するための諸措置について交渉を進め、合意を目指すべきであると考えられる。1985年の宣言が出された際には、戦略核兵器を半減すること、およびINFを凍結することなどの措置が交渉されており、まさに声明の内容を踏まえてそれを具体的実現する方向を目指した行動がとられた。

しかし5核兵器国の声明は、「核兵器が存在する限り、核兵器は防衛目的に役立ち、侵略を抑止し、戦争を防止すべきであると確信している」ので、技術的措置ではなく、核戦争を否定する政治的な行動をとるという姿勢はまったく見られないものとなっている。

この点に関して、クロンバーグ(T. Cronberg)は、「核兵器が防衛目的のためだけであるならば、すべての核兵器国は第一不使用政策を宣言できるはずである。・・・核兵器が無条件で防衛目的であるならば、法的な消極的安全保証が非核兵器地帯のすべての国家に与えられるべきである。・・・この声明では P5 は彼らの言葉と政策の間のギャップを確認するだけである」と鋭く批判している⁷。

またキンボール(D. Kimball)は、この点に関して、共同声明が核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦われてはならないと断言しながら、抑止理論を盲目的に信賴しているので、彼らの立派な意図をどのように行動に変える意思と技術をもっているのか疑問であると述べ、このような政策は危険であり、不道德であり、法的に正当化できないと述べ、第一不使用政策を正式に採択すべきであると主張している⁸。

またウルフスタール(J. Wolfsthal)は、「1985 年のレーガン・ゴルバチョフ声明の場合には、彼らは核兵器を削減し最も危険な兵器を禁止することにより自らの約束を実行した。・・・今回の声明が正しい方向へのステップだとしても、具体的な行動を伴わなければ言葉は空虚であり、危険でさえある」と述べ、P5 のメンバーおよび核兵器国は、宇宙、サイバースペース、ミサイル防衛、防空、新たな通常兵器の新たな課題に対処するため過去にその効用が証明されたリスク・マネジメントの手段を採択すべきであると主張し、さらに核戦争遂行の意思がないことの証明として、核兵器を警戒態勢から解除し、近代化計画を削減し、核兵器の拘束力ある削減を追求し、安定性を損なう危険のある他の兵器に対する規範を採択すべきことを提案している⁹。

第3パラグラフは、核脅威への対応の重要性と、軍縮・軍備管理協定の保持・遵守の重要性の再確認であり、米国の INF 条約などいくつかの条約からの離脱およびロシアの INF 条約違反の疑惑などがあり、国際安全保障のための基本的な条約が軽視される傾向が強い傾向に対応するものである。しかし国際社会においても「法の支配」が基本であるべきであり、「力の支配」を進めようとする核兵器国の姿勢は強く非難されるべきであろう。

後半は NPT 上の第6条を含む義務へのコミットメントを約束しているが、現状を詳細に検討すると、第6条の義務が履行されているかどうかはきわめて疑わしい。「核軍備競争の早期の停止および核軍縮に関する効果的な措置につき誠実に交渉を行う」という義務は、必ずしも結果を生み出す義務ではなく、誠実に交渉を行う義務であるが、5核兵器国がすべて、特に米口中が核軍備競争を強力に進めている現状は、核軍備競争の「早期」の停止にまった

⁷ Tarja Cronberg, *Network reflections: Joint statement of the P5 on preventing nuclear war*, European Leadership Network, 13 January 2022,

<https://www.europeanleadershipnetwork.org/policy-intervention/working-paper-on-strategic-risk-reduction/>

⁸ Daryl G. Kimball, “On Nuclear Weapons, Actions Belie Reassuring Words,” *Arms Control Today*, January/February 2022, p.3.

⁹ Jon B. Wolfsthal, “The threat of nuclear conflict is high. We need a new commitment to de-escalation,” *The Washington Post*, January 17, 2022, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/01/17/threat-nuclear-conflict-is-high-we-need-new-commitment-de-escalation/>.

く反するのであり、核軍縮についても、新 START 条約が 5 年間延長されたとは言え、10 年以上いかなる核軍縮措置も合意されていない現状は、本当に義務を維持し続けるという文言の信頼性に疑問を投げかけるものである。

また第 6 条は全文が引用され、全面完全軍縮に関する条約も含まれており、これはフランスなどがしばしば述べているように、核軍縮は全面完全軍縮の進展の中でのみ進展が可能であるという解釈を支持しており、核軍縮独自の進展を妨げるものとなっている。ちなみに 1985 年の共同声明も NPT の義務を再確認しているが、そこでは「条約第 6 条に従って、核兵器の制限および核軍縮の問題に関する誠実な交渉を行う」と規定されており、全面完全軍縮への言及は存在しない。この点からしても、今回の 5 核兵器国の共同声明は、1985 年の宣言と比較して、核軍縮交渉の誠実な交渉への決意の希薄さが感じられる。

第 4 パラグラフは、「無許可のあるいは意図しない核兵器の使用を防止する措置の維持および強化」の意図の表明であり、照準解除の再確認である。これは意図的な核兵器の使用以外のあらゆる場合を含むものであるが、5 核兵器国はこれまで「照準解除」しか合意していない。しかし、意図的でない核兵器の使用はさまざまな状況で発生するものであり、そのためには、核兵器国の安全保障政策において核兵器の役割を低減させることが不可欠であり、「第一不使用」または「唯一の目的」政策の採用、警戒発射態勢の解除や低下措置の合意、核兵器に関する現状や政策などの透明性の増大などさまざまな関連措置を早期に実施することが必要であると考えられる。

第 5 パラグラフは、「軍縮の進展にもっと貢献する安全保障環境の創設の努力」を強調している。この典型的な実例が、米国のイニシアティブにより 2018 年より提唱し実施されている「核軍縮のための環境創出(CEND)」イニシアティブである。この構想の主要な主張は、①地政学的条件を踏まえた安全保障の強化がまず必要であり、それができて初めて核軍縮が可能になる、②核不拡散は核軍縮を可能にする必要条件であり、まず核不拡散を強化すべきである、③伝統的な数に焦点を当てた軍備管理の「ステップ・バイ・ステップ」アプローチは今日の状況ではもはや役に立たない、④NPT 再検討会議における過去の合意文書の内容はその時の情勢に依存するものでもはや有効ではないというものである。

安全保障環境の改善を核軍縮の前提とするこれらの考えは、核軍縮に向けての努力を行わないことを正当化しようとするものであるが、安全保障の改善と核軍縮の進展は同時に実施して、相互に補完すべきものである。また核不拡散と核軍縮も相互関係があるので両者を共に推進すべきであるし、核軍縮に向けての努力は、ステップ・バイ・ステップ方式であれ、核兵器禁止条約(TPNW)」であれ、あらゆる方向から実施されるべきである。また NPT 再検討会議の合意は厳格な法的約束ではないが、それに従って核軍縮の進展に誠実に遵守すべきものである。

グテーレス国連事務総長はこの共同声明に対し、軍縮・軍備管理条約の遵守の必要性を承認している点を評価し、核軍縮に関する NPT の義務を強調し、核戦争防止措置の追求の約束に勇気づけられたと述べつつも、「すべての核リスクをなくす唯一の方法は、すべての核

兵器を廃棄することである」と述べている。さらに具体的措置として、①核軍縮に向けての道筋を示すこと、②新たな透明性措置と対話に合意すること、③中東とアジアにおいて爆発寸前の核の危機に対応すること、④核不拡散のため存在する機構を強化すること、⑤医療などへの原子力技術の平和利用を促進すること、⑥世界の人々が、核兵器が使用されない唯一の保証は核兵器の廃絶であると言っていることを聞く必要を列挙している¹⁰。

モニッツ(E. Moniz)とナン(S. Nunn)は、この共同声明を歓迎し、特に彼らが「核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦われてはならない」という声明を確認していることを称賛し、核戦争のリスクを低減する強化された努力のための重要な基盤を打ち立てたと述べている。彼らは、各国指導者がこの目的のために具体的措置を取らなければならないとし、以下の4つの具体的措置を提言している。

- ① 不認可、不注意または間違いによる核兵器の使用を防止できる安全装置を強化することにより核兵器の使用のリスクを低減する努力を加速させること。
- ② 2国間および多国間でリスク低減に関する対話を拡大し進化させること。
- ③ 国家の安全保障ドクトリンおよび態勢において核兵器の役割を低減させること。
- ④ 米ロの核兵器を一層制限しそして削減する新START条約の後継に関する交渉の開始と合意から開始し、核兵器を一層削減すること¹¹。

ノール(S. Noor)は、5核兵器国のすべてにおいて核兵器の近代化計画が進められているし、共同声明では核軍縮に向けて重要な措置が近い将来に取られるという兆候もないし、彼らが核軍縮への意欲を持たないことは核兵器禁止条約が発効した時に明確に示されたことを認めながらも、この声明は正しい方向への非常に小さいが、しかし重要な措置であると分析し、この声明によって世界の最強の5カ国が核戦争の回避という約束について初めて結束したのであり、このことは称賛されるべきであると述べている¹²。

スミス(D. Smith)、バウアー(S. Bauer)とエラスト(T. Erasto)は、5核兵器国の共同声明が核兵器国間の戦争の防止と戦略的リスクの低減が最も重要な責務であると明言しているが、この目標は5核兵器国の核ドクトリン、戦力態勢および行動に明らかな実際のインプリケーションを持つと述べ、以下の3点を主張している。

- ① 核ドクトリンの分野において、核戦争をしないと誓うことと核兵器の第一使用の権利を維持することは明らかに矛盾するので、5核兵器国が第一不使用政策を採用するのは論理的な進路である。
- ② 共同声明は、核軍備競争を防止するため外交的アプローチを追求し続ける意図を持つ

¹⁰ “UN chief ‘encouraged’ by first joint statement from key nuclear armed States,” *UN News*, 4 January 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/01/1109052>.

¹¹ “Statement from Ernest J. Moniz and Sam Nunn on P5 Statement on Preventing Nuclear War and Avoiding Arms Races”, *The Nuclear Threat Initiative*, January 3, 2022, <https://www.nti.org/news/statement-from-ernest-j-moniz-and-sam-nunn-on-p5-statement-on-preventing-nuclear-war-and-avoiding-arms-races/>.

¹² Sitara Noor, “The P5 pledge to avoid nuclear war should be celebrated,” *Al Jazeera*, 14 January 2022, <https://www.aljazeera.com/opinions/2022/1/14/the-p5-pledge-to-avoid-nuclear-war-should-be-celebrated>.

と述べているので、5 核兵器国の弾道ミサイル防衛システム、対衛星兵器および極超音速ミサイルはすべて不安定化させるものであり、中国、ロシア、米国におけるこれらの推進力に対応するのは効果的な方法である。

- ③ 5 核兵器国は彼らの間における戦争の回避と戦略的リスク低減の責務があるので、これらの危機をディエスカレート(de-escalate)させるために、発言の仕方の大幅な変更、妥協を求めることの準備、真剣な努力がなされなければならない¹³。

4. むすび：今後の核軍縮の展望

米国、ロシア、英国、中国、フランスの 5 核兵器国が、「核戦争には勝者はありえず、核戦争は決して戦われてはならない」という重要な文言を含む「核戦争の防止および軍備競争の回避に関する 5 核兵器国指導者共同声明」を 5 カ国がそろって初めて発出したことは、核兵器をめぐる大国間の関係が高い緊張状態にあることからしても、評価されるべきことである。ここで提案されている多くの措置は、意図しない核兵器の使用の防止など、予期せぬ事態の悪化を防止するための措置に関して予見可能性を強化し、軍備競争を防止しようとするものである。

しかしこの声明に一貫して流れているのは、現状を維持しつつ事態の悪化を技術的方法で解決しようという意図の表明のみであり、そのための具体的な行動が示されていない。ここでは NPT の下で核兵器国として承認されていることを前提に、その特権を維持し続けるという前提で、核兵器は防衛目的に役立ち、侵略を抑止し、戦争を防止すると明確に述べられている。

さらに核軍縮へのインプリケーションについては、第一不使用政策の採択や警戒態勢の低下や解除、核兵器に関する情報の透明性の増加など、安全保障政策における核兵器の役割の低減などもまったく言及されていない。また核兵器の制限、削減、撤廃などは長期的な目標としてもまったく述べられていない。この共同声明は NPT 第 6 条に言及し、その義務を維持し続けると述べているが、5 核兵器国は核軍備競争の早期の停止と核軍縮に関する効果的な措置について行動を伴う具体的措置の内容にはまったく言及がない。

1985 年のレーガン・ゴルバチョフ声明は、「核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦われてはならない」という意図の表明に続いて、「彼らは軍事的優位の達成を求めない」という行動に関する重要な合意が含んでおり、その後の INF 条約の合意、冷戦終結の宣言、さらに START 条約の合意に進んでいったが、今回の声明の内容から、そのような行動の進展を期待することはまったくできない。

したがって、結論的には、5 核兵器国の今回の声明は、事態の悪化を防止する措置に関しては外交交渉を始める意図は表明されているが、その交渉が実際に始まるかどうかは明確

¹³ Dan Smith, Sibylle Bauer and Tytti Erasto, "The logic of avoiding nuclear war," *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, 1 February 2022, <https://www.sipri.org/commentary/essay/2022/logic-avoiding-nuclear-war>.

ではないし、さらに核兵器の役割を低減したり、核兵器を制限、削減、撤廃するような内容はまったく含まれていない。したがって核軍縮の進展に向けてのインプリケーションはほとんど含まれていないと考えられる。

第2章 5 核兵器国首脳共同声明の核戦略へのインプリケーション

西田 充

はじめに

1月3日、5 核兵器国(N5)の首脳は核戦争防止と軍備競争回避に関する共同声明を発出した¹。その中の最も重要なポイントの一つは、「核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦ってはならない」とうたっていることである。これは1985年に当時のレーガン米大統領とゴルバチョフソ連共産党中央委員会書記長が発出した歴史的な共同声明²を5カ国の首脳で改めて発出したものである。このN5首脳共同声明は、翌4日から開催される予定であった第10回核兵器不拡散条約(NPT)の再検討会議に向けて前向きな雰囲気醸成するために、N5の目玉として発出したものであろう。

N5は、2009年以来、NPT再検討プロセスへの対応で協調を図るために「P5プロセス」と称して会合を重ねてきている。今回の第10回再検討会議に向けても、昨年一年間、フランスの議長の下、N5は議論を重ね、昨年12月のパリ会合では、NPT再検討会議に向けた共同声明を発出している³。この時の共同声明は、今回のN5首脳共同声明とは違って、実務レベルの声明で、例えば、包括的核実験禁止条約(CTBT)の発効や核兵器用核分裂性物質生産禁止条約(FMCT)の交渉開始などを含む核軍縮不拡散に関するより包括的な声明である。

今回のN5首脳共同声明は、この「P5プロセス」の一環として、昨年12月の実務レベルでの共同声明を補完するものとして、首脳レベルで発出されたものである。本稿では、N5のうち米露中3カ国の核戦略とN5首脳共同声明の関係を中心に、声明の核戦略へのインプリケーションについて論じることとしたい。

1. 抑止戦略と戦争遂行戦略

核戦略には、大きくわけて、敵に核使用を思いとどまらせることを目的とする抑止戦略と、通常兵器を用いた戦争の延長線上に核兵器を位置づける戦争遂行(warfighting)戦略の2つがある。今回のN5首脳共同声明は、そのうち、後者を否定し、前者に限定するものと言える。実際、N5首脳共同声明では、この「核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦ってはならない」の直後に、核兵器は「核兵器が存続し続ける間、防衛目的に資し、侵略を抑止し、戦争を防止するものであるべき」と説明している⁴。核戦略の議論においては、2つの

¹ *Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapon States on Preventing Nuclear War and Avoiding Arms Races*, January 3, 2022.

² *Joint Soviet-United States Statement on the Summit Meeting in Geneva*, November 21, 1985, <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/joint-soviet-united-states-statement-summit-meeting-geneva>.

³ Permanent Representation of France to the Conference on Disarmament, *P5 Conference Joint communiqué*, Paris, 2-3 December, 2021, <https://cd-geneve.delegfrance.org/P5-Paris-Conference-Paris-2-3-December-2021>.

⁴ White House, *Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapon States on Preventing Nuclear War and*

主要な核戦略のうち、前者はより防御的、後者はより攻撃的な核戦略とみなされている。その意味で、N5 首脳共同声明は、核兵器の役割を一定程度限定することを意味すると言える⁵。

他方で、N5 首脳共同声明を発出した核兵器国の核ドクトリンあるいは首脳の意図とこの声明の内容が実際に整合しているかは疑わしい部分がある。N5 のうち、ウクライナや東・南シナ海において力による現状変更を試みる中露は現状変更国、そうした現状変更に抵抗する米英仏は現状維持国と言えるが、軍事態勢(posture)も基本的に前者は攻撃的、後者は防御的と言えるだろう。

(1) 中露

現状変更国である中露であっても公表している核ドクトリンは、基本的には防御的な性格である。すなわち、中国は、よく知られているとおり、1964 年の最初の核実験以来、無条件の核の先行不使用(no first use)や(非核兵器国や非核兵器地帯締約国に対しては核兵器を使用しないと)消極的安全保証(NSA: negative security assurances)を表明している⁶。あくまでも核攻撃を受けた場合に核で反撃することに留めるというものであり、防御的な核ドクトリンと言える。中国では、核戦争は勝利できず、戦争は通常兵器のみによって勝利できるとの毛沢東以来の政治指導部の考えが、核戦略家の間にも浸透している⁷。

ロシアについても、露政府が公式に発表する核ドクトリンは、ソ連時代の先行不使用政策ではないものの、「露は核兵器を専ら抑止の手段とみなし」ており、露の核抑止政策は「本質的に防御的なもの」としている⁸。これらからすれば、現状変更国の中露であっても、核戦略については防御的な抑止戦略を採用しており、今回の N5 首脳共同声明と合致していると言える。

Avoiding Arms Races, January 3, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/03/p5-statement-on-preventing-nuclear-war-and-avoiding-arms-races/>.

⁵ 本稿は、核抑止戦略は核戦略の議論においてはより防御的なものとみなされてきたと紹介しているに過ぎず、より防御的であることをもって全面肯定するというものではない。より防御的であることは望ましいものの、核抑止戦略には様々な問題が指摘されており、究極的には核抑止に頼らなくてもよい世界が実現できることが望ましいのは言うまでもない。

⁶ 直近では、2019 年の国防白書や 2021 年 10 月の第 76 回国連総会第一委員会におけるステートメントで再確認している。The State Council Information Office of the People's Republic of China, *China's National Defense in the New Era*, July 2019, https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html; *Statement of the Chinese Delegation at the Thematic Discussion on Clusters I to IV of the First Committee of the 76th Session of the UNGA*, New York, October 13, 2021, https://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com21/statements/13Oct_China.pdf.

⁷ Fiona S. Cunningham and M. Taylor Fravel, "Dangerous Confidence? Chinese Views on Nuclear Escalation", *International Security*, Fall 2019, pp.95-96.

⁸ Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, *On Basic Principles of State Policy of the Russian Federation*, Moscow, June 2, 2020, https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_safety/disarmament/1434131/?lang=en.

しかし、ロシアについては、露政府や欧米の専門家の一部は否定しているものの、様々な兆候から、例えば北大西洋条約機構(NATO)との地域紛争において劣勢に立たされた場合、戦術核を使用し、更なる大規模紛争にエスカレートすることをほのめかすことで、米国を含む NATO 軍の紛争からの後退・撤退を促し、結果として地域紛争に勝利することを目指す escalate to de-escalate 戦略を非公式に有していると欧米では一般的に見られている⁹。

更に米戦略軍幹部は、露の戦略は escalate to de-escalate を超えて、escalate to win であるとも指摘している¹⁰。米国防情報庁は、露の戦術核について戦争遂行の役割を果たすべくより正確性、より長距離、より低出力なものとするよう近代化を進めていると評価した¹¹。escalate to de-escalate か escalate to win のいずれであっても仮に露がそのような核戦略を有しているのであれば、それは今回の N5 首脳共同声明が否定した戦争遂行戦略であり、その整合性が疑われる。

実際、ウクライナ危機が高まる中での米露協議において、露の外交官が米側に対して核兵器（米側は恐らく戦術核か極超音速ミサイルと推測）の配備を間接的に示唆したと報じられている¹²。露がウクライナに対して軍事侵攻しようとする中での戦術核の配備が、今回の首脳声明が強調するところの防御的な性格と言うには難しい。核の脅しによって西側の介入を抑止するという意味で抑止目的と言えなくもないかもしれないが、どちらかと言えば、特に戦術核であれば、実際に限定的な形で核を使用することで、ウクライナへの軍事侵攻を確実なものとする戦争遂行目的と言えるだろう¹³。

⁹ Amy Woolf, "Russia's Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization," *Congressional Research Service*, September 13, 2021, <https://sgp.fas.org/crs/nuke/R45861.pdf>. escalate to de-escalate については、「エスカレーション抑止」と訳されることが多いが、escalate to de-escalate 戦略においては、本稿で述べているとおり、敵国の核兵器使用の抑止を主目的としておらず、自らの核兵器の使用を前提としており、本質的に抑止とは異なる概念であるため、混乱を避けるため、本稿では「エスカレーション抑止」との訳語は用いないこととする。なお、露の「エスカレーション抑止」の詳細については、本ポリシーペーパー第4章を参照されたい。

¹⁰ Sydney J. Freedberg Jr., "When The Football Comes Out, Who Watches The President?," *Breaking Defense*, November 9, 2017, <https://breakingdefense.com/2017/11/stratcom-wargames-its-own-death-who-watches-the-president/>.

¹¹ Lt. Gen. Robert P. Ashley Jr., "Russian and Chinese Nuclear Modernization Trends," *Remarks at the Hudson Institute*, May 29, 2019, <https://www.dia.mil/Articles/Speeches-and-Testimonies/Article/1859890/russian-and-chinese-nuclear-modernization-trends/>.

¹² Anton Troianovski and David E. Sanger, "Russia Issues Subtle Threats More Far-Reaching Than a Ukraine Invasion," *The New York Times*, January 16, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/01/16/world/europe/russia-ukraine-invasion.html>.

¹³ ロシアは2月24日にウクライナに軍事侵攻したが、それに先立つ19日に戦略核演習を実施し、また、24日の侵攻決定に際する演説で「ロシアは世界で最強の核保有国の一つであり、我が国への攻撃が侵略者に悲惨な結果をもたらすことは疑いがない。」と述べる等、核の影をちらつかせている。こうした核の恫喝は、ウクライナへの軍事侵攻を確実なものとするという意味で戦争遂行目的とも言えよう。

Tom Balmforth and Maria Kiselyova, "Putin leads sweeping nuclear exercises as tensions soar," *Reuters*, February 19, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/putin-starts-russias-strategic-nuclear-exercises-tensions-soar-2022-02-19/>; Kremlin, *Address by the President of the Russian Federation*, February 24, 2022, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>.

中国については、特に昨年夏頃に大量の大陸間弾道ミサイル(ICBM)用のサイロ建設が立て続けに商業画像衛星で発見されたこともあり¹⁴、従来の最小限抑止(minimum deterrence)とも言われる核戦略から、敵の核ミサイル発射の警戒情報を受領すれば即時に反撃できる態勢を整えつつある等、中位抑止(media deterrence)に移行しているのではないかとの見方が更に強まっている¹⁵。とは言え、これ自体は抑止戦略の範疇に留まっていると言える。

問題は、中国の核戦略が、2018 年米国の核態勢見直し(NPR)や 2021 年中国軍事力年次報告書にもあるとおり¹⁶、特に戦域面におけるエスカレーション・コントロールのために限定的使用を排除しない限定的抑止(limited deterrence)の方向にあることをどう捉えるかである。中でも、2015 年の軍事パレードで初めて公開されたグアム・キラーとも呼ばれる中距離弾道ミサイル DF-26 は、精密打撃が可能な中国の最初のミサイル・システムであり、恐らく新たな低出力核弾頭が搭載されていると見られている。通常弾頭と核弾頭を迅速に入れ替えることができ、そのための訓練も行っている¹⁷。

これは中国の認識が、核戦争はコントロール不可能という中国の伝統的な考え方¹⁸から、エスカレーション・コントロールが可能という考え方に変化している、あるいは近い将来変化する可能性を示すものである。エスカレーション・コントロール自体は、必ずしも戦争遂行戦略ではなく、特に戦域面における敵の核使用に対する報復を主目的とするのであれば、抑止戦略の範疇とも言える。しかし、例えば台湾への軍事侵攻の際に、露の escalate to de-escalate のような形で敢えて低出力核を使うことで米国等の介入を阻止し、台湾への軍事侵攻を確実なものとするを想定するようになれば、抑止の範疇を超え、戦争遂行の領域に入ると言えよう。

(2) 米国

¹⁴ 2021 年 6 月から 8 月にかけて、3 つのサイロ群（それぞれ 120 基、110 基、40 基分）が発見された。Joby Warrick, "China is building more than 100 new missile silos in its western desert, analysts say," The Washington Post, June 30, 2021, https://www.washingtonpost.com/national-security/china-nuclear-missile-silos/2021/06/30/0fa8debc-d9c2-11eb-bb9e-70fda8c37057_story.html; Matt Korda and Hans Kristensen, "China is Building A Second Nuclear Missile Silo Field," Strategic Security Blog, Federation of Atomic Scientists, July 26, 2022, <https://fas.org/blogs/security/2021/07/china-is-building-a-second-nuclear-missile-silo-field/>; Robert Lee, "PLA Likely Begins Construction of an Intercontinental Ballistic Missile Silo Site near Hanggin Banner," China Aerospace Studies Institute, Air University, August 12, 2021, <https://www.airuniversity.af.edu/CASI/Display/Article/2729781/pla-likely-begins-construction-of-an-intercontinental-ballistic-missile-silo-si/>.

¹⁵ Hans M. Kristensen and Matt Korda, "China's nuclear missile silo expansion: From minimum deterrence to medium deterrence," *Bulletin of Atomic Scientists*, September 1, 2021, <https://thebulletin.org/2021/09/chinas-nuclear-missile-silo-expansion-from-minimum-deterrence-to-medium-deterrence/>.

¹⁶ U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review 2018*, February 2018, p.32; U.S. Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*, p.93.

¹⁷ Ibid., p.61, p.93; Joshua H. Pollack and Scott LaFoy, "China's DF-26: A Hot-Swappable Missile?," *Arms Control Wonk*, May 17, 2020, <https://www.armscontrolwonk.com/archive/1209405/chinas-df-26-a-hot-swappable-missile/>.

¹⁸ See Fiona S. Cunningham and M. Taylor Fravel, "Dangerous Confidence? Chinese Views on Nuclear Escalation", *International Security*, Fall 2019, pp.61-109.

それでは米国についてはどうだろうか。例えば、オバマ政権が2010年に発出した核態勢見直し(NPR)は、「米国の核兵器の根本的な役割は、米国及び同盟国・パートナーへの核攻撃を抑止すること」と明記した¹⁹。また、トランプ政権の2018年NPRでも、「米国の核政策・戦略における最優先事項は、いかなる規模であっても潜在的敵国からの核攻撃を抑止すること」とされている²⁰。

他方で、いずれのNPRでも述べているとおり、それは「唯一の目的」ではない。例えば、2018年NPRは、核攻撃に限らず、非核戦略攻撃も抑止対象としている。また、抑止の他、同盟国・パートナーへの再保証、抑止が失敗した場合の米国の目標達成、不確実な将来へのヘッジ能力の3点を挙げている。

今回の共同首脳声明との関係では、このうち抑止が失敗した場合の米国の目的達成が特に関係してくる。ここでは、仮に抑止が失敗した場合、核兵器の運用は武力紛争法及び統一軍事裁判法に遵守する形で実施され、可能な限り最も低い損害レベルで紛争を終結させ、抑止状態を回復するとしている。そのために、米国の歴代政権は過去60年にわたって柔軟かつ限定的な核反撃の選択肢を揃え、確実に抑止状態を回復できなくとも、少なくとも可能な限り損害を限定することを目標として掲げている。特に地域のコンティンジェンシーにおいては、抑止が失敗した場合の損害限定目標のためには、ミサイル防衛の他、地域の敵の移動式システムを探知、追跡、照準設定する能力を含め、敵の攻撃を打破し防御する強力な適応可能なプランニングを提唱している²¹。

これはある意味、抑止が失敗し、核使用のフェーズに至った場合でも、核戦争を勝ち抜くことを目指していると言えよう。実際に抑止が失敗した場合に、国家の生存を図るための準備を図っておくことは国として当然の任務とも言えるが、N5首脳共同声明との整合性が問われることとなる。特に限定的な核反撃の選択肢を想定することは、上記のとおり疑いの目で見られている露の核戦略とどう違うのか。

こうした限定的な核反撃について、2018年NPRは、具体的には、それぞれの潜在的敵国の特性に応じたテイラード抑止(tailored deterrence)に基づいて、特に戦術核による露の先行核使用を抑止するために低出力核を含む柔軟な核オプションを拡張する補完的能力として、例えば、少数の潜水艦発射型弾道ミサイル(SLBM)の核弾頭の低出力化(W76-1核弾頭のW76-2への改修)や核搭載型の海洋発射巡航ミサイルの開発を求めた。これらの補完的能力について、NPRは、「核戦争遂行」を可能とする意図はなく、また、可能とするものでもなく、あくまでも潜在的敵国が限定的核エスカレーションによってアドバンテージを得る可能性がある」と誤解することがないようにすることでむしろ核使用の可能性を減らすものであると説明している²²。つまり、米国としては、こうした非戦略核は、見かけ上は露の

¹⁹ U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, p.15.

²⁰ Nuclear Posture Review 2018, p.20.

²¹ Ibid., p.23.

²² Ibid., pp.54-55.

非戦略核と同等の能力を持つが、あくまでも露による escalate to de-escalate を目的とした非戦略核の先行使用を抑止するためのものと位置づけているのである。

これは NPR を踏まえて作成される核使用戦略においても同様である。2018 年 NPR を受けて作成された 2020 年の米国の核使用戦略報告書は、現在最も可能性のある敵国による核使用シナリオは通常紛争がエスカレートする文脈における限定的核使用であるとした上で、大規模な核反撃から限定的・漸進的な核反撃でもって敵国による限定的核使用に対応できる能力を維持しておく必要があるとしている²³。核抑止力に信ぴょう性を持たせるためには、抑止が失敗した場合のことも想定し、限定核使用から全面核戦争まで幅広いスペクトラムで能力を有しておく必要があるということである²⁴。これは、核戦争を勝ち抜く能力を持っておくことで、平素の核抑止力に信ぴょう性を持たせるという考え方である。トランプ政権の国防次官補代理として 2018 年 NPR や 2020 年核使用戦略報告書の策定の責任者であったスーファー(Robert Soofer)氏は、これは戦争遂行戦略と似ているかもしれないが、あくまでも抑止戦略の一環であって、レーガン・ゴルバチョフ宣言と合致していると説明している²⁵。

2. 宣言政策と相手国の認識とのずれ

ここに問題が潜んでいる。上記の米国の例では、米国が抑止目的と公言しても、特に限定的な核使用を可能とする能力を持てば、相手の視点からは、それは核戦争遂行戦略を有すると認識できるものとなる。2021 年中国軍事力年次報告書では、中国の台湾に対する侵攻軍に対して米国が低出力核を使用するのではないかという懸念が中国内に浮上したと記されている²⁶。中国が台湾に対して軍事侵攻を行った場合に、米国が中国の台湾占領を食い止めるために中国軍に対して核使用するというのは抑止ではなく戦争遂行であり、米国の公表された核戦略からすればそのような形での核使用は基本的に考えられないが、中国としてはそのように米国の核使用の可能性を見ているということを示すものである。これは核戦略や核ドクトリンを含む宣言政策の限界を示しているもので、特に信頼関係が欠如している場合においては、国は相手国の宣言政策よりも実際の能力面で相手国の意図を推し量る、あるいは対応策を図ろうとすることを意味する。

米国が抑止戦略の一環として保有する損害限定能力でも同じことが言える。損害限定とは、抑止が失敗した場合に、相手国が米国や同盟国に与え得る損害を極力最小限化するため、相手国の核戦力を必要に応じて先制的に破壊することを意味する。相手国が自国に損害

²³ Department of Defense, *Report on the Nuclear Employment Strategy of the United States – 2020*, November 30, 2020, p.7.

²⁴ Robert Soofer and Matthew R. Costlow, *An Introduction to the 2020 Report on the Nuclear Employment Strategy of the United States*, National Institute for Public Policy Information Series, Issue No.514, February 1, 2022, p.2, <https://nipp.org/wp-content/uploads/2022/01/IS-514.pdf>.

²⁵ Ibid., p.6.

²⁶ *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*, p.93.

を与え得る能力を極小化する態勢を平素から整えておくことで、相手国が自国に核攻撃する利益を極小化し、よって相手国の自国に対する核攻撃の意図を挫き、結果として相手国による自国に対する核攻撃を抑止するという考え方である。相手国による核攻撃に対して報復することで相手国を抑止する懲罰的抑止に対して、拒否的抑止と言われるものである。

核戦力関連施設を攻撃するこうした損害限定能力は、相手国の都市や産業拠点を攻撃するカウンター・バリューに対して、カウンター・フォースと呼ばれる。カウンター・フォース能力は、一見すると戦争遂行能力と区別することが難しい。上記同様、特に信頼が欠如している関係においては、相手国の能力面に基づく判断を重視することから、戦争遂行能力であるとみなす可能性が高い。実際、中国は、米国が先制的に中国の核戦力を一気に無能力化することを恐れており、米国防省の中国軍事力年次報告書で指摘されるような警戒即時発射態勢(launch on warning)への移行や昨年夏に中国が実験したとされる部分軌道爆撃システム(FOBS)²⁷のような新たな能力開発は、米国によるそうした無能力化攻撃から自らの核戦力を生き残らせることを目的としているとみられる。

理論上は、損害限定を突き詰めれば、究極的には相手国からの損害をゼロにすることが望ましいので、相手国の核戦力を完全に無能力化することも損害限定の一環と言えなくもないが、実際には（特に米国の観点からは）先制的に無能力化することは物理的に不可能であることから、米国の戦略は損害限定に留まっている。しかし、中国の観点からは、ミサイル防衛技術の進展と相まって米国は中国の核戦力を無能力化する能力と意図を持っている、あるいはいずれ持つことになるかと恐れている。中国からすれば、そうした核戦力の無能力化は、その後の米国による軍事介入を可能とするものであり、抑止を超えた戦争遂行戦略の一環とみなせるものであろう。

米国の NPR や核使用戦略報告書といった宣言政策には、米国が中国の核戦力を先制的に無能力化する戦略をとっていることはどこにも書かれておらず、むしろ米国は戦争遂行戦略を有さず中国の核の脅威に対しては抑止で対応すると明記しているにもかかわらず、中国は米国のカウンター・フォース能力をもとに、米国が先制無能力化戦略、すなわち戦争遂行戦略をとっているとみなしているのである。あるいは、少なくとも、中国政府や中国の専門家はそうに主張する。北朝鮮の核戦力の多様化や増強開発の動機も同様の背景があると言える。

3. N5 首脳共同声明の潜在的意義

このように見ると、抑止と戦争遂行を区別して、後者を否定し前者に限定する声明を発出したとしても、それを実際に担保することは容易でないことがわかる。抑止のための能力であっても、外形的には戦争遂行能力から区別することは難しく、抑止能力と戦争遂行能力を

²⁷ Demetri Sevastopulo and Kathrin Hille, "China tests new space capability with hypersonic missile," Financial Times, October 17, 2021, <https://www.ft.com/content/ba0a3cde-719b-4040-93cb-a486e1f843fb>. 本件についてはその後より詳細な報道が複数回なされている。

客観的に区切ることができる明確な線を引くことは極めて難しい。通常兵器でも防御的な兵器と攻撃的な兵器を客観的に区別することは困難であるのと同様である。自国としては戦争遂行のための能力ではなく、あくまでも抑止のための能力であると区別していても、相手国もその認識を必ずしも共有するわけではない²⁸。

そうすると、今回の声明にはどのような意義があるのだろうか。言葉は並べられているが、具体的な行動への言及がない。全面核戦争と全面降伏の間にあるものはすべからず戦争遂行と批判されるに過ぎず、建設的な対話は望めず生産的でないとして、戦争遂行という言葉をやめるべきとの主張もある²⁹。実際、上記のとおり、客観的な線引きは困難であり、声明と現実とを完全に合致させることは期待できない。したがって、こうした声明は無意味であると退けることは容易である。しかし、その上で、筆者は、次のような意義は見出されると考える。

第1に、仮に声明と現実との間に乖離がある、あるいは乖離があると認識されたとしても、特に今回の声明のように核兵器国の首脳レベルで（抑止は是認しつつも）核戦争の遂行を否定する声明を発出すれば、為政者を含む人々の間で核戦争を遂行しようとすることは認められないとの認識・規範が醸成され、為政者に自らの核戦略をそうした認識・規範と可能な限り一致させる必要があるとの意識を持たせることになり得る。こうした認識・規範が定着するためには、今回のような声明は一度きりではなく、不定期に発出することが必要である。

第2に、今回のような声明が発出されることで、声明と現実との乖離、あるいは認識される乖離について各国が互いに指摘し、説明を求めることができる。今回のN5首脳共同声明を発出した核兵器国のみならず、日本を含む非核兵器国も、説明を求めることができる。いわばN5首脳共同声明を首脳レベルで高らかに発出した核兵器国は、国際社会に対して説明責任を負うことになる。

第3に、公式には戦争遂行戦略を認めていなくても、いずれの核兵器国も核戦争遂行的能力を保有・開発・増強していることから、各国は他国が戦争遂行戦略をとっていると評価・認識し、軍備競争が生じるリスクが高まる。過度な軍備競争を避けるためには対話が必要である。N5首脳共同声明はそうした対話の基礎を提供するものである。もちろん対話によってでも相手国の意図を正確に理解することは困難であるが、対話を通じて願わくば信頼が醸成され、規範と整合する方向で動くことが期待される。

N5首脳共同声明に参加した核兵器国は、いずれも他国が戦争遂行戦略をとっていると認識しており（更には、自らも戦争遂行戦略をとっていると認識している国もあるかもしれない）、それにもかかわらず、この声明を発出したのは、この声明を梃子に他国に対し

²⁸ 本稿は、米中露とも同じように戦争遂行戦略をとっているのではないかという立場をとるものではない。現状維持国の米国と現状変更国の中露とでは核戦略の性質も異なる可能性があることを認識している。他方で、米国の核戦略コミュニティでは核戦争は勝利できると考えている節があるとの指摘もなされていることも付言しておきたい。例えば、Alan Kaptanoglu and Stewart Prager, “US defense to its workforce: Nuclear war can be won,” *Bulletin of Atomic Scientists*, February 2, 2022, <https://thebulletin.org/2022/02/us-defense-to-its-workforce-nuclear-war-can-be-won/>.

²⁹ Soofer and Costlow, p.6.

て説明を求めたり、声明と合致するよう他国の核戦略の変更を促そうと考えてのことかもしれない。

第4に、N5 首脳共同声明と合致する方向に動くことができれば、より中長期的には、必ずしも戦争遂行戦略と言えなくても戦争遂行能力と類似の能力を持つことで戦略的安定性を害するとの認識に至ることになれば、戦争遂行能力のない形での抑止、あるいは最小限抑止に移行することを選択することも可能であろう。最小限抑止にも様々な論点が指摘されており、容易に移行できるものではないが、仮に条件が揃って移行できれば、この声明と実態とをより近づけることとなる。いずれは最小限抑止から核兵器廃絶につなげることができるかもしれない。複数国が核兵器を保有する限り今すぐに抑止理論を否定できず段階的に核兵器廃絶に向かう必要があるとすれば、最小限抑止への移行はいずれ通らなければならない道となる可能性が高い。

最後に、冷戦期においては、核兵器使用のしきい値は高く設定され、核兵器と通常兵器の間の障壁は明確であった。冷戦期から限定核戦争という概念はあったが、それはあくまでも通常戦争とは異なる核の領域としての限定核戦争であった。しかし、現代においては、核兵器と通常兵器の戦略を統合することで核兵器と通常兵器の障壁が曖昧となり、核兵器使用に至るエスカレーション・ラダーは以前にも増して通常戦争の領域から一直線的である。人工知能(AI)、サイバー、宇宙、極超音速兵器等、戦略的安定性に複雑に影響を与える技術開発が進展しており、非核オプションから核使用に至るリスクは高まっている³⁰。したがって、核兵器国は、核兵器に特化した戦争計画ではなく、領域横断的で、非核兵器も含めた統合的な戦争計画を備えておく必要性に迫られている。このような時代においては、少しでも核使用リスクを低減させるあらゆる措置をとることが肝要である。N5 首脳共同声明はその一つとして機能する可能性を有している。

核兵器の役割を抑止に限定すると言っても、実際には過去の歴史では抑止以上の戦略、あるいは少なくとも戦争遂行能力と同等の能力を持つことになりがちである。具体的な行動に言及のない N5 首脳共同声明を言葉だけに終わらせず、その潜在的な意義を具現化できるかはこれから我々がとる道次第である。

³⁰ William M. Arkin and Marc Ambinder, "Exclusive: Ukraine Crisis Could Lead to Nuclear War Under New Strategy," *Newsweek*, February 4, 2022, <https://www.newsweek.com/exclusive-ukraine-crisis-could-lead-nuclear-war-under-new-strategy-1676022>.

第3章 中国と5核兵器国首脳共同声明：言葉と行動¹

グレゴリー・カラーキー

はじめに

5核兵器国(N5)は先日、「核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦ってはならない」と明言した共同声明を発表した。中国指導者がこれを支持したことは、たしかに心強いことである。その言葉とは裏腹に、中国は、300基の新たな核ミサイルサイロ（地下ミサイル発射施設）の建造を決定した²。人類は何千年の歴史において「行動は言葉よりも雄弁である」と考えてきた。今もこの格言が有効だとしたら、中国政府が核兵器不拡散条約（NPT）第6条に基づき、核軍縮に関する「交渉を誠実に行う」義務を果たすための措置を講じることを期待する理由はほとんどないと言えよう。

これは核クラブの他の4カ国も同様である。しかし、それは中国の「不行動」に対するお粗末な言い訳にすぎない—特に中国高官は、今回の共同声明について自国の手柄としようとしているからだ。共同声明の発表直後、馬朝旭(Ma Zhaoxu)外務次官はメディアに対して、声明文の作成において中国が主導的役割を果たした、と語った³。傅聰(Fu Cong)外交部軍備管理局長は、中国がこの声明文をより強固なものにすべく、ミサイル防衛、対衛星兵器、サイバー兵器、人工知能技術の軍事応用に関する交渉へのコミットメントを盛り込もうとしたことを示唆した⁴。

こうした政府当局者の言葉には核軍縮に向けた建設的な意向が感じられるが、中国指導者が、NPTコミットメントを果たすために取ることができる—しかし実際には行わないであろう2つのシンプルな方策がある。これらの方策を行動に移そうとしない中国の姿勢は、N5の声明に盛り込まれた立派な言葉よりも、同国の核軍縮に対する真の考えを物語っているのではないだろうか。何百ものサイロの建造も合わせ踏まえると、中国の「不行動」は、中国指導者が新たな核武装競争に歯止めをかけるのではなく、むしろ加速すべく準備していることを示している。

1. 不穏な兆候

第一の未だ取られていない方策は、中国指導部が拒否した包括的核実験禁止条約(CTBT)

¹ 本稿の原文は英語。ここではRECNAによる仮訳を掲載し、原文は巻末の資料編に掲載しております。

² Matt Korda and Hans Kristensen. "A Closer Look at China's Missile Silo Construction." *Federation of American Scientists*. November 2, 2021, <https://fas.org/blogs/security/2021/11/a-closer-look-at-chinas-missile-silo-construction/>.

³ "Interview with Vice Foreign Minister Ma Zhaoxu on P5 Leaders' Joint Statement on Preventing Nuclear War," *China Ministry of Foreign Affairs*, January 3, 2022, http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/03/content_5666336.htm.

⁴ "Director-General of the Department of Arms Control of the Foreign Ministry Fu Cong Holds a Briefing for Chinese and Foreign Media on the Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapon States on Preventing Nuclear War," *China Ministry of Foreign Affairs*, January 4, 2022, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/202201/t20220105_10478993.html.

の批准である。1996 年、中国は交渉終了日の翌日、CTBT に署名した。にもかかわらず、未だ批准に至っていない理由を問われると、中国当局者は、全国人民代表会議（NPC）において審議中であるため、と答えている⁵。しかし、中国の軍備管理専門家は、国際的な軍備管理会議における非公式発言として、別の理由を述べている。中国は米国の CTBT 批准を待っていると主張する専門家もいる。核実験回数の差を懸念する専門家もいる—中国の 45 回に対して米国は 1030 回実施してデータを入手しており、科学的な優位性を誇っている⁶。中国指導者が CTBT を優先事項と位置付ければ、中国 NPC が速やかに批准に動くことは間違いないだろう。そうした動きが見られない、ということはすなわち、中国指導者は、核実験再開の選択肢を残しておきたいと望んでいることの不穏な兆候ではないか。

2 つ目の方策は、中国指導者が拒否している軍事用プルトニウム生産の停止宣言である⁷。2017 年には民生用プルトニウム保有量の国際原子力機関(IAEA)への報告を停止した⁸。これらは、中国が新たな核弾頭の生産に必要なプルトニウムの増産を隠蔽しようとしているのではないかとの推測を呼んでいる⁹。中国のプルトニウム保有量は限られており、これが同国の核軍拡を進めたい指導部の足かせとなっている、との外部の見方もある¹⁰。中国の外交官は、国連の軍縮会議（CD）において、核兵器用核分裂物質生産禁止条約（FMCT）の交渉開始を支持することを表明している¹¹。しかし、この交渉が妥結するまでの間、一仮に交渉を直ちに開始したとしても、合意には 10 年以上を要するだろう—中国は核兵器プログラムのためにプルトニウムを自由に追加生産することができる。中国の指導者が軍事用プルトニウム生産停止を宣言しようとししないのは、自国の核戦力の規模を制限することを容認したくないことの不穏な兆候であろう。

馬外務次官は、N5 共同声明に関するコメントの最後に、中国は決して核兵器を最初に使

⁵ “China’s Position on the CTBT,” *Permanent Mission of the People’s Republic of China to the United Nations and other International Organizations in Vienna*, June 2, 2004,

<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cgvienna/eng/dbtyw/cjyjk/CTBT/t127376.htm>.

⁶ Mark Fitzpatrick. “Why China will wait on nuclear test ban ratification.” *Alarabiya News*, November 2, 2013,

<https://english.alarabiya.net/views/news/world/2013/11/02/Why-China-will-wait-on-nuclear-test-ban-ratification>.

⁷ “No clear path forward for Fissile Material Cut-Off Treaty,” *International Panel on Fissile Materials*, May 24, 2020,

https://fissilematerials.org/blog/2020/05/no_clear_path_forward_for.html.

⁸ “Communication Received from Certain Member States Concerning Their Policies Regarding the Management of Plutonium,” *International Atomic Energy Agency*,

<https://www.iaea.org/publications/documents/infcircs/communication-received-certain-member-states-concerning-their-policies-regarding-management-plutonium>.

⁹ Henry Sokolski, “A Nuclear Control Initiative China Should Welcome,” *RealClear Defense*, February 4, 2022,

https://www.realcleardefense.com/articles/2022/02/04/a_nuclear_control_initiative_china_should_welcome_815272.html.

¹⁰ “Countries: China,” *International Panel of Fissile Materials*, August 31, 2021,

<https://fissilematerials.org/countries/china.html>.

¹¹ “Statement by Mr. Sun Lei, Counsellor of the Permanent Mission of China to the UN, at the General Debate of the United Nations Disarmament Commission 2017 Substantive Session: April 3, 2017,” *United Nations*,

<https://www.un.org/disarmament/wp-content/uploads/2017/04/China.pdf>.

用しないことを約束し、核兵器を「国家の安全を守るために必要な最低限の水準」に維持している、と述べた¹²。中国の指導者は、1964年に初の核実験を行った後、核兵器の無条件先行（第一）不使用を約束し、その後幾度となくその約束を繰り返してきた。また、中国の指導者は、米国やロシアに匹敵する技術力と経済力があるにもかかわらず、核兵器の保有量は両国よりも桁違いに少ない状態を維持してきた。どちらの行動も、称賛に値するものだ。しかし、中国指導部が新たに約 300 基の核ミサイルサイロの建造を決定したいくつかの要因は、「先行（第一）不使用」や「国家の安全を守るために必要な最低限の水準」に対する中国の認識自体が変わりつつある可能性を示している。

中国の小規模の核戦力の主力は、1 個の核弾頭を搭載可能な、数百基の中・長距離固体燃料型ミサイルである¹³。それらは、地下に張り巡らされた大規模トンネル内のトラックに搭載されている。中国ミサイル部隊オペレーター向け極秘マニュアルによると、中国はこれらのミサイルについて、即応態勢を解除した状態に置いている。核弾頭はミサイルとは別の場所に保管され、別の指揮下に置かれている。中国ロケット部隊は、中国が核攻撃を受けた後の過酷な状況下において核弾頭をミサイルに搭載する訓練を行っている。オペレーターは、中国が最初に核攻撃を受けてからミサイルを発射するため、その任務が特に困難であることを繰り返し教え込まれる¹⁴。

しかしサイロから発射されるミサイルについては運用が異なる。核弾頭はミサイルに搭載されており、より迅速な発射が可能である。地下トンネルに置かれたトラックとは違い、サイロの正確な位置は攻撃側に正確に把握されている。実際、非政府系のオブザーバーですら、低解像度の商用衛星画像を用いて、すでにその場所を正確に把握している¹⁵。

サイロ建造が始まる数年前、中国人民解放軍軍事科学院は、中国の軍事戦略に関する権威あるレビューを発表した。そこでは、著者らの見解として、核攻撃の警告を受けた直後に核ミサイルを発射することは、中国の先行（第一）不使用政策に反するものではない、としている¹⁶。また、2019 年には、ロシア・プーチン大統領の公式発言に基づき、中国はロシアと協力して「警報即発射（launch on warning）」政策の遂行に必要となる早期警戒システムの構築を進めている、との報道がなされている¹⁷。

¹² “Interview with Vice Foreign Minister Ma Zhaoxu on P5 Leaders' Joint Statement on Preventing Nuclear War,” *China Ministry of Foreign Affairs*, January 3, 2022, http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/03/content_5666336.htm.

¹³ Matt Korda and Hans Kristensen, “Nuclear Notebook: Chinese nuclear forces, 2021,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, November 15, 2021, <https://thebulletin.org/premium/2021-11/nuclear-notebook-chinese-nuclear-forces-2021/>.

¹⁴ Yu, J. ed, “The Science of Second Artillery Operations,” *Beijing: People's Liberation Army Press*, May 2003.

¹⁵ Joby Warrick, “China is building more than 100 new missile silos in its western desert, analysts say,” *Washington Post*, June 30, 2021, https://www.washingtonpost.com/national-security/china-nuclear-missile-silos/2021/06/30/0fa8debc-d9c2-11eb-bb9e-70fda8c37057_story.html.

¹⁶ Military Strategy Research Department, China Academy of Military Science, *The science of military strategy*, Military Science Press, Beijing, 2013.

¹⁷ Dmitry Stefanovich, “Russia to Help China Develop an Early Warning System,” *The Diplomat*, October 25, 2019,

2019年10月に中国・深センで開催された軍備管理に関する国際会議で、傅聰は、すべての核兵器国に対して、核攻撃の警報が発生した場合直ちに核兵器の発射態勢に移る政策を破棄するよう求める、前代未聞の公式声明を発表した¹⁸。米国政府はその時点で、中国が国内西部の複数の場所に、数百基のサイロを新たに建造中であることを把握していた。非政府団体による最初の報告が出てきたのは、この声明から数カ月後のことであった。

中国がロシアと共同で早期警戒システムを構築しているという報道について問われた際、傅氏はそのような動きは知らないと答えた。また、中国人民解放軍軍事科学院が「警報即発射は中国の先行（第一）不使用政策に反しない」と発表したことについて傅は反論し、「警報即発射は先行（第一）不使用政策から外れる行為である」と自身の意見を強調した¹⁹。会議の休憩時間中、ロシアとの早期警報プロジェクトに携わっていた中国の核兵器研究所の元所長は、筆者を呼び止め、ロシアとの協力プロジェクトは限定的なものであり、米国やロシアのような規模の早期警戒システムの構築を目的としたものではないと語った。また、中国の「警報即発射」政策の採用については「心配不要」とも述べた。

中国指導者は、サイロに関するコメントを拒否している。新型コロナウイルス感染拡大の影響により、非政府系オブザーバーが中国の核態勢の大幅な変化について中国当局者とオフレコの話をする機会も失われた。米国国防当局は、中国はすべてのサイロに、複数の核弾頭を搭載できる新たな大型ミサイルを搭載すると想定している。米国政府は、こうした想定を元に、中国の核戦力の規模は、そう遠くない将来、現状の4倍に達すると予測している²⁰。一方で、非政府系アナリストの間ではより慎重な見方もある。サイロの多くが空のままである可能性もある。米国およびその同盟国が核兵器の先行使用という脅しを実行し、戦争勃発時に中国の核能力を無効にしようとした場合、中国からの核報復による損害を抑えたいという米国の希望を挫くために、中国の戦略家は何百基という多数のサイロを建造している可能性がある。

中国の軍事立案者は現在、既存のトラック搭載核ミサイルは精密誘導通常弾頭搭載ミサイルによる先制攻撃で破壊されるのではないかと懸念している²¹。これを広大なフィールドに設けたサイロ発射ミサイルに置き換えることで、こうした懸念は払拭されるだろう。こうしたサイロフィールドの破壊には非常に多くの核兵器による攻撃が必要となる。中国の政治指導者たちは、米国側がそうした攻撃に出る可能性は極めて低いと考えているのかも

<https://thediplomat.com/2019/10/russia-to-help-china-develop-an-early-warning-system/>.

¹⁸ Gregory Kulacki, "China Rejects Policy of Nuclear Launch on Warning of an Incoming Attack," *Union of Concerned Scientists*, October 28, 2019, <https://allthingsnuclear.org/gkulacki/china-rejects-policy-of-nuclear-launch-on-warning-of-an-incoming-attack/>.

¹⁹ 同上

²⁰ US Department of Defense, "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021," *Office of the Secretary of Defense*, November 3, 2021, <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>.

²¹ Military Strategy Research Department, China Academy of Military Science, *The science of military strategy*. Military Science Press, Beijing, 2013.

しれない²²。米国の意思決定者が中国の核戦力に対して先制攻撃を仕掛けることを阻止するために、中国の軍事立案者はすべてのサイロに（ミサイルを）配備する必要はない（あるいは全く配備する必要はない）。米国側は、いずれのサイロに報復用の核ミサイルが配備されているかわからないため、すべてのサイロを破壊しなければならない。核戦争の机上演習を行う人々の間では、この策謀は「シェルゲーム（どのカップに玉が入っているか当てる手品）」と呼ばれることもある²³。

サイロが空の状態、すべてに配備されている状態、一部に配備されている状態、いずれであろうとも、中国がサイロの建造を決定したこと自体、中国を含む N5 が核軍縮交渉に真剣に取り組むことを待っている非核兵器国の希望を砕くものである。この決定は、すでに新たな核軍拡競争に油を注いでおり、また中国の NPT における約束に対する明らかな違反である。

2. 根本的要因

中国の指導者は、現在、1972 年のニクソン米大統領訪中以降の中で最も米国との戦争に関する懸念を高めている。ニクソンは訪中時に、中国指導者である毛沢東と周恩来に「台湾は中国の一部である」との認識を示した²⁴。カーター大統領は、ニクソンが台湾の地位について中国と協議した内容を米国政府の約束（コミットメント）²⁵と解釈し、米中関係正常化の前提として、台湾に対する主権を主張する中国の立場を容認する意向である旨、鄧小平に伝えた²⁶。トランプ大統領や現職のバイデン大統領は、そうした約束（コミットメント）から離れる姿勢を見せている。

戦争の可能性に対する懸念が喫緊なものであったために、中国は、2020 年 10 月、また 2021 年 1 月に、米国が戦争を開始する準備をしていると考えた²⁷。いずれのケースにおいても、中国は軍の警戒態勢を強化した。そのため、米国の統合参謀本部議長が、トランプ大

²² John W. Lewis and Hua Di, “China’s Ballistic Missile Programs: Technologies, Strategies, Goals,” *International Security* 17:2 (Fall 1992).

²³ Lucia Stein and Rebecca Armitage, “China appears to be ramping up construction of missile silos in the desert. But could it be a ‘shell game’?,” *ABC News*, July 10, 2021, <https://www.abc.net.au/news/2021-07-10/china-appears-to-be-ramping-up-construction-of-missile-silos/100273208>.

²⁴ US Department of State, “Memorandum of Conversation: Beijing, February 22, 1972, 2:10–6 p.m.,” *Office of Historian, Foreign Relations of the United States*, Vol. XVII, China, 1969-1972, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17/d196>.

²⁵ US Department of State, “Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter: Washington, March 8, 1977,” *Office of Historian, Foreign Relations of the United States*, Vol. XIII, China, 1977-1980, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v13/d16>.

²⁶ US Department of State, “Memorandum of Conversation: Beijing, May 21, 1978, 4:05–6:30 p.m.,” *Office of Historian, Foreign Relations of the United States*, Vol. XIII, China, 1977-1980, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v13/d110>.

²⁷ Andrew Desiderio, “Milley: Beijing’s fears of U.S. attack prompted call to Chinese general,” *Politico*, September 28, 2021, <https://www.politico.com/news/2021/09/28/milley-china-congress-hearing-514488>.

統領に知らせることなく、あるいは承認を得ることなく、中国側に電話してそうした攻撃の計画はないことを確約するという異例の措置に出た²⁸。

この 2 つの事例は、米国の国内政情不安という未曾有のリスクと関連したものであったが、同時に、オバマ大統領の「アジアへの回帰」政策に始まり、トランプ大統領の下で急速に加速した米中関係の明らかな悪化という文脈においても起こったことである。1972 年のニクソン大統領訪中から 40 年間にわたり、両国間の経済、科学、文化の協力と統合が徐々に進んできたが、今や、中国を孤立させ、経済を麻痺させようとする、あからさまな敵対的取り組みに変わってしまったのである。

中国が新たに 300 基の核ミサイルサイロの建造を決定したのは、トランプ大統領の当選や、全面的な新たな関税の導入²⁹、ニクソン対中開放政策の公的な否定³⁰、台湾との公式な関係強化³¹等、中国を刺激する米国の政策が始まった後と考えられる。バイデン大統領および、議会において多数派を占めた民主党は、トランプ政権時の混沌とした反中イニシアティブを、「戦略的競争」という包括的かつ長期的な政策へと先鋭化している³²。現在、議会で審議されている競争力法案は、多くの先進技術に関わる国内外の米国サプライチェーンを中国から切り離すことを目的としている。つまり、中国による先進技術や資本、国際市場へのアクセスを阻止する大掛かりな取り組みである。米国政府は、米中関係が正常化する前の政策に回帰しているように見える。

中国の指導者は、バイデン大統領が「21 世紀を勝ち抜く」ためのゼロサム競争と表現したように³³、自分たちを打ち負かそうとする米国の取り組みに対して建設的な対応を図ることはないだろう。米国政府が中国を敵対国として扱い続ける限り、中国の指導者がより敵対的な軍事態勢をとることはほぼ間違いない。中国の指導者は、過去 40 年間の米中協力関係の中で、軍事費を国内総生産(GDP)の 2%という比較的低い水準に抑えてきた。しかし、米中関係の正常化以前においては、GDP に占める軍事費の割合はこれより遥かに大きかつ

²⁸ Robert Costa and Bob Woodward, *Peril*, Simon and Schuster, New York, 2021.

²⁹ BBC, “A quick guide to the US-China trade war,” *BBC News*, January 16, 2020, <https://www.bbc.com/news/business-45899310>.

³⁰ Matthew Lee, “At Nixon library, Pompeo declares China engagement a failure,” *Washington Post*, July 23, 2020, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/at-nixon-library-pompeo-declares-china-engagement-a-failure/2020/07/23/c4b073f2-cd29-11ea-99b0-8426e26d203b_story.html.

³¹ Gary Shih and Lily Kuo, “Trump upsets decades of U.S. policy on Taiwan, leaving thorny questions for Biden,” *Washington Post*, January 13, 2021, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/trump-biden-taiwan-china/2021/01/13/1bbadee0-53c0-11eb-acc5-92d2819a1ccb_story.html.

³² Catie Edmonson and Ana Swanson, “House Passes Bill Adding Billions to Research to Compete With China,” *The New York Times*, February 4, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/02/04/us/politics/house-china-competitive-bill.html?searchResultPosition=2>.

³³ The White House, “Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress,” April 28, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/>.

た³⁴。

中国が2020年米国大統領選挙をめぐる混乱のさなか、中国が2度にわたり軍の警戒態勢を引き上げたことは、米国の国内政治の悪化とそれに伴う米国の対中政策の強硬化が、中国指導者にとって相当な不安要因になっていることを示している。中国の指導者が米中戦争の可能性が以前より現実味を増していると感じた場合、切迫感を隠すことなく戦争の準備を高めていくことになるだろう。米国のオプザバーはこのような緊急の戦争準備を、武力侵攻の前兆とみなすだろう。このような負のスパイラルが軍拡競争につながるのだ。

バイデンは、予想される中国との長期的なグローバル競争を封じ込めるべく、「競争が紛争に発展しないよう、共通認識に基づく保護柵（ガードレール）」を構築したいと考えている³⁵。米国当局は、N5声明もそうした保護柵のひとつと考えているのかもしれない。しかし、バイデン政権の「ガードレール」構想に対して強く批判的とされる中国当局が、同じように考えているとは思われない。ある中国のコメンテーターは、「これはかつて米国が旧ソ連に対抗するために行った封じ込め政策の手段である」と表現した³⁶。

3. 現状維持

馬も傅も、核戦争に勝者はいないと中国は常に想定していることを、正しく指摘した。中国共産党指導者であった毛沢東は、広島・長崎への原爆投下から間もなく、米国のジャーナリスト、アンナ・ルイズ・ストロングに「原子爆弾は『張子の虎』である」と語った³⁷。原爆は戦争で用いるにはあまりにも破壊的であり、核兵器使用の脅しは心理戦の一種だと考えていたのである。中国が初の核実験を行った1964年の声明では、その心理的効果を「核の恐喝（nuclear blackmail）」という言葉で表現していた³⁸。ロナルド・レーガン米大統領が1984年に復旦大学での講演において初めて中国側に伝えた「核戦争に勝者はありえない」という信念³⁹が、N5声明において再確認されたことは、米国において、また国際的にも話題となったが、中国や米中の核関係を前進させるものではなかった。

N5共同声明に関するコメントの最後に、馬朝旭外務次官は、中国が核先行（第一）不使

³⁴ SIPRI, “Military Expenditure Database.” *Stockholm International Peace Research Institute*. Solna, Sweden, <https://www.sipri.org/databases/milex>.

³⁵ The White House, “Readout of President Biden’s Virtual Meeting with President Xi Jinping of the People’s Republic of China,” November 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/16/readout-of-president-bidens-virtual-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china/>.

³⁶ Ding Gang, “Biden’s ‘guardrails’ need true test,” *Global Times*, November 17, 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202111/1239239.shtml>.

³⁷ Mao Zedong, “Talk with the American Correspondent Anna Louise Strong,” *Selected Works of Mao Zedong*. Vol. 4. 1191–1192. Beijing: People’s Publishing House, 1996.

³⁸ Wilson Digital Archive, “Statement of the Government of the People’s Republic of China, October 16, 1964,” *Wilson Center*, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/134359>.

³⁹ Ronald Reagan, “Remarks at Fudan University in Shanghai, China: April 30, 1984,” *The Ronald Reagan Presidential Library and Museum*, <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/remarks-fudan-university-shanghai-china>.

用政策を遵守し、核戦力を必要な最低水準に抑えることに加え、防御的な「核戦略」を維持している点を強調し⁴⁰、これら3つの政策は国際社会の賞賛と評価に値する「貢献」であるとした⁴¹。この言葉は、1964年、中国が核兵器国に加わるにあたり、これは「世界の革命的な人民にとって大いなる励まし」であり「世界平和という理想にとって大きな貢献」である、とした声明を想起させる⁴²。

しかし、中国の指導者が「中国が核兵器を開発する目的は、核保有国の核独占を打破し、核兵器を廃絶することである」と述べた1964年とは異なり、今や、中国の指導者が「核を持つ国」と「持たざる国」との格差を懸念しているとは思えない。馬外務次官は、現在の中国の核兵器政策の目的は「世界の戦略的安定性を維持する」ことであると述べた。そして傅聰は、「世界の戦略的安定を維持する」ための核兵器の「防御的」役割を再確認することが中国の意図である、と繰り返した。さらに、中国は他のN5に「国家安全保障政策における核兵器の役割を減らす」よう求めたと述べた。これ自体は評価に値することである。しかし、中国政府高官が表明するこうした控えめな野心と、核兵器廃絶のための国際交渉を呼びかけていた1964年の声明との違いは、中国指導部の核兵器に対する姿勢が変化したことを物語るものだ。中国の指導者は、米国やロシアに核兵器廃絶の交渉を迫るのではなく、世界を永久に「核を持つ国」と「持たざる国」に二分する現状の維持を目指している。

1964年の声明で中国は、「核兵器の全面禁止と完全な廃棄に関する問題を議論するために、全世界の国々の首脳が集うサミットを開催すること」を提案した⁴³。しかし2017年、100カ国以上の国連加盟国が集まって核兵器禁止条約(TPNW)の草案を作成した際、中国は傍観者の態度を崩さなかった。TPNWが議論されていた頃、中国の習近平国家主席はジュネーブの国連本部において、「人類運命共同体」という自身のビジョンを謳うスピーチを行った。その中で習は、運命共同体における重要な原則のひとつとして、「大国か小国か、強国か弱国か、富裕国か貧困国かを問わず、すべての国の主権と尊厳を尊重すべき」と述べた⁴⁴。TPNWが核を持たない122の小国やより弱い非核兵器国の票を得て採択されてからわずか1年余りが経過した2018年10月、中国は他の5核兵器国とともに同条約を批判する声明に名を連ねたのである⁴⁵。2022年1月の核兵器に関するN5の声明は、中国の指導者が、国家平等の原則や国連加盟国の過半数の意向よりも、核兵器国の一角としての自らの

⁴⁰ “Interview with Vice Foreign Minister Ma Zhaoxu on P5 Leaders’ Joint Statement on Preventing Nuclear War,” *China Ministry of Foreign Affairs*, January 3, 2022, http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/03/content_5666336.htm.

⁴¹ 同上

⁴² Wilson Digital Archive, “Statement of the Government of the People’s Republic of China, October 16, 1964,” *Wilson Center*, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/134359>.

⁴³ 同上

⁴⁴ Xi Jinping, “Work Together to Build a Community of Shared Future for Mankind,” *China Ministry of Foreign Affairs*, Geneva, January 18, 2017, <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceiq/eng/zygx/t1432869.htm>.

⁴⁵ UK Mission to the United Nations in New York, “P5 Joint Statement on the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,” October 24, 2018, <https://www.gov.uk/government/news/p5-joint-statement-on-the-treaty-on-the-non-proliferation-of-nuclear-weapons>.

特別な地位を維持することが重要と考えていることを改めて示すものであったのだ。

第4章 ロシアの核政策と5核兵器国首脳共同声明

小泉 悠

はじめに

1月3日、ロシアを含む五大核兵器保有国（N5）は、「核戦争の防止および軍備競争の回避に関する5核兵器国指導者共同声明」（以下、N5声明）を発出した。同4日に予定されていたながら延期となった核兵器不拡散条約（NPT）の再検討会議に合わせて用意されたものと見られ、核戦争の回避と核兵器不拡散がN5にとって最重要性の責任であることなどが謳われている。そこで本稿では、N5の一角であり、米国と並ぶ世界最大の核兵器保有国の地位にあるロシアを題材として、この共同声明の読み解き方を考えていきたい。

主な検討項目は、次の三点である。第一に、ロシアは核軍縮と核兵器の不拡散について実際にどのように考えているのか。冷戦期よりも大幅に縮小したとはいえ、ロシアは依然として膨大な規模の核戦力を保有しており、しかもその性能向上は不断に続いている。そのロシアの口から、上記のような声明が出てくることをどのように解釈するのかをここでの焦点とした。

第二に、ロシアが当面、核兵器を廃絶するつもりがないのだとした場合（その可能性が高い）、同国の安全保障政策にとって核兵器の位置付けとはいかなるものであるのか。より具体的にいえば、それは単に抑止のための兵器であるのか、それとも実際の使用の可能性を織り込んでいるのか。また、そうであるすれば、ロシアはどのような条件下で、いかなる形態でもって核使用を想定しているのか…などを検討してみたい。

最後に、ロシアが核兵器を廃絶するという見込みはどこまであるのか。いわゆる核廃絶論にロシアが同調することは想定し難いとしても、なんらかの軍事上の理由で核兵器の役割を大幅に低下させることはないのかどうかは検討の余地がある。

以上の三点を通じた本稿の結論は、決して楽観的なものではない。ロシアにとっては核保有国であるという事実そのものがグローバルな大国としての地位を担保するものと見られている上に、核兵器は抑止、戦争遂行、戦争終結のいずれにおいても極めて大きな役割を担っているためである。それでも、こうした現実を直視することは核廃絶という目標に究極的には資するのではないかということを最後に論じて本稿を終わることにした。

1. 「大国」ロシアにとっての核軍縮と核不拡散

N5声明について、ロシア外務省のマリア・ザハロワ（Мария Захарова/Mariya Zakharova）報道官は、これが「我々のイニシアティブで作成された」と述べている¹。実

¹ Ответ официального представителя МИД России М. В. Захаровой на вопрос СМИ о Совместном заявлении ядерных держав о предотвращении ядерной войны и недопущении гонки вооружений, 2022.1.3.
<https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1793142/>

際にロシアがこの共同声明に関してどの程度の役割を果たしたのかは明らかでないが、ザワロフ報道官の発言は別段驚くには当たらないだろう。N5 声明で述べられていることは、ロシアの外交・安全保障政策を規定する「ロシア連邦国家安全保障戦略」（以下、国家安全保障戦略）と概ね一致するからである。

たとえば 2021 年に公表された最新版「国家安全保障戦略」²によると、ロシアは「新たなグローバル戦争の勃発の脅威を減少させること、軍拡競争を阻止すること、戦略的安定性確保・軍備管理・大量破壊兵器及びその運搬手段の拡散防止のメカニズムの改善並びに信頼醸成のために必要な新たな手段が先延ばしにならないようにすること」が国際安全保障上の課題であるとされている（第 98 パラグラフ）。別の言い方をするならば、ロシアが国家安全保障上の問題として追求しているのは戦略的安定性（大国間の核抑止）を維持し、そのために軍備管理や核不拡散を確保することであって、核廃絶はここに含まれていないということである。この点は、2021 年版国家安全保障戦略が「核抑止ポテンシャルを十分な水準に維持すること」を国防上の重要課題として挙げていること（第 40 パラグラフ(3)）からも明瞭に読み取れようし、現にロシアは世界で最も大規模かつ近代的な核戦力を保有し続けている。

こうしたロシアの姿勢は、次のように理解することができよう。第一に、ロシアは自国を常に「大国」と規定してきた。つまり、ソ連時代のような超大国ではなくなったことは受け入れるとしても、グローバルな国際秩序と旧ソ連空間内の主導権に関しては、依然として大きな発言権を持つ国でなければならないということである。このような考え方は 1990 年代から保守・リベラルを問わず比較的広く受け入れられてきたものであり³、特に 2010 年代以降にはその傾向がより顕著となった⁴。

しかし、第二に、客観的な諸指標においてはロシアが「大国」の地位を主張しうる余地はあまり大きくない。経済、人口、科学技術、ソフトパワーなど、あらゆる側面においてロシアは「中程度」の国家であるに過ぎないからである。このような現実と「大国」としての自己イメージのギャップはソ連崩壊後のロシアを長らく苦しめてきたが、そのなかにあって、核大国としての地位は貴重な例外であった。ロシアが米国と並ぶ核戦力を保有している限り、安全保障面ではロシアは無視し難い「大国」であり続けられるということである。

第三に、ロシアは、西側に対する脅威認識を強めており、2014 年のウクライナ危機以降にはこの傾向が顕著に強まった。ロシアの公的な立場としては西側との大規模戦争の可能性は非常に低いとされているものの⁵、それは核抑止力があってのことであり、通常戦力だ

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации.

<<http://www.scrf.gov.ru/media/files/file/14wGRPqJvETSkUTYmhepzRochb1j1jqh.pdf>>

³ 伊東孝之「ロシア外交のスペクトラム 自己認識と世界認識の間で」伊東孝之、林忠行編『ポスト冷戦時代のロシア外交』有信堂高文社、1999 年、3-68 項。

⁴ Angela Stent, “The Putin Doctrine: A Move on Ukraine Has Always Been Part of the Plan,” *Foreign Affairs*, 2022.1.27. <<https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-01-27/putin-doctrine>>

⁵ 軍事政策の指針である「軍事ドクトリン」第 11 パラグラフを参照。Военная доктрина Российской Федерации. <<http://www.scrf.gov.ru/security/military/document129/>>

けで西側を抑止するのは難しいと考えられている。

まとめるならば、核兵器はロシアの国際的な地位と具体的な安全保障を担保する存在であると見做されてきたのであって、核軍備管理には応じられても、核兵器を廃絶することへの関心は非常に薄かった。このような観点からするならば、核兵器の不拡散は、地域的な核戦争を防止するという目的だけでなく、核大国としての地位が相対的に低下するという事態（ロシアが多数ある核保有国のひとつになる）を防ぐという意味でも重視されてきたということになる。

これに関連して、大統領府のドミトリー・ペスコフ（Дмитрий Песков/Dmitrii Peskov）報道官が「P5 声明発出に続いて核保有 5 カ国の首脳会談が必要である」と述べたこと⁶は興味深い。ロシアは 2020 年 1 月以降、国連常任理事国 5 カ国（つまり声明を発出した N5 と一致）による国際安全保障についての首脳会合を繰り返し呼びかけてきたものの、米国をはじめとする西側の反応は薄く、コロナ危機もあって開催はうやむやになってきたためである。ロシアにしてみれば、国際秩序の中心を再び国連常任理事国に引き戻すことこそが自国が「大国」であり続けるための鍵と見ているのであろうし、今回の P5 声明はそのためのひとつの呼水になるとみなされた可能性が高い。

なお、今回の N5 声明は首脳によるものである。ウラジーミル・プーチン（Владимир Путин/Vladimir Putin）大統領自身は本件に関して目立った言及を行っていないが、同人は核兵器をめぐる問題に対して強い関心を抱いてきた。ただし、軍事問題全般に無関心であった初代大統領ボリス・エリツィン（Борис Ельцин/Boris Yeltsin）や、2009 年の米露共同声明でオバマ米政権とともに「核兵器のない世界」を推進することに同意したドミトリー・メドヴェージェフ（Дмитрий Медведев/Dmitrii Medvedev）大統領（当時。現・国家安全保障会議副議長）と異なり、プーチンの関心は核抑止に集中している。2018 年 3 月の議会向け教書演説で新型重大陸間弾道ミサイル（ICBM）RS-28 サルマートなど 6 種類の新型戦略兵器の開発を公表したこと⁷、同年 10 月の有識者会議「ヴァルдай」でロシアの核報復基準について事細かに説明してみせたこと⁸などは、同人の核兵器に対する姿勢を顕著に示すものといえよう。したがって、プーチン自身の関与がどこまでのものであったかは別として、大国間の核抑止を基礎に置く今回の声明は、やはりロシアの姿勢と別段相反するものではなかったと言える。

もうひとつ検討されるべきは、ウクライナをめぐる米露関係の悪化との関係である。今回の N5 声明には「核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦ってはならない」という 1985 年のジュネーブでの米露首脳共同声明と同じ文言が含まれており、2021 年 6 月の米露首脳会談後に発出された共同声明も同様であるが、核戦力が抑止力を維持するための基盤と見

⁶ “Песков заявил о необходимости провести саммит глав стран ‘ядерной пятерки,’” *РИА Новости*, 2021.1.3. <<https://ria.ru/20220103/sammit-1766491427.html>>

⁷ *Послание Президента Федеральному Собранию*, 2018.3.1. <<http://kremlin.ru/events/president/news/56957>>

⁸ *Заседание дискуссионного клуба “Валдай,”* 2018.10.18. <<http://kremlin.ru/events/president/news/58848>>

做されてきたこと（前述）を考えれば、これは不自然ではない。局地紛争に西側が介入しようとするれば核戦争にエスカレートしうる可能性があるとするならば、よほど死活的な国益がかかっていない限り、参戦を阻止できるという目算が立つからである（この点についてはロシアのエスカレーション抑止戦略に関して改めて後述する）。

では、NPT を中心とする核不拡散体制は、現今の状況との関連においてどのように位置付けられているのだろうか。前述のように、核不拡散はロシアが「大国」としての地位を維持する手段であると考えられるが、同時に個別の安全保障問題においても数少ない影響力のツールとして機能してきた。特にイランの核兵器開発問題において、ロシアは同国の使用済み核燃料処理を提案するなどして核不拡散に関する主要プレイヤーとしての地位を得ている。逆説的に言えば、米露関係が悪化するほどに核不拡散体制におけるロシアの影響力は重要性を増していくということであり、ここにロシアのもう一つの思惑を見てとることができる。

2. 安全保障政策における核兵器の位置付け

以上を踏まえた上で、今度は、ロシアの安全保障政策において核兵器が果たす役割について検討してみたい。

1993 年に概要版だけが公表された最初の「ロシア連邦軍事ドクトリン」（以下、軍事ドクトリン）では、公的な核戦略は「限定的なものを含め、一方の側が戦争において核兵器を使用すれば核兵器の大量使用を引き起こし、破滅的な結果につながる」とされていた。つまり、あらゆる侵略は最終的に全面核戦争につながると示唆することによって抑止力とするという、一種の大量報復戦略である。また、1993 年版「軍事ドクトリン」の草案（1992 年に参謀本部軍事アカデミーが中心となって策定したもの）では、相手が先に核兵器を使用するまではロシアも核使用を手控えるというソ連時代以来の先行不使用（NFU）政策が盛り込まれていたが、最終版ではこの規定が削除されている。これは、ソ連崩壊後にロシアの通常戦力が大幅に弱体化したことを反映したものであった⁹。いずれにしても、同文書は冷戦終結直後に策定されたものであるために、その性格は「ロシア初の軍事ドクトリン」というよりも「ソ連最後の軍事ドクトリン」という性格が強く、西側との大規模戦争抑止を強く意識していたことが窺われよう¹⁰。

これに対して 2000 年に策定された 2 番目の軍事ドクトリンでは、核使用基準に変化が見られた。ロシアが核兵器を使用するのは、「自国及び（又は）その同盟国に対する核兵器及びその他の大量破壊兵器が使用された場合」と「ロシア連邦の国家安全保障にとって危機的な通常兵器による大規模侵略を受けた場合」の二つとされたことがそれであり、ロシアが通常兵器による侵略に対しても核兵器を使用することをより明確化した契機であったとされている。

⁹ 乾一宇『力の信奉者ロシア その思想と戦略』JCA 出版、2011 年、183 頁。

¹⁰ Bettina Renz, *Russia's Military Revival* (Polity, 2018), p. 162.

その背景には、1990年代を通じて軍改革が停滞し続け、通常戦力の弱体化に歯止めが掛からなくなったという事情が存在していた。このような状況下でロシアの軍事的安全保障を確保するためには、核兵器をより積極的に使用するオプションを採用せざるをえないということである。米海軍分析センター（CNA）のマイケル・コフマン（Michael Kofman）とアーニャ・フィンク（Any Fink）が『軍事思想』をはじめとする軍事出版物の分析に基づいて明らかにしているところによれば、こうした議論がロシア軍内部で本格化したのは1997年頃であり、戦略核兵器による戦略抑止（стратегическое сдерживание）とは別に戦術核兵器による地域的核抑止（региональное сдерживание）を導入し、二段階の抑止体制を構築すべきであるという方向性へと収斂していった¹¹。戦術核兵器の大々的な使用によって通常戦力の劣勢を補いつつ、これが全面核戦争にエスカレートしないように戦略抑止は維持するというのがその骨子である。つまり、戦術核兵器を戦争遂行のための手段として位置付ける考え方であり、実際、現在もロシアは世界最大の戦術核戦力を保有していると思われる¹²。

さらにこの時期、第一国防次官として軍改革を主導していたユーリー・バトゥーリン（Юрий Батурин/Yurii Baturin）は、より大胆な核戦略をロシアの国防政策に盛り込もうとしていた。その詳細は明らかでないが、通常戦力によって対処するのは局地紛争から地域戦争までとし、大国との全面戦争（大規模戦争）が発生しそうな状況が生じた際は戦略核抑止下で核兵器を予防的に限定使用して「警告射撃」として機能させるというものであったとされる¹³。つまり、当初のロシア軍における議論が戦争の垂直的なエスカレート（戦闘烈度の激化）を抑止しようとするものであったのに対し、バトゥーリンのいうそれは水平的なエスカレーション抑止（大国の参戦阻止）を狙ったものであったということになる。以上のような、垂直的・水平的エスカレーション抑止のための核使用という思想は近年、「エスカレーション抑止のためのエスカレート（escalate to de-escalate）」の名で知られるようになったが、ロシア語では деэскалация=de-escalation と呼ばれるのが一般的であるため、本稿では「エスカレーション抑止」で統一することにした。

このように核使用の敷居を大きく引き下げる極めてリスクな核戦略をロシアが実際に採用したわけではなかったが、限定核使用という思想自体が葬り去られたわけではない。1999年にNATOが行ったユーゴスラヴィアへの空爆は、核抑止の閾値下で行われる通常

¹¹ Anya Fink and Michael Kofman, *Russian Strategy for Escalation Management: Key Debates and Players in Military Thought* (CNA Corporation, 2020), pp. 10-11. <https://www.cna.org/CNA_files/PDF/DIM-2020-U-026101-Final.pdf>

¹² もっとも、具体的な保有数がどの程度であるのかについては推定によって大きな幅がある。例えば「核科学者紀要」は戦術核兵器を含めたロシアの非戦略核兵器（NSNW）保有数を1900発強と見積もっているが（Hans M. Kristensen and Matt Korda, “Russian nuclear weapons, 2021,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 77, No. 2 (2021), p. 91）、英統合軍研究所（RUSI）のイーゴリ・スチャーギンは有事における前線部隊への核弾頭配布基準に基づいて1000発前後（備蓄分を含めておよそ1900発）であろうと結論している（Igor Sutyagin, *Atomic Accounting: A New Estimate of Russia's Non-Strategic Nuclear Forces* (RUSI, 2012), p. 3.）。

¹³ Александр Гольц, *Военная реформа и российский милитаризм* (Kph Trycksaksbolaget, 2017), pp. 44-46.

攻撃が国家の崩壊にさえ繋がりがねないという懸念をロシアの安全保障サークルに強く刻印したためである¹⁴。さらに 2008 年のグルジア戦争では、ロシアが旧ソ連の中小国に対して軍事力を行使に及び、NATO がこれを阻止しようとする場合には「警告射撃」を行って参戦を思い止まらせるべきだという思想が改めて浮上してきた¹⁵。

以上のような背景の下で、2010 年には新たな軍事ドクトリンが公表された。ここに記載された核使用基準は 2000 年版と大きく変わるものではないが、「通常兵器を使用したロシア連邦への侵略によって国家の存立が危機に瀕した場合」との表現が用いられており、大規模な侵略でなくても核兵器が使用されることが示唆されている。さらに 2010 年版「軍事ドクトリン」は「核抑止の分野におけるロシア連邦の国家政策の基礎」（以下、核抑止政策の基礎）という非公開文書を伴っており、こちらには水平的なスカラーション阻止を狙った核使用基準が盛り込まれたのではないかという観測は当時から存在していた。これに続いて 2014 年に公表された現行バージョンの軍事ドクトリンでも核使用基準は同様とされているが、エスカレーション抑止型の限定核使用という思想をロシアが抱いているのではないかと疑念は払拭されておらず、トランプ政権下で策定された核態勢見直しでは、まさにこの点が焦点となった¹⁶。

断っておくならば、現行の 2014 年版軍事ドクトリン第 16 パラグラフでは「核兵器は核軍事紛争及び通常攻撃兵器を用いた軍事紛争(大規模紛争及び地域紛争)の発生を阻止するための重要なファクターに留まる」と位置付けられているほか、第 20 パラグラフでは「核軍事紛争及びその他の軍事紛争は、ロシア連邦の軍事政策の基礎として規定しない」と述べられている。したがって、基本的には核兵器は抑止の手段であるというのがロシアの宣言政策であって、エスカレーション抑止型核使用を示唆する文言は見られない。

ただし、2017 年に公表されたロシア海軍の長期戦略文書「2030 年までの期間における海

¹⁴ Alexei G. Arbatov, “The Transformation of Russian Military Doctrine: Lessons Learned from Kosovo and Chechnya,” *The Marshall Center Papers*, No. 2 (George C. Marshall Center for Security Studies, 2000), pp. 10-18. 以上のような考え方に基づいて参戦国の限定化を念頭に置くエスカレーション抑止型核抑止戦略は1990年代末から2000年代初頭にかけてロシア軍内部で活発に論じられるようになっていった。代表的なものとしては以下を参照されたい。В. И. Левшин, А. В. Неделин, М. Е. Сосновский, “О применении ядерного оружия для деэскалации военных действий,” *Военная мысль*, No. 3 (1999), pp.34-47.; В. И. Лумов и Н. П. Багмет, “К вопросу о ядерном сдерживании,” *Военная мысль*, No. 6 (2002), pp. 19-26.

¹⁵ Matthew Kroenig, “Facing Reality: Getting NATO Ready for a New Cold War,” *Survival*, Vol.57, No.1 (February-March 2015), pp. 53-57. 例えばグルジア戦争の翌年、ニコライ・パトルシェフ国家安全保障会議書記は、(大国との全面戦争ではなく)局地紛争においても核兵器を使用できるよう軍事ドクトリンを改定すべきであると主張するとともに、ここには先制使用ではなく「予防的な」核使用を含めることも排除されないと述べて注目を集めた。Владимир Мамонтов, “Меняется Россия, меняется и ее военная доктрина,” *Известия*, 14 October 2009. <<https://iz.ru/news/354178>>

¹⁶ Office of the Secretary of Defense, *Nuclear Posture Review* (U.S. Department of Defense, 2018). <<https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>> また、米国のジャーナリストであるフレッド・カプランによると、米国では 2017 年、ロシアがエスカレーション抑止のために限定核使用に及ぶ事態を想定した図上演習が実施されたとされる。Fred Kaplan, *The Bomb: Presidents, Generals, and the Secret History of Nuclear War* (Simon & Schuster, 2020), pp. 254-258.

軍活動の分野におけるロシア連邦国家政策の基礎」¹⁷第 37 パラグラフは、「軍事紛争がエスカレーションする場合には、非戦略核兵器を用いた力の行使に関する準備及び決意をデモンストレーションすることは実効的な抑止のファクターとなる」と述べている。

さらに 2020 年 6 月 2 日には核抑止政策の基礎が改定されるとともに、それまで機密扱いであった同文書の内容が初めて公開された¹⁸。その第 1 章「全般的規定」第 4 パラグラフでは、「軍事紛争が発生した場合の軍事活動のエスカレーション阻止並びにロシア連邦及び（又は）その同盟国に受入可能な条件での停止を保障する」ことが核抑止の目的の一つに数えられており、以上の事実やロシア軍内部での議論の動向と併せて考えるならば、水平的エスカレーション抑止という考え方がある程度までロシアの核戦略に組み入れられていること自体はたしかであると思われる。

もちろん、例え限定的にであってもロシアが核使用に及んだ場合、NATO や米国がどのように反応するのかは極めて不確実であるというのが実際であろう¹⁹。ロシアがエスカレーション抑止型核使用を軍事ドクトリン等の宣言政策において明確にしていないことからしても、これは具体的な核運用政策というより、西側諸国に疑心暗鬼を生むための心理戦ではないかという見方は少なくない²⁰。

他方で、ロシア軍内部でエスカレーション抑止という思想が綿々と議論され続けたこと、これが政治指導部からも認識されてきたことは以上から明らかである²¹。したがって、仮にそれが心理戦であったとしても、ロシアがその必要性を認めた場合には、エスカレーション抑止型の核使用が行われる可能性は常に排除されまい。あるいは、西側がそのような懸念を抱くのであるかぎり、ロシアにとっては核兵器の価値が残り続けるということになる。

3. ロシアが核兵器を捨てる日は来るか

しかしながら、以上を敷衍すると、エスカレーション抑止（ここには垂直的なものと水平的なものの双方が含まれる）という目的さえ果たせるならば、その手段は何も核兵器に限られないのではないかという考え方も成り立ちうる。実際、近年のロシアでは、非核精密誘導

¹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 20.07.2017 № 327 “Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 года.”
<<http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201707200015.pdf>>

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 02.06.2020 г. № 355 “Об основах государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания.” <<http://www.kremlin.ru/acts/bank/45562>>

¹⁹ Jacek Durkalec, *Nuclear-Backed “Little Green Men:” Nuclear Messaging in the Ukraine Crisis* (Warsaw: The Polish Institute of International Affairs, June 2015).

²⁰ Olga Oliker, “New Document Consolidates Russia’s Nuclear Policy in One Place,” *Russia Matters*, 4 June 2020. <<https://russiamatters.org/analysis/new-document-consolidates-russias-nuclear-policy-one-place>>; Ulrich Kühn, *Preventing Escalation in the Baltics: A NATO Playbook* (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2018); Dmitry (Dima) Adamsky, “Nuclear Incoherence: Deterrence Theory and Non- Strategic Nuclear Weapons in Russia,” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 37, No. 1 (2013), pp. 91-134.

²¹ この点については以下も参照されたい。Michael Kofman, Anya Fink, Jeffrey Edmonds, *Russian Strategy for Escalation Management: Evolution of Key Concepts* (CNA Corporation, 2020).
<https://www.cna.org/CNA_files/PDF/DRM-2019-U-022455-1Rev.pdf>

兵器（PGM）を用いたエスカレーション抑止型攻撃に関する議論が活発化してきた。通常戦力の敗北を核使用に直結させず、非核 PGM を用いたエスカレーション抑止型攻撃で戦闘停止や不参戦を強要できるという考え方であり、2014 年版軍事ドクトリンにはこれが「非核戦略抑止」として盛り込まれた。また、ロシアはグルジア戦争以降、この種の攻撃に活用しうる長距離 PGM（3M14 カリブル艦艇発射型巡航ミサイル、9M728/729 地上発射型巡航ミサイル、Kh-101 空中発射型巡航ミサイル、9M723 短距離弾道ミサイル等）を著しく増強しており、この種の攻撃を実際に行う能力も高まりつつある。こうした能力面での変化を背景として、ロシア軍内部では、エスカレーション抑止を核兵器と PGM による（あるいは PGM のみによる）より複合的なものとして捉える考え方が見られるようになった²²。

この点に関して注目されるのは、2019 年の中央軍管区秋季大演習「ツェントル 2019」に続いて実施された「グロム 2019」演習である。通常、ロシア軍は軍管区レベルでの大規模演習に続いて戦略核部隊による大規模訓練を実施するのが通例であり、これは戦争が大国を巻き込んだ場合を想定した垂直的エスカレーション抑止ないし全面核戦争を想定したものと考えられてきた。しかし、「グロム 2019」においては戦略核部隊だけでなく上記の各種 PGM を投入して「長距離精密誘導兵器の使用に向けた訓練」が大々的に実施され、例年とは大きく異なる様相を呈した²³。また、2020 年秋に発生したアルメニアとアゼルバイジャンの第二次ナゴルノ・カラバフ戦争最終盤においては、ロシアが停戦を強要するために後者の首都であるバクー近郊に限定ミサイル攻撃を行ったという見方もある²⁴。

さらに近年では、極超音速ミサイルが非核戦略抑止の手段として注目を集めている。例えば『軍事思想』2020 年 12 月号に掲載された論文「戦略的抑止を確保するための新たな兵器の役割について」²⁵によると、敵の防空網を掻い潜って目標を精密に打撃できるキンジャール空中発射極超音速ミサイル²⁶は、「政治的、倫理的、その他の理由」で核兵器が使用できない状況においても使用できる有力な打撃手段であると同時に、デモンストレーション使用によって軍事紛争の烈度や範囲を限定する効果を見込めるとされている。極超音速とは

²² Андрей Стерлин, Андрей Протасов, Сергей Крейдин, “Современные трансформации концепций и силовых инструментов стратегического сдерживания,” *Военная мысль*, No. 8 (2019), pp. 7-17.

²³ Министерство обороны Российской Федерации, *В Москве прошел брифинг, посвященный подготовке и проведению СКШУ «Гром-2019»*, 2019.10.14.

<https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12256831@egNews>; Pavel K. Baev, *The Grom-2019 Exercise Illuminated the Risks of Nuclear Renaissance in Russian Strategic Culture*, George C. Marshall Center for Security Studies, January 2020. <<https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/grom-2019>>

²⁴ Anton Troianovski and Carlotta Gall, “In Nagorno-Karabakh Peace Deal, Putin Applied a Deft New Touch,” *The New York Times*, December 1, 2020.

²⁵ А.В. Евсюков, и А.Л. Хряпин, “Роль новых систем стратегических вооружений в обеспечении стратегического сдерживания,” *Военная мысль*, No.12, 2020, pp. 26-30.

²⁶ 正確に言えば、キンジャールは陸軍用のイスカンドール-M 作戦・戦術ロケット・コンプレクスから発射される 9M723 短距離弾道ミサイル（SRBM）を航空機に搭載できるよう改修した空中発射弾道ミサイル（ALBM）であると見られている。ただし、9M723 は通常の弾道ミサイルよりも到達高度を大幅に低く抑えた低伸軌道を飛行し、終末段階でも落下コースを変化させられることから、準弾道ミサイル（quasi-ballistic missile）と分類されることもある。こうした事情もあってロシア側はキンジャールを空中発射型極超音速ミサイルと位置付けていることから、本稿もこれに倣った。

マッハ 5 以上の速度領域を指し、これだけの速度で飛行する攻撃兵器は従来、弾道ミサイル（その多くは核弾頭を搭載する）に限られていた。しかし、極超音速によって大きな運動エネルギーを発揮するミサイルに精密誘導技術を組み合わせれば、核爆発の威力によらずして巨大な破壊効果をもたらすことが期待できるというのが同論文の目論むところであろう²⁷。また、同論文は、地上配備型レーザー兵器ペレスウェートも、敵の人工衛星に限定的な損害を与えることで敵の軍事力行使を思い止まらせることができるとしており、エスカレーション抑止の局面においても領域横断的な運用構想が出現しつつあることが読み取れる。

以上のように、ロシア軍内部において核兵器に頼らない抑止という考え方が長らく存在してきたことは事実であり、しかもそれは政治指導部からも一定の支持を受けてきた。特に象徴的なのは、大統領復帰を控えたウラジーミル・プーチン首相（当時）が 2012 年に公表した国防政策論文での言及である。この中でプーチンは、次のように述べる²⁸。

「(前略) 非核の長射程精密攻撃手段が、グローバル紛争を含めた敵に対する決定的な勝利の手段としての役割をますます固めていく傾向が生まれるでしょう。宇宙空間と情報敵対の領域（特にサイバー空間）における国家の軍事力は、決定的ではないにしてもより大きな意義を持つようになっていきます。さらなる将来においては、新たな物理的原理に基づく兵器（光線、地球物理、波動、遺伝子、心理的物理その他）が開発されます。これらは全て核兵器とともに、政治的・戦略的目的を達成するための質的に新しい手段を手にする 것을可能とするでしょう。これらの兵器システムは核使用の結果と並ぶ効果を持つようになるでしょうが、政治的・軍事的計画においてより「受け入れられる」ものです。したがって、核戦力の戦略的バランスが侵略とカオスを抑止する上で果たす役割は徐々に低下していくでしょう」

プーチンはこのように、PGM、宇宙、サイバーといった非核手段や、将来の新技术が核兵器並みの抑止効果を発揮し、核抑止の役割が徐々に低下していくだろうという見通しを示している。ただし、だからといって、ロシアが近い将来に核兵器を放棄することは残念ながら考え難い。デイブ・ジョンソン (Dave Johnson) が述べるように、核兵器は直接的な破壊効果だけでなく、その心理的効果によって高い抑止力を発揮するからであり、非核手段が核兵器に取って代わりうるかどうかについては懐疑的な見方がロシア軍内部では根強いからである²⁹。実際問題として、ロシアは過去及び現在の軍事力整備計画において戦略核戦

²⁷ このような考え方は、バトゥーリンのブレンであり、同人の後任として第一国防次官を務めたアンドレイ・コロシンの思想にも見られる。А. А. Колошин, *Политико-военные и военно-стратегические проблемы национальной безопасности России и международной безопасности* (Издательский дом Высшей школы экономики, 2013), pp. 208-223.

²⁸ Владимир Путин, “Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России,” *Российская газета*, 2012.2.20. <<https://rg.ru/2012/02/20/putin-armiya.html>>

²⁹ Dave Johnson, “Russia’s Conventional Precision Strike Capabilities, Regional Crises, and Nuclear Thresholds,” *Livermore Papers on Global Security*, No. 3 (2018). <<https://cgsr.llnl.gov/content/assets/docs/Precision-Strike-Capabilities-report-v3-7.pdf>>

の近代化を常に最優先項目としており³⁰、この方針に従って RS-24 ヤルス大陸間弾道ミサイル (ICBM)、アヴァンガルド極超音速滑空飛翔体 (HGV) 搭載ミサイル、955A 型弾道ミサイル原潜 (SSBN) などの配備を進めてきた³¹。このようにしてみれば、非核手段は戦略核兵器の全面使用に至るまでのエスカレーションを緩和するもの（つまり、通常戦力の敗北を全面核戦争に直結させるのではなく、非核手段によるエスカレーション抑止型攻撃という新たな階梯を設ける）ではあっても、核廃絶に繋がるものとは見做されていないと結論せざるを得まい。

おわりに

以上で見てきたように、ロシアは「大国」としての自らの地位と軍事上の有用性、あるいは核不拡散を通じた政治的影響力という観点から核兵器を常に重視してきたし、この点は近い将来においても変化しないと思われる。「核戦争の防止および軍備競争の回避に関する 5 核兵器国指導者共同声明」はこうした文脈において、今後とも大国間の核抑止を維持することを念頭に置いたものであって、核廃絶という目標をロシアが真剣に検討し始めたようには見えない。

これは過度に悲観的な結論であるのかもしれないが、核廃絶という目標を真剣に追求する上で直視せざるを得ない現実でもあろう。本稿がそのための思考的基盤を提供するものとなっていることを願いつつ、筆をおく次第である。

³⁰ 例えばロシア国防省のユーリー・ボリソフ国防次官（当時。現・副首相）は現行の「2027 年までの国家兵器プログラム (GPV-2027)」に関して、最優先項目は戦略核戦力の発展であると明確に述べている。Юрий Борисов, Олег Фаличев, “Роботы во главе с ‘Воеводой’,” *Военно-промышленный курьер*, 2017.10.31. <<https://vpk-news.ru/articles/39639>>

³¹ さらに戦略任務ロケット部隊 (RVSN) のセルгей・カラカエフ司令官は、新たな ICBM の開発が進められていることをロシア軍の機関紙『赤い星』で明らかにした。“Беспорный аргумент России,” *Красная звезда*, 2021.12.17. <<http://redstar.ru/besspornyj-argument-rossii/>> これが具体的に何を示すものかは不明だが、ロシア国防省は「アンチャル-RV」の計画名で新型 ICBM の開発契約をモスクワ熱技術研究所 (MIT) と締結したことが 2018 年に報じられている。“Минобороны подписало контракт на разработку нового гиперзвукового оружия,” *РБК*, 2018.8.22. <<https://www.rbc.ru/society/22/08/2018/5b7d64319a7947047a45cf1b>>

第5章 5核兵器国首脳共同声明：具体的なフォローアップのあり方 - 日本の視点から

樋川 和子

はじめに

2022年1月3日の首脳共同声明発出に先立つ2021年12月、5核兵器国(N5)は、2009年から続くN5プロセスのもとで第12回「N5」会議¹を開催した。会議の目的は、第10回核兵器不拡散条約(NPT)運用検討会議に向けた準備とされており、実際、会議後に発出された共同コミュニケの内容もNPT運用検討会議で争点となることが予想される論点について、N5としての立場を表明するものに留まっている。しかしながら、米中関係、米露関係が悪化の一途を辿る中で、声明の内容に関する評価はともかくとして、N5として首脳レベルの共同声明が発出することができた背景には、日本ではあまり取り上げられることのないN5プロセスの存在があったものと考えられる。

本稿では、N5首脳声明の具体的なフォローアップのあり方を考えるにあたり、まず、N5プロセスの誕生から、過去12回行われたN5会合の概要を簡単に振り返りつつ、N5プロセスの意義について改めて検討してみたい。その上で、N5首脳声明の今後の具体的なフォローアップのあり方について、特に日本の視点から考察してみたい。

1. N5プロセスの誕生とその変遷

2009年9月に第1回N5会議が開催されてから、今年で13年目を迎える。2009年といえば、オバマ米政権が誕生した年であり、米露の核軍縮条約である戦略兵器削減条約(START)の執行期限を直前に控え、米国の核軍縮・核不拡散政策だけではなく、N5の文脈でいえば、米ロシア関係、米中関係についても米がどのような方向に進むのか注目された年であった。一方で、N5会議に至るいわゆるN5プロセス自体は、それより遡ること2年前、2007年6月に、NPTに基づく核軍縮義務が停滞していることを危惧した英国政府のイニシアティブにより始動したといわれている²。同じ年の1月には、ジョージ・シュルツ(George P. Shultz)、ウィリアム・ペリー(William J. Perry)、ヘンリー・キッシンジャー(Henry A. Kissinger)、サム・ナン(Sum Nunn)の四賢人が2007年1月、ウォール・ストリート・ジャーナル紙に寄せた「核兵器のない世界に」と題した寄稿の中で、「核兵器を所持している国々の指導者たちが、核兵器なき世界を創造するという目標を、共同の事業に変えていく集中的な取り組みが必要である」³と訴えていた。

¹ 5核兵器国はP5会議あるいはP5プロセスと称しているが、本ポリシーペーパー目次の頁の注釈のとおり、実際の声明の名称等を除き、N5会議あるいはN5プロセスとする。

² Andrea Berger and Malcolm Chalmers, “The Art of the Possible: The Future of the P5 Process On Nuclear Weapons,” *Arms Control Today*, October 2014, <https://www.armscontrol.org/act/2014-10/features/art-possible-future-p5-process-nuclear-weapons>.

³ George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger, Sum Nunn, “Toward a world without nuclear weapons,” *Nuclear Threat Initiative (NTI)*, January 2007, https://media.nti.org/pdfs/NSP_op-eds_final_.pdf. 和訳は、RECNAに

マーガレット・ベケット（Margaret Beckett）英国外務大臣（当時）は、2007年6月ワシントンにて開催されたカーネギー平和財団主催の核不拡散国際会議⁴において、核兵器国が軍縮を進める必要性を訴える中で、世界的な透明性と世界的な検証（global transparency and global verification）の重要性を指摘しつつ、英国として、透明性と信頼醸成措置についてN5の他のメンバーと取り組む用意があると述べた⁵。核軍縮の分野における透明性については、2000年代に入るまでほとんど議論されてこなかったといわれており⁶、上述の四賢人による寄稿の中でも1箇所だけ触れられているのみであった。そうした中、英国が特にN5との関係で透明性と信頼醸成措置の重要性に着目した背景は明らかではないが、少なくともその後12年間にわたって継続されることとなるN5プロセスの始まりは、透明性と信頼醸成を主眼においた英国によるイニシアティブであったといえる。事実、2009年9月、ロンドンにおいて開催された第1回N5会議の共同ステートメントの中でも、N5会議は2008年2月に英国が行った提案に基づいて開催されたものと述べられており、また、この共同声明の中で、会議の場において透明性措置をつうじてN5の戦略的安定と相互信頼構築を促進するためのプレゼンテーションが行われたことにも言及されている。また、2009年9月といえば、その後完全に消えることとはなるが、オバマ米政権下で当時のスタインバーグ国務副長官が、対中国との関係で「戦略的再保証」という概念を声高に唱えている時期でもあった。当時の戦略的環境下において核政策に関する透明性と信頼醸成が米にとっても、関心の高いテーマであったといえよう。核兵器国、多数国間による信頼醸成のためのフォーラムに戦略的価値があったことは明白であったといわれている⁷。

このようにして誕生したN5プロセスであるが、その後どのようにその目的を変遷させてきたのか。各会議終了後に発出された共同ステートメントに記載された会議の目的を以下のとおりまとめてみた（第8回、第9回は共同ステートメントが発出されなかったため、事後のブリーフ、サマリーからの引用）⁸。

よる抜粋訳からの引用。<https://www.recna.nagasaki-u.ac.jp/recna/database/importantdocument/policy-advice/organization/no3>

⁴ カーネギー平和財団主催の国際核政策会議（International Nuclear Policy Conference）は、当時は国際不拡散会議（International Nonproliferation Conference）と称されていた。

⁵ Margaret Beckett, “Keynote Address: A World Free of Nuclear Weapons?,” *at the Carnegie International Nonproliferation Conference*, Washington, June 25, 2007, <https://carnegieendowment.org/2007/06/25/keynote-address-world-free-of-nuclear-weapons/kc0>.

⁶ 西田充『核の透明性』信山社、2020年、6-8頁。

⁷ Berger and Chalmers, “The Art of the Possible: The Future of the P5 Process On Nuclear Weapons,” *Arms Control Today*, October 2014,

⁸ N5会合の共同ステートメントや関連ステートメント等のテキストは、欧州リーダーシップ・ネットワーク（ELN: European Leadership Network）のレポート“Overcoming disunity: Reinvigorating the P5 Process a decade on”の別冊としてまとめられている。
https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep25717.11.pdf?refreqid=excelsior%3A47264d2d26f4232a6acf1a1cdc65a158&ab_segments=&origin=

【過去 10 回の会議の目的】

第 1 回 2009 年 9 月（ロンドン）：「軍縮・不拡散措置に向けた信頼醸成」⁹

第 2 回 2011 年 6 月（パリ）：「核軍縮に向けた信頼醸成」¹⁰

第 3 回 2012 年 6 月（ワシントン）：「2010 年 NPT 運用検討会議でなされたコミットメントの履行に向けた進展のレビューと、信頼醸成・透明性・検証の経験を含む NPT の 3 本柱（不拡散、原子力の平和利用、軍縮）全てに関する問題について議論を継続」¹¹

第 4 回 2013 年 4 月（ジュネーブ）：「2010 年 NPT 運用検討会議でなされたコミットメントの履行に向けた進展のレビューと、信頼醸成・透明性・検証の経験を含む NPT の 3 本柱（不拡散、原子力の平和利用、軍縮）全てに関する問題について議論を継続」¹²

第 5 回 2014 年 4 月（北京）：「2010 年 NPT 運用検討会議でなされたコミットメントの履行に向けた進展のレビューと、NPT の 3 本柱（不拡散、原子力の平和利用、軍縮）全てに関する問題について議論を継続」¹³

第 6 回 2015 年 2 月（ロンドン）：「2010 年 NPT 運用検討会議でなされたコミットメントの履行に向けた進展のレビューと P5 プロセスの今後のステップに関する議論」¹⁴

第 7 回 2016 年 9 月（ワシントン）：「NPT に対するコミットメントを示すことと、2010 年 NPT 運用検討会議でなされたコミットメントの履行を含む核軍縮、不拡散、原子力の平和利用に関する進展のレビュー」¹⁵

第 8 回 2019 年 1 月（北京）：「P5 間の調整強化と NPT 体制の保障」¹⁶

第 9 回 2020 年 2 月（ロンドン）：「第 10 回 NPT 運用検討会議のための準備」¹⁷

第 10 回 2021 年 12 月（パリ）：「第 10 回 NPT 運用検討会議のための準備と関連する案件に関する議論」¹⁸

⁹ “Joint Statement on the First P5 Conference, London, 2009,” Ibid., p.36.

¹⁰ “Joint Statement on the Second P5 Conference, Paris, 2013,” Ibid., p.36.

¹¹ “Joint Statement on the Third P5 Conference, Washington, DC, 2012,” Ibid., p.49.

¹² “Joint Statement on the Fourth P5 Conference, Geneva, 2013,” Ibid., p.51.

なお、第 4 回 P5 会合には市民社会の代表が初参加している。

¹³ “Joint Statement on the Fifth P5 Conference, Beijing, 2014,” Ibid., p. 55.

信頼醸成・透明性・検証について冒頭パラからは削除されているが、議論がなされたことは後段で言及されている。

¹⁴ “Joint Statement on the Sixth P5 Conference, London, 2014,” Ibid., p.58.

¹⁵ “Joint Statement on the Seventh P5 Conference, Washington, DC, 2016,” Ibid., p.69.

¹⁶ 第 8 回会合では共同声明は発出されなかったが、中国が軍縮会議においてブリーフィングを行なっている。”

Briefing on the Eighth P5 Conference, Beijing, 2019 (by Ambassador Li Song to the Conference on Disarmament,” Ibid., p.76.

¹⁷ 第 9 回会合でも共同声明は発出されず、サマリーが発出されたのみ。” Summary of the Ninth P5 Conference, London, 2020 (by Ambassador Aidan Liddle on the UK’s Disarmament blog: the P5 meet in London’, 21 February,” Ibid., p.84.

¹⁸ “P5 Conference, Paris, 2-3 December, 2021 Joint Communique,”

このようにしてみると、当初、核政策に関する信頼醸成・透明性をメインに開催された会議が、次第に NPT 運用検討会議の合意事項のフォローアップと NPT の 3 本柱に関する議論へと徐々に軸足を移していき、しまいには NPT 運用検討会議に向けた準備のための会議へとその目的を（少なくとも表向きにおいては）変えてきていることがよく分かる。そもそもの目的であった信頼醸成・透明性は、中国が議長をつとめた第 5 回会議以降は書き物として公表されている会議の主な目的からは完全に削除されてしまっている。公開されている文書からその背景を探ることは容易ではないが、少なくとも事実関係として、信頼醸成・透明性が会議の主要な目的とされなくなったことは確かである。それが N5 内の反対によるものなのか、2010 年 NPT 運用検討会議で合意文書として行動計画が採択されたことで、そのフォローアップの必要性が生じたために優先順位が変わったのか。2010 年 NPT 運用検討会議の最終文書が透明性について多くの箇所で触れていることを考えると、透明性の重要性そのものについて国際社会の認識が低下したためとは考えにくい。むしろ透明性が強調されてきたことに対する反動があったという可能性も考えられよう。2016 年以降、N5 会議の軸足はさらに NPT に対するコミットメントや NPT 体制の維持強化に移っていくが、これは核兵器禁止条約策定に向けた動きと 2017 年 7 月の核兵器禁止条約の採択をうけて、核兵器禁止条約推進国と N5 との対立が先鋭化していったことと無関係ではあるまい。

2. N5 プロセスの意義

N5 プロセスの意義について考えようとした際、日本においてはこのプロセスについてこれまでほとんど議論されたことがなく、議論以前の問題として、存在自体があまり注目されてこなかったことに改めて気付かされる。取り上げられることがあったとしても、それは 2010 年 NPT 運用検討会議以降、同運用検討会議で採択された行動計画の履行を N5 が行っているかという文脈、特に核軍縮の文脈で取り上げられるのみであり¹⁹、核政策の文脈で N5 プロセスの意義について市民社会のみならず政府レベルでもほとんど議論はされてこなかったのではないだろうか。

では、このプロセスのもともとの提唱者である英国についてはどうであろうか。たとえば、欧州リーダーシップ・ネットワーク（ELN: European Leadership Network）は、英国外務省から資金提供をうける形で、キングスカレッジと協働で、N5 プロセスに関する研究プロジェクトを行っている。ここで特に指摘しておきたいのは、このプロジェクトが ELN のグローバル・セキュリティ・プログラムの下で行われているということである。そもそも ELN 自体が政治・安全保障問題を扱うフォーラムであることを考えると当然といえば当然

¹⁹ 例えば、塚田晋一郎「NPT 再検討会議への軍縮方針示さず」『核兵器・核実験モニター』467-8 15/3/15、NPO 法人ピースデポ、2015 年 3 月 15 日、1-4 頁、や、佐野利男『核兵器禁止条約と核抑止（その 2）－漸進的アプローチの擁護－』、一般社団法人霞関会、2021 年 10 月 28 日、<https://www.kasumigasekikai.or.jp/>核兵器禁止条約と核抑止－漸進的アプローチの擁護/。

のことであるが、日本では N5 プロセスが核軍縮や NPT の文脈で語られることはあっても、安全保障の中の核政策という文脈でほとんど取り上げられないことを考えると、やはりそのギャップを感じざるを得ない。

なお、ELN のプロジェクトの目的は、1)トラック 1.5、トラック 2 のワークショップを通じて N5 プロセスの可能性と課題を見通すこと、2) 5 核兵器国と市民社会の間で核政策に関する透明性を促進すること、3) N5 会議と並行して包摂的な市民社会プロセスを展開すること、4) 主要な政策分野において N5 間の協力に向けた具体的可能性を特定すること、5) 2020 年 NPT 運用検討会議に向けて、NPT の目的と、N5 間だけではなく国際社会の中で広く前向きな環境を促進すること、とされている²⁰。この関係で、ELN は、2019 年 10 月から 11 月にかけて、5 核兵器国の政府関係者、専門家を招いて N5 プロセスに関するワークショップを 2 回開催し、その結果を政策提言として公表している²¹。

N5 会議の意義や役割を、NPT 運用検討会議における合意事項のフォローアップにあるとみるか、それ以外にあるとみるかによって、会議の評価は当然変わってくるであろう。同床異夢という言葉があるとおおり、N5 の間でも N5 会議に求める意義や役割は違っていても不思議ではない。英国にとってのそれは、核兵器を巡る安全保障環境を、透明性と信頼醸成措置をもって少しでも改善させることにあるのかもしれない。米国にとっては、核政策に関する議論へ中国を取り込むこと、核兵器禁止条約に対抗するための N5 の協調にあるのかもしれない²²。中国の関心の所在は判然としないが、少なくともグロサリー作成に引き続き意欲をみせていることから、N5 プロセス自体に何らかの意義を見出していることは明らかである²³。フランス、ロシアはどうであろうか。

日本を含む非核兵器国の多くにとっては、核軍縮について何らかの具体的な成果をあげることが N5 会合の意義であり、役割であると考えられる向きがある。そうした観点から、特に 2010 年 NPT 運用検討会議で合意された行動計画の履行状況に注目が集まってしまっても仕方がないといえる。しかしながら、それはイギリスが提唱した N5 会合ないし N5 プロセスの目的の矮小化につながりかねないことを危惧する。仮に N5 プロセスが、イギリスが意図したような安全保障環境改善のための核政策に関する信頼醸成の一環として意義づけられるものならば、その潜在的可能性は、NPT 運用検討会議の合意事項という限定された枠組みを超えたものになると考えるからである。

²⁰ <https://www.europeanleadershipnetwork.org/the-p5-process/>

²¹ “Policy Recommendations: Options for P5 Cooperation,” *European Leadership Network*, December 13, 2019, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/policy-intervention/policy-recommendations-options-for-p5-cooperation/>.

²² Christopher A. Ford, “The P5 Process and Approaches to Nuclear Disarmament: A New Structured Dialogue,” Remarks at the 23rd Wilton Park nuclear non-proliferation conference, December 10, 2018, <https://2017-2021.state.gov/the-p5-process-and-approaches-to-nuclear-disarmament-a-new-structured-dialogue/index.html>.

²³ Remarks by Director-General of the Department of Arms Control of the Foreign Ministry Fu Cong at the 23rd Wilton Park Nuclear Non-proliferation Conference, December 10, 2018, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zjzg_663340/jks_665232/jkxw_665234/201812/t20181214_599320.html.

さらにいうならば、上記で指摘したように、核兵器禁止条約の出現により、N5 プロセスが対核兵器禁止条約支持国に対する対抗手段を検討する場となってしまっているとしたら、あまりにも非生産的な変容といわざるを得ない。

核軍縮の進展という意味においては、確かに何らかの具体的な合意があって初めてそれを成果とみなすという考え方もあるかもしれない。しかしながら、より大きな文脈で考えるならば、たとえ具体的な合意事項は生まれなかったとしても、安全保障を巡る様々な環境変化の中にあっても、12 年間にもわたり N5 が一堂に会し、互いの立場・主張をぶつけあう機会を設けるというこのプロセスが継続されてきたことの意義はそれなりに大きいのではないかと考える。

3. 首脳共同声明：今後のフォローアップのあり方 - 日本の視点から

N5 首脳共同声明のフォローアップのあり方を考える上で、同声明が発出される基盤となったと考えられる N5 プロセスについて詳しくみてきた。こうした背景も踏まえながら、ここでは共同声明のフォローアップのあり方について考えてみたい。

(1) ウクライナ侵攻との関係

まず、上述のとおり、N5 プロセスは 12 年も前から行われており、過去の会議でもほぼ毎回共同ステートメント・コミュニケが発出されてきてはいるが、首脳レベルでの核政策に関する N5 ステートメントが発出されたのは、プロセス開始依頼、初めてのことである。何故ここへきて首脳レベルの声明が発出されたのか。タイミング的には、第 10 回 NPT 運用検討会議に合わせて発出する予定で準備していたものが、コロナの影響で会議自体は延期になったため、単独で声明のみが発出されたという見方もある。しかしながら、「核戦争に勝者はありえない」という 1985 年のレーガン・ゴルバチョフによる宣言が改めて盛り込まれたことについて考えてみると、仮にこの部分が今回ロシアから提案されたものであったとするならば、その後のロシアによるウクライナ侵攻、プーチン大統領による核使用の威嚇と合わせて考えると、ウクライナ侵攻に対する西側の軍事介入を牽制するというロシアの意図があったと考えることはできないであろうか。

仮にそうであったとしてもなかったとしても、ウクライナ情勢が深刻化していく中で発出された声明であるということは忘れてはならない。そこで、今後のフォローアップの中で、まず、一番重要な点は、ロシアによるウクライナ侵攻の推移を予測・判断する中で、首脳共同声明をどのように分析・評価するかということではないかと考える。タイミングを考えると、ウクライナ侵攻とそれに対する欧米諸国からの反発を念頭に、ロシアは首脳共同声明を利用したという見方もできるかもしれないし、またそのように考えるのであれば、声明の内容に関する評価もおおのずと変わってくると考えるからである。

このことは特に日本がウクライナ情勢に対してどのような態度で臨むかということを検討する上でも重要となってくるものと考ええる。

(2) N5 プロセスの活用

次に、具体的なフォローアップのあり方として、N5 プロセスの活用について考えてみたい。N5 プロセスに求める意義・役割に対する認識は様々であるが、N5 プロセスがなければ、今回の N5 首脳声明の発出には至らなかったのではないかと考える。このプロセスをどう使うかは一義的には N5 次第ではあるが、以下のとおり、日本としてでもできることがあるのではないかと考える。

まず、日本はこれまで NPT プロセスにおいても、信頼醸成措置の一環として、核兵器の軍備管理・軍縮における透明性の向上を重視してきた。例えば、2010 年 NPT 運用検討会議で合意された行動計画に盛り込まれた核兵器国による核軍縮に関する進捗状況の報告（行動計画 5）や報告フォームの作成（行動計画 21）は日本の提案に基づくものといわれている。また、2015 年 NPT 運用検討会議に向けて、標準報告書フォーム案を作成し、軍縮不拡散イニシアティブ(NPDI)の作業文書として NPT 運用検討会議準備委員会にも提出している。

NPT の文脈でいえば、透明性向上は 2000 年 NPT 運用検討会議の最終文書に盛り込まれた核軍縮に関する 13 措置の中のひとつであり、日本がこれに焦点をあてて、長年取り組んできた功績は大きいと考える。

しかしながら、これまでの取り組みはどちらかといえば、オーストラリアと共に発足させた非核兵器国の集まりである NPDI を軸に、非核兵器国対核兵器国という構図で核兵器国に透明性向上を求めるというアプローチが中心であったのではないかと考える。

一方で、英国は核兵器国として核政策に関する信頼醸成、透明性の向上を重視し、N5 プロセスを立ち上げ、核兵器国の間での調整に取り組んできた。

残念ながら英国によるこの取り組みは、核兵器禁止条約の出現や、おそらくは他の N5 メンバーの思惑等により、少なくとも数年という短期的視点に立つならば、目に見える形での成果はあげてきていない。しかしながら、数年ではなく 10 年、20 年という中長期的視点にたった場合はどうであろうか。この 12 年を振り返ってみても、N5 プロセスは主目的を変容させながらも継続はされてきており、逆にいうならば、中身は変われども N5 の調整の場、N5 のフォーラムとしては、その存在を確立することができたとはいえる。そしてそのフォーラムを信頼醸成・透明性向上として機能させたいと英国が引き続き考えているのであれば、日本としてその英国をサポートするような取り組みや発信を行っていくことが重要なのではないかと考える。これはまさに、核兵器国と非核兵器国の橋渡し役を提唱する日本が検討すべき論点である。これまでとはかく米国に向かいがちであった目を英国に向けて、英国との協力、連携強化、調整の可能性などを探っていくということが、今後のフォローアップのあり方の一つとして考えられるのではないだろうか。

次に、N5 プロセスを単に NPT 運用検討会議に向けた準備をする場、NPT 運用検討会議の合意事項のフォローアップをする場としてではなく、より大きな安全保障の文脈で捉え

ることの重要性を指摘したい。

日本にとって、軍縮は安全保障を確保するための手段の一つである。このことは、日本の軍縮・不拡散外交の中でも「日本を取り巻く地域や国際社会の安全保障環境を安全・改善させるための手段として、軍縮・不拡散を積極的に活動することが重要である。」と位置付けられているとおりである²⁴。英国がそうであるように、N5 プロセスの目的が軍縮そのものではなく、NPT を含む核政策、安全保障にあると考えるならば、N5 プロセスに対する評価は変わってくるであろうし、フォローアップのあり方もまた変わってくるのではないだろうか。N5 首脳共同声明が N5 プロセスの中から生まれたものであると考えるのであれば、なおさらである。その意味から、日本においても、核軍縮に携わる者だけでなく、安全保障分野の専門家も巻き込む形で N5 プロセスをフォローしていく必要がある。その際、先述の ELN の取り組みは一つの参考となるものとする。

最後に、政府だけではなく、市民社会が N5 プロセスの意義を理解し、正当な評価を行なっていく必要性についても触れたい。

N5 プロセスを核軍縮のためのフォーラムとしてではなく、より広く核政策に関する安全保障のためのフォーラムであると捉えるのであれば、市民社会の対応もまた変わってくるであろう。しかしそのためにはまず、すでに 12 年にわたって存在してきている N5 プロセス自体に着目し、これを取り上げ、議論を行なっていくことが重要なのではないかと考える。その意味から、今回の RECNA による N5 首脳共同声明をテーマとしたポリシーペーパーの作成は画期的かつ非常に有意義な取り組みといえる。今後もこのような形で N5 プロセス、N5 会議に関するフォローアップが行われていくことを期待する。

おわりに

本稿を執筆するにあたり、N5 プロセスがまだ始まったばかりの 2010-2012 年頃に、N5 プロセスに携わっていた米政府高官が口にしていた言葉を思い出した。いわく、「馬を水辺につれていけても水を飲ませることはできない (You may lead a horse to the water, but you can't make him drink)」。透明性や信頼醸成措置について合意を得ることの難しさについて語る中で、発せられた言葉である。フォーラムを用意しても、期待した成果がなかなか得られない苦悩をよく表した言葉であると思う。特に近年の米中関係、米露関係の悪化を考えると、状況はさらに厳しいものとなっていることが推測できる。

それでも、N5 プロセスは、かろうじて水辺にメンバーを集めることはできている。このプロセスが少なくとも破綻せず続いていることは評価に値するのではないだろうか。また、水を飲ませることも重要であるが、どのような水を飲ませるべきなのかについてもよく考えていかなければならない。N5 プロセスが、対核兵器禁止条約との関係で N5 が団結して NPT 運用検討会議への対策を練る場、N5 の立場の正当化を議論する場と化してしまった

²⁴ 「日本の軍縮・不拡散外交」(第7版)、外務省、7頁。

と考えるならば、それは完全に本末転倒であり、プロセスの意義の矮小化であり、ある意味、核兵器禁止条約が生み出した対立軸のネガティブな側面の一つといえるのかもしれない。

悪化の一途を辿っているウクライナ情勢に鑑みれば、N5 が今後もこのプロセスを続けていくことができるかどうか予断を許さない。しかしながら、一時的な停滞はあったとしても、このプロセスが長期にわたって継続していくことを期待する。

なお、今回、こうして RECNA の企画に参加させて頂けたことを非常に光栄に思う。上述のとおり、これまで日本であまり取り上げられてこなかった N5 プロセスに端を発する N5 首脳共同声明に着目し、様々な角度から論考を行うという RECNA の企画は非常に意義があるものとする。

第6章 5核兵器国首脳共同声明についての論考

朝長 万左男

新年早々に発表されたこの共同声明は 2010 年から 5 核兵器国 (N5) の核兵器に関する政策についてほぼ毎年出される共同声明を引き継ぐものである。今回は、1 月 4 日から開催予定であった核兵器不拡散条約(NPT)再検討会議 (コロナ禍で 2 年近く延期されていた) に対応する目的で昨年 12 月にパリにて開催した会議でまとめられたものである可能性がある。背景には、昨年 1 月 22 日に批准国が 50 カ国を越えて発効した核兵器禁止条約 (TPNW) の世界的な拡大傾向により、NPT 体制下の核軍縮停滞の原因が核兵器国側の怠慢にあるとする批判をかわす意図がうかがえる。核の非人道性を基盤とする TPNW の世界的な浸透を念頭に置いたものでもあることも間違いない。従ってその声明の内容は、今後の核なき世界を目指す世界の動きを念頭に、N5 の共通する考えをまとめたものと言える。この点が最も注目されるであろう。以下は共同声明の骨子部分についての論考である。

1. 「核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦ってはならない」

1985 年のレーガン米大統領とゴルバチョフ露書記長のレイキャビク首脳会談においてなされた核戦争を否定する言葉を再度引用したものである。今回のものは N5 が初めて共同の強い意志を表明した点が新鮮に響くが、当たり前のことを繰り返し述べたに過ぎないという冷めた評価もあろう。

2. 核戦争の防止と核の戦略的リスク低減は最大の責務

この責任の表明も重要である。そもそも現在の核兵器時代を築いてきたのも彼らであり、核兵器爆発の際限のない結末と対処法がない現実を TPNW 署名国および NGO グループが「核の非人道性」として国際コンセンサスにまで確立してきたことを考えると、今日の核なき世界を目指す世界の動向に全く言及していない (できない) ことは、この責務に対する言及は N5 としての苦肉の策と見なすこともできよう。

3. 長らく議論され、その実行が遅れてきた NPT 第 6 条の誠実な履行の表明

あらためてその内容を逐一あげて N5 の今後の強い意志の表明には、今更の感がある。核なき世界の実現を目指す上での N5 の責務としては、声明の前段で N5 の最大の責務と言い切ったにもかかわらず、責任ある行動 (政策決定) をなんら示さない今回の声明は、これまでの繰り返しと捉えられる可能性は高い。せつかくの N5 の合意にもとづく声明としては、他の世界の国々および国民に対して、いささか誠実さにかけていると声明と言える。

4. かつて表明した 2 国間の核兵器の非標的化の声明を今も有効と表明

これをわざわざ表明したことは、実際の行動である非標的化や警戒態勢解除

(Detargeting/Dealerting)が伴ってこなかったことを自らが告白しているように見えるのではないだろうか。

5. 核兵器が存続する限り、核抑止政策を続けざるを得ない

自ら核兵器時代を築きあげてきた責任を強く自覚して、その結果として核政策を変更する行動の具体案には N5 間でまだ合意には達していないことを暗に示している。このジレンマをどう乗り越えるのか、世界が注視している。

6. 核抑止政策のもと国際安全保障の環境を損なうことのない核軍縮を繰り返し主張

N5 の思考停止が、今回の声明にも強く反映しており、核戦争が戦うことができないものとする冒頭の力強い意思表示にもかかわらず、核廃絶を目指す具体的な行動《政治意志と政策》が伴っていない点で、世界の国々から真に評価されることなく終わる可能性が高い。

結語

今夏に延長された NPT 再検討会議において、最後に指摘した具体的な政策変更を伴う行動計画が N5 側から示されることを心から期待したい。ウクライナの緊迫した状況、北朝鮮の今年になってからのミサイル 7 連発などに対処することに追われ、同時に核なき世界を目指す NPT の理念の実現に責任をもつ 5 核兵器国の出口の見えないジレンマは当分続きそうである。世界のもっとも困難な課題として、気候変動とともに核なき世界の実現があることをあらためて深く憂う。

第7章 新たな核軍縮研究への示唆 ―「認識科学」と「設計科学」の相乗効果を―

吉田 文彦

はじめに

今回の5核兵器国（N5）首脳共同声明の源流は、米ソ間のジュネーブ（1985年）、レイキャビク（1986年）での首脳会談である。N5首脳共同声明に盛り込まれた「核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦ってはならない」のフレーズはジュネーブでの共同声明で初めて盛り込まれ、その基本認識に立ったレイキャビク首脳では歴史的な「核廃絶協議」が展開された。ロナルド・レーガン米国大統領とミハイル・ゴルバチョフ・ソ連共産党書記長（後に大統領）が作り出したその大きなうねりが、冷戦終結をまたぐ核軍縮の時代を創出した。

当時と今とでは時代背景も国際情勢も大きく異なる。それでもN5首脳共同声明があえてこうしたジュネーブ-レイキャビクの核軍縮レガシーの威を借りるような文言を取り込んだのは、核兵器不拡散条約（NPT）第6条の核軍縮交渉義務に配慮したイメージ戦略の色彩が濃いのかも知れない。あるいはジョー・バイデン米国大統領が核軍縮に意欲的でこのフレーズにも思い入れがあり、米国に説得される形で他の4首脳も、本気度に差異はあっても、基本認識として共有したのかも知れない。さまざまな仮説や解釈が可能であるが、大事なことは初めて核軍縮・不拡散に関するN5首脳共同声明が出された事実であり、それが私たちの目の前に存在することだ。

「はじめに」でも書いたが、後から振り返ると、「あの時が転換の節目だった」と再評価される事象が歴史上、多々ある。ジュネーブ-レイキャビクの核軍縮レガシーもその典型で、時を経てから両首脳会談の意義が再評価されるようになった。そうした視点に立った時に、本ポリシーペーパーにおいて、多角的にN5首脳共同声明についての現段階での分析・評価を試みたことは意義深いことだと考えている。それぞれの論考に深みにある「読み解き」が記されている。

本ポリシーペーパーでのこうした考察を糧にしながら、本稿では、N5首脳共同声明を読んだ側＝受け取った側として、何を学びとればいいのかについて考えてみることにする。なぜならば、この共同声明の供給者側の（N5首脳の）論理と共に、それを読んだ需要者側の（非核兵器国、市民社会、学会などを含む多様なアクターの）論理が歴史の歯車を動かしていくうえで非常に重要だからである。言い換えれば市井にいる私たちがN5首脳共同声明から何を学び取り、どう活かしていくかという視点が欠かせないのである。

以上のような視座から本稿では最初に、①ジュネーブ-レイキャビクの核軍縮レガシーとは何だったのかについて省察したあと、②首脳外交の効用とは何かについて考察し、それらを受けて、③N5首脳共同声明をどう認識し、どう活用するかについて論じることとする。最後に、④N5首脳共同声明が発する含意から想起される新たな核軍縮研究への示唆とは何かについて、考えてみることにする。

1. ジュネーブ-レイキャビクの核軍縮レガシーとは何なのか

今なお続くジュネーブ-レイキャビクの核軍縮レガシーを支えているものは何なのか。

さまざまな要因が考えられるが、なかんずく、レーガン-ゴルバチョフが真剣に核兵器を削減し、一定期間後になくそうと考えたことに加えて、その目的に向けた行動したことが大きいだろう。すなわち、ジュネーブ共同声明を言葉だけに終わらせずに、そこに盛り込まれた意図を行動に転化していった実践力が、歴史に大きな足跡を残すことになった原動力だったと言えるだろう。

典型例が、ジュネーブ共同声明からわずか2か月後の1986年1月にゴルバチョフが新提案を打ち出したこと、そしてレーガンがすかさずそれに対応した展開である。ゴルバチョフの提案は、3つの段階を経て2000年までに核兵器を廃絶する構想だった。第1段階では5～8年かけて戦略核兵器を50%削減し、欧州の中距離核兵器を全廃することで合意する／1990年からの第2段階では英仏中も参加して核兵器を凍結し、すべての核保有国が戦術核を廃棄し、核実験を禁止する／1995年からの第3段階で残りの核兵器を廃棄する、という大胆な内容だった¹。この提案がホワイトハウスに届いたとき、大統領の側近は「プロパガンダだ」と突き放す考えだったが、異なる判断をレーガン自身でくだした。「ソ連が核廃絶提案を期限つきで示してきたのは初めて」のことだと高く評価し、米国の対案を練るように指示をだしたのである²。その結果、米ソ案が並んで存在するようになり、紆余曲折を経ながらもレイキャビク首脳会談へのステップが刻まれていった。

積極的な行動の事例としてはレイキャビク後の首脳の対応にも着目しておくべきだろう。首脳会談では、核廃絶の公式合意寸前まで進みながら、戦略防衛構想(SDI)³の扱いで見解の相違を調整できず、合意文書も共同声明もまとまらなかった。だが両首脳とも会談終了から間を置かずに、次の行動に踏み出した。

ゴルバチョフは首脳会談を「失敗」とは位置付けず、モスクワへ戻る機中で側近たちに以下のような基本方針を示した。①米ソ間の相違点を乗り越えるために、もう一度機会を設ける必要がある／その時を待つことが必要であり、レイキャビクで示した(核廃絶を含む)提案はひっこめない、②レイキャビク以前の会談では核兵器の制限に留まっていたが、今や削減と共に廃絶が語られている、③したがって、核廃絶への過程で一方だけに優位をもたらしてしまうようなあらゆる回路を遮断しておく必要がある——といった内容で、レイキャビクを一里塚としてとらえ、引き続き核廃絶に向けて動いていく方針を確認した⁴。

¹ Stephan Kieninger, "George Shultz and the Road to the INF Treaty. Process and Personal Diplomacy," *Hoover Daily Report*, Hoover Institute, December 2020, <https://www.hoover.org/research/george-shultz-and-road-inf-treaty-process-and-personal-diplomacy>.

² Jack Matlock, "Reagan and Gorbachev," *Random House*, 2004 (Paperback Edition), p178.

³ レーガン大統領が提唱した戦略ミサイル防衛システムの研究開発構想。米国が防御力を強化して、ソ連の核抑止力の弱体化を狙っているとの警戒心がソ連内で強まった。

⁴ "Gorbachev's reflections on Reykjavik on the flight to Moscow," *The Reykjavik File*, The National Security Archive, 2006, <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB203/Document19.pdf>.

レーガンは首脳会談直後の日記に「彼（ゴルバチョフ）は SDI をつぶそうとしてきた。私は怒った」と記す一方で、「ボールはあちら側にある。世界がどう反応するかを見れば、彼も意見を変えてくると確信している」と結んだ⁵。ただ実際には、ゴルバチョフの変化を待つだけでなく、米国が対案として出していた戦略核の大幅削減（弾道ミサイル搭載型の全廃、巡航ミサイル搭載型のみ温存）の実行に必要な軍事的補完策の検討を米軍幹部に指示していた⁶。

双方の思惑が複雑に絡みながらも、こうした米ソ首脳的意思と行動、それが醸し出す信頼醸成の延長線上で、1987 年の中距離核戦力全廃条約（INF 条約）合意、その後の戦略兵器削減条約（START）の合意が可能となったと言えるだろう。

では、首脳外交で現状変更に挑んだレーガン・ゴルバチョフに通底していたものとは、何だったのだろうか。それはおそらく、破滅リスクを直視して核抑止論への半永久的な依存を拒む選択が、現実の政策としてありうることを二人が確信していたことだろう。

レーガンはもともと核抑止に対して強い道徳的な違和感を持ち、政策としての妥当性にも疑念を持っていた。相互確証破壊(MAD)について、「瓶の中でお互いが死ぬまで戦う毒グモのようなものだ」⁷と捉えていたことを回想録に記しているほか、SDI 始動を発表した演説（1983 年 3 月）では「核兵器をわれわれに与えた科学界に対し、その偉大な才能を人類と世界平和の大義に振り向け、核兵器を無力で、時代遅れのものにするような手段をわれわれに与えるよう要請したい」と呼びかけた。さらに、「(核攻撃による) 仕返しで生命を奪うより、(SDI で実現するミサイル防衛網によって核攻撃から) 生命を救う方が良いのではないか。真に永続的な安定を達成するために、われわれの能力と創意のすべてを傾けることによって、われわれの平和的意図を実証できないだろうか」との信念を強調した⁸。

ゴルバチョフはレーガン宛の最初の書簡（1985 年 3 月）で、「破滅的な結末をもたらす核戦争を何があっても防いでいくことは両国の共通の利益である」との考えを伝えた。大胆な核廃絶提案を説明した書簡（1986 年 1 月）では、核兵器を「無力」で「時代遅れ」にする提案であり、段階的に「ゼロまで減らす」ものだとその意義を強調していた⁹。ゴルバチョフはまた、1986 年 4 月のチェルノブイリ原発事故の後、「広島、長崎の悲劇が次第に忘れられていた時に、この事故が起き、核の恐ろしさを改めて人類に思い起こさせた」との危機感を抱き、一段と核廃絶への意欲を強めた¹⁰。

⁵ Ronald Reagan, *An American Life*, Simon & Schuster, 1990, p.679.

⁶ “Memorandum for the President, John M. Poindexter, Subject: Guidance for Post-Reykjavik Follow-up Activities,” *The Reykjavik File*, The National Security Archive, 2006, <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB203/Document24.pdf>.

⁷ Reagan, p.257.

⁸ Ronald Reagan, *Address to the Nation on Defense and National Security*, March 23, 1983, <https://www.reaganfoundation.org/media/128846/nation4.pdf>.

⁹ “Letter from Gorbachev to Reagan, January 14, 1986” in *The Last Super Power Summits*, The National Security Archive, Central University Press, 2016, p.139.

¹⁰ 吉田文彦『核のアメリカ トルーマンからオバマまで』岩波書店、2009 年 7 月、145 頁。

破滅リスクを内在させる核抑止政策への依存を信頼できる安全保障政策、持続可能な安全保障政策とは考えずに、目の前にある危機を重くみて新しい安全保障政策にシフトしていくことが、彼ら流のリアリズムだったと考えられる。そこを基盤にして、核抑止論への半永久的な依存を拒む選択に急ハンドルを切っていったのだろう。冷戦期の危機はひとつのピークに直面していたタイミングであったにもかかわらず、あるいはそうであったからこそ、またはその両方が相まった結果として、新しいリアリズムに基づく新しい安全保障政策の模索が首脳レベルで展開されたのである。

2. 首脳外交の効用とは何なのか

核軍縮分野に限らないが、外交交渉には実務レベルの協議で合意事項を積み上げて、あるいは一致点・不一致点を整理して首脳レベルの最終判断に任せるボトムアップ方式と、首脳の意向によって方針を決め、あるいは首脳外交を通じて大枠合意を決めて、細部を実務レベルに詰めさせるトップダウン方式がある。外交交渉の現場では、ボトムアップとトップダウンの組み合わせをどう展開するかが極めて重要だが、レイキャビクでの首脳外交は典型的なトップダウン方式で行われた。

首脳会談はアイスランドの首都レイキャビクにある、ホフジハウスと呼ばれる二階建てのこじんまりとした館で、1986年10月11、12日の二日間にわたって行われた。一階の小部屋に、(通訳と記者以外は)冒頭のセッションは首脳2人のみ、その後は両国の首脳と外相の計4人が入って交渉を続けた。ホフジハウスに随行した両国の大統領補佐官、軍縮交渉代表らは2階の二部屋に分かれて待機していた。首脳会談の合間にレーガン、ゴルバチョフとも二階でそれぞれの政策チームと会合を開いたが、基本的にはトップダウン方式で進められた¹¹。

こうした首脳外交の効用とは何だったのだろうか。注目しておきたいのは、首脳会談が終了した10月12日に米政府内でまとめられた、「レイキャビクの教訓」と題された政策メモである。筆者は記されていないが、一説によると、その筆致などから大統領特別顧問(軍縮担当)で、レイキャビクにも随行したポール・ニッツ(Paul Nitze)が書き記したものとも言われている。この政策メモの主なポイントは次のようになっている¹²。

①巨視的な思考

野心的な合意には、細かな制約を克服できるいくつも利点がある。

——STARTにおけるサブリミット(総数に対する規制に加えて合意される大陸間弾道ミ

¹¹ ホフジハウスでの首脳会談の進行状況については、以下が詳しい。

Ken Adelman, *Reagan at Reykjavik*, Broadside Books, 2014.

¹² U.S. Department of State, “Lessons of Reykjavik,” October 12, 1986, *The Reykjavik File*, The National Security Archive, 2006,

<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB203/Document18.pdf>.

サイル(ICBM)、潜水艦発射型弾道ミサイル(SLBM)、戦略爆撃機の上限などの副次的な規制)、INFのアジアでの削減に関する均衡性などの厄介な問題をより管理しやすくなる。

——野心的な合意では利益の大きさが伝わりやすい。野心的な合意に伴うコストを埋め合わせて余りあるほどの利益がそこにはある。

——野心的な合意は、細かな合意の交渉に比べて必ずしも難しいわけではない。

——以上のような利点について私は長い間、理論的には指摘してきた。しかしレイキャビクでの経験は、この考えに理のあることを証明した最初の実験であった。

②集中対処の利益

——今日の(レイキャビクでの交渉で)主要な障害物となったのが、ジュネーブで細部を詰めるのを躊躇してきた課題であったことは単なる偶然ではない。ソ連と課題について集中対処しないことは概して問題を消し去ることにはつながらない。

③ソ連についての予測不能性

——ソ連の行動予測に関する米国の能力の低さをレイキャビクが明らかにした。一般的に想定されていたのは、(a) ソ連は(SDIではなく) INF と START に集中し、暫定合意を強く押してくる。(b) さらに核実験問題で妥協を迫ってくる、(c) ゴルバチョフは公式な首脳会談を欲しており、軍部のコントロールに手を焼いている、といったものだった。このいずれもが、根拠を欠いていたことがわかった。軍備管理というものは、実験科学である。したがって軍備管理は、われわれの利益に合致する提案を行ったうえで、相手の反応を見ながら進めていく必要がある。

確かに核軍縮交渉の裏表を熟知していたニッツによるものと思わせるような、洞察力と分析力に裏付けられた「教訓」になっている。この政策メモに記されたポイントの中で、特筆しておくべき点は、トップダウン方式の「野心的な合意の利点」に着目しているところである。

レーガン、ゴルバチョフは首脳会談の二日間で、時に側近たちの知恵や実務能力も活用しながら、それまでのジュネーブでの実務交渉(米国側がニッツが交渉団長)でなかなか乗り越えられなかった対立点を次々に克服していった。とくにゴルバチョフの譲歩幅は大きく、レーガンが回想録で「目の前で起きていることを、私もジョージ(シュルツ国務長官)も信じられない」ほどだったと記している¹³。そうした展開が現実化したのも、この首脳会談で野心的な成果を達成しようとする両首脳の意欲が高かったからこそだろう。

その首脳交渉の経過を別室でフォローしていた(おそらく)ニッツには、「野心的な合意には、細かな制約を克服できるいくつも利点」があり、「野心的な合意は、細かな合意の交渉に比べて必ずしも難しいわけではない」と映ったのだろう。その理由として彼の経験、知

¹³ Reagan, *An American Life*, p.677.

見から思い浮かんだのが、「野心的な合意では利益の大きさが伝わりやすい。野心的な合意に伴うコストを埋め合わせて余りあるほどの利益がそこにはある」という重要なメリットである。そうした諸点を念頭に置きながらニッツは、「以上のような利点について私は長い間、理論的には指摘してきた」との考えを示したうえで、「レイキャビクでの経験は、この考えに理のあることを証明した最初の実験であった」と位置づけている。

基本合意まで進んだ「核廃絶合意」は最終段階で公式合意にはいたらず、それまでに基本合意されていた数々の案件も合意事項として書面に整理されることもなかった。その側面から評価すれば、終了直後の一般的評価が「失敗」だったのもうなずけるし、最終段階が首脳・外相レベルに限定された交渉となったことから、一致・不一致点の整理をつけきれなかったことも禍根を残す結果につながったとも言えるだろう。

それでも、レイキャビク首脳会談は核軍縮で歴史的なレガシーを残したのは間違いなく、であればこそ、ニッツが残したと思われる「レイキャビクの教訓」の含意は今もなお、大きな意義を有する。今後の核軍縮交渉において、ボトムアップ方式とトップダウン方式の組み合わせを考察する時、「レイキャビクの教訓」に刻まれた首脳会談の効用、とりわけ野心的な合意を目指すことの効用について意識しておく必要があるだろう。

3. N5 首脳共同声明をどう認識し、どう活用するか

ここまで、(1) 核軍縮に向けて歴史の歯車を大きく動かした米ソ首脳の安全保障観のシフトや行動力、(2) 首脳レベルでの野心的合意の効用といった、ジュネーブ-レイキャビクの核軍縮レガシーを構成するものをみてきた。ロシアのウクライナへの軍事侵攻で新たな核軍縮が遠のいた感是否めないが、この混迷の先を展望していくうえでも、ジュネーブ-レイキャビクの核軍縮レガシーをすくい取るような表現も盛り込まれた N5 首脳共同声明の活かし方を考察する試みが必要だろう。では今後、N5 首脳共同声明をどう認識し、どう活用していくことが得策なのだろうか。

第一に、N5 首脳共同声明といっても、首脳会談を実際に行った成果として出されたのではない点を念頭に置きながら、この声明について考えていく必要がある。実務レベルの協議の積み重ねに立脚し、首脳地了解を得たうえで発表されたのではないかと推察されるが、交渉段階での首脳の関わり方、最終段階での首脳理解や関心の深さにも国によって差異があるように思われ、どこまで首脳たちの今後の行動指針になるかは不透明である。

第二には、共同声明の文面には明記されていない、各国事情の存在である。文面では、「核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦ってはならない」や、「核兵器国間の戦争の回避および戦略的リスクの低減が最も重要な責務である」「無認可のまたは意図しない核兵器の使用を防止するための措置を維持し強化する」「不拡散、軍縮、軍備管理に関する協定と約束を保持し遵守することの重要性を強調し、第 6 条を含めた NPT の義務を維持し続ける」など、いくつも有意義なフレーズが入っている。ただ、いずれも支障なく共有できる表現とも読める。実際には文言の背後に複雑な各国の事情、利害が隠されており、共有範囲でカバ

一し切れていない政策空間は小さくないだろう。そうした裏事情と有意義なフレーズとの距離感が目に付くところが、共同声明に本来必要な力強さを与えていない要因になっていると思われる。

第三には、この共同声明が、「第 10 回 NPT 再検討会議が予定されていた前日に発表されたものであり、NPT 第 6 条の義務の履行を意識して発出されたものであることは明白であり、さらに 3 月に予定されていた核兵器禁止条約(TPNW)締約国会議をも視野に入れながら発出されたものと考えられる」(1 章の黒澤論文)点である。核軍縮が進んでいないことへの批判をかわすことを主眼に出されたとすれば、一時的な緩やかな結束であり、有意義なフレーズに込められた意思の信頼性、持続可能性に疑問を抱かせることにもつながっている。

だが、それらはいずれも供給者側の論理を想定しながら、この共同声明を解釈し、読み解くものである。そうした分析が必要不可欠なのは言うまでもないが、供給者側のみで歴史の歯車が動くわけではないことも忘れてはならない。この共同声明をどのように読み、どう評価して対応するかの権利を需要者側(非核兵器国、市民社会、学会などを含む多様なアクター)は手にしているのであり、その需要者側が今後どのような論理で、どのようにして共同声明を活用していくかが重要な意味を持つと考えられる。

以下で、思いつく活用法を例示的な意味合いでいくつかあげてみたい。

① NPT 再検討会議の最終文書に盛り込む

N5 首脳共同声明はそもそも NPT 再検討会議を意識して出されたものであり、この内容は再検討会議の最終文書にすべて盛り込まれて然るべきだろう。その際、2000 年の NPT 再検討会議で採択された最終文書に「核兵器を廃絶するという核兵器国による明確な約束」が入っていることを想起する必要がある。N5 首脳共同声明の内容を最終文書に組み込むだけでなく、核廃絶への「明確な約束」を尊重し、声明の内容の具体的実行を促す内容に編み上げていくべきだろう。

② 共同声明を定期化する

NPT 再検討会議を控えた N5 共同声明は 2015 年まで、首脳レベルの声明ではなかった。今後は、5 年ごと NPT 再検討会議の前の N5 共同声明を原則的に首脳レベルのものにすることを、非核国は求めていくべきだろう。NPT 再検討会議間に開催される準備委員会などでの意見、議論を踏まえて、5 カ国の閣僚、ハイレベルの実務担当者たちが首脳の関与を深める形でまとめあげ、5 年周期の NPT 再検討会議プロセスの信頼拡大、活性化につなげることが大切である。

③ 国連安全保障理事会で首脳会議を開催する

今回の N5 首脳共同声明を発した核保有国 5 カ国は国連安全保障理事会の常任理事国(P5)でもある。2009 年に核問題について初の安保理首脳会議を開いたように¹⁴、核軍縮が

¹⁴ 首脳級の安保理で採択された決議 1887 号の概要は以下 <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/fact-sheet-united-nations-security-council-summit-nuclear-nonproliferation-and-nucl>

大きな曲がり角に直面している今、第二、第三回と継続的な開催が求められる。その中で（定期化後の）N5 首脳共同声明の共同声明の意義を確認するとともに、行動につなげる決意を示し、具体化する戦略を深める機会とすべきだろう。核廃絶までの間、NPT 上は核保有を「公認」されている5カ国には、特段の説明責任があるはずであり、安保理首脳会議はその責任を果たしていく場としては、合理的な選択と考えられる。

④ ウクライナ危機を早期に収束させ、イラン、北朝鮮問題で適切に対応する

このたびの N5 首脳共同声明の締めくくりでは、こんな政治的意思が表明されている。「我々は、軍事的対立を回避し、安定性と予測可能性を強化し、相互理解と信頼を高めて、誰も利益にもならずすべてを危険にさらす軍拡競争を防止するために、二国間および多国間の外交的アプローチを模索し続けていくつもりである。我々は、相互尊重と互いの安全保障上の利益と懸念の認識の下で、建設的な対話を追求する決意である」。核危機を未然に防ぐにも、核拡散を防止にするにも、これらの政治的意思が極めて重要なのは論を俟たない。それだからこそ、眼前のウクライナ問題、北朝鮮核問題、台湾海峡問題、イラン核合意に関する問題をどのように対処するのかが問われるところだった。

そうした中で起きたのが、ロシアによるウクライナへの軍事侵攻だった。米ロ関係が悪化して新たな核軍縮が大きな壁にぶちあたっただけでなく、プーチン大統領が核による恫喝を言葉にし、軍事侵攻を手助けした隣国ベラルーシのルカシェンコ大統領がロシア核の自国への配備を示唆するなど、核を前面に押し出して欧州秩序変更に乗り出すかのような危険な動きを見せている。N5 首脳共同声明に込められた政治的意思を鑑みて、ロシアはまずウクライナから早期に撤退し、この軍事侵攻が核危機に拡大するのを防ぐ責任がある。さらに N5 は、ウクライナへの軍事侵攻が北朝鮮非核化やイラン核合意の再構築に悪影響が及ばないように最大限の努力をすべきだろう。こうした諸点は、N5 首脳共同声明の今後の信頼性や軌範力に関わる重要なポイントであり、国際社会は有言実行を強く促していく必要がある。

以上、N5 首脳共同声明の需要者側（非核兵器国、市民社会、学会などを含む多様なアクター）の視点から、思いつくところを列挙してみた。あくまで例示であり、この他にもさまざまなアイデア、アプローチが可能だろう。大切なのは、N5 首脳共同声明が死文化してしまうかどうかは、N5 自身の問題であると同時に、需要者側の課題でもあるという点だ。ボールは供給者側、需要者側のどちらかのサイドで止まらせてはならず、双方が打ち合っていくことで声明の死文化を許さず、むしろ活用していくことだ。

その際、時代背景の相違も踏まえながら、ジュネーブ-レイキャビクの核軍縮レガシーを生み出した首脳外交の効用を再吟味し、それを N5 首脳共同声明の活用につなげていくアプローチがひとつの方法だろう。現在の国際情勢、国際関係を考慮したうえで、レーガン-ゴルバチョフの安全保障観のシフトや行動力から受け継ぐべきものは何か、トップダウン方式とボトムアップ方式をどのように組み合わせて首脳レベルでの野心的合意の効用を生み

出していくかを考察し、N5 首脳共同声明に盛り込まれた歴史的な文言そのものを再評価することにとどまらずに、歴史が提供するヒントを吟味しながら現在、未来を分析する必要があるだろう。

ただし、である。ジュネーブ-レイキャビクの核軍縮レガシーからヒントを得るにつけて、忘れてはならないポイントがある。それはまず、レーガン-ゴルバチョフの首脳外交と、現在の N5 首脳たちの外交のより根本的な違いを十分に理解しておくことである。では、その根本的な違いとは何なのか。大局的にみて、あるいは端的に表現すれば——それぞれの時代の「現状」に潜むリスクを「認識」している点において一定の共通点があるもの、「現状」をどのように変えていくべきか、どの方法を選んで現状変更を進めていけばいいのかといった未来「設計」において、大きな相違点がある。

レーガン-ゴルバチョフは、安全保障政策の「現状」が破滅リスクを抱えたものであり、そこからの脱却が必要であるとの「認識」に立脚したうえで、大幅な核軍縮提案を出し合い、核廃絶に向かう道の「設計」を現実の政策として模索した。その「設計」が、不完全な内容ではあっても凝縮した形で表象したのが、レイキャビクでの首脳会談であった。これに比べて今回の N5 首脳共同声明は、「認識」の表明に重きがあり、「設計」に関する具体的政策の提示が極めて不十分である。核リスクの存在を自覚し、「核戦争に勝者はありえず、核戦争は決して戦ってはならない」などの「認識」部分ではレーガン-ゴルバチョフと共鳴するところも並ぶ。しかしながら、これらの「認識」から何を目標にどのような政策展開をしているのかという「設計」部分が、少なくとも表象面から判断する限り、極めて手薄である。

N5 首脳共同声明の「認識」部分は十分か、不足があるならばそれは何か。「認識」部分と「設計」部分のギャップをどのように具体的に特定して、そのギャップを補っていくのか。そうした問に解を見出しながら政策形成プロセスを推し進めていくうえで、本項 3. で記したような N5 首脳共同声明の供給者側と需要者側の作用・反作用の相互関係の持つ潜在力が重要な意味を持つと考えられる。

4. 新たな核軍縮研究への示唆

「認識」と「設計」に関するこうした思考は実は、現実の外交に関する含意にとどまらず、学術的研究にも新たな視点を提供することを示唆している。

日本学術会議・新しい学術体系委員会は 2003 年に報告書「新しい学術の体系—社会のための学術と文理の融合—」を公表した。学術研究の将来を見据えた包括的な報告だが、この中において以下のように、「認識科学」と「設計科学」の両方の必要性を強調している。

「かりに‘現象の認識’を目的とする理論的・経験的な知識活動を限定的に「認識科学」(epistemological science または cognizing science) と再規定し、‘現象の創出や改善’を目的とする理論的・経験的な知識活動を新たに「設計科学」(designing science) と名づけて学術体系に導入したとすれば、これまで実学化されていない学術領域や生活領域を含めて、人間と社会のあらゆるタイプの実践的・個別的・具体的課題が設計科学の自覚的対象になりう

るだろう」¹⁵。

さらに、「設計科学」の特性について次のように解説している。

「設計科学は、局所的課題と広域的課題、短期的課題と長期的課題、そして学史をもつ古典的課題と新興の現代的課題、等々、多様なタイプの実践的課題をもっている。だが、それらの実践的課題のすべてに共通して、次のような特性が見られる。すなわち、人類の活動の意図的または無意図的な、直接的または合成波及的な、善きまたは悪しき産物や効果をめぐって、その創造と廃絶、伝播と伝承、維持と改善、そして復活などを目指しているということである」¹⁶。

抽象的な言葉が並んでいるが、報告書の上記のような記述の主旨をあえて約めて説明すると、下記のような内容だろう。

- (a) 「現象の認識」を目的とする知的活動が「認識科学」
- (b) 「現象の創出や改善」を目的とする知的活動が新たな「設計科学」
- (c) 「設計科学」は、「多様なタイプの実践的課題」を持っている。
- (d) 「設計科学」は、「人類の活動の意図的または無意図的な、直接的または合成波及的な、善きまたは悪しき産物や効果をめぐって、その創造と廃絶、伝播と伝承、維持と改善、そして復活などを目指している」。

こうして見てみると、核廃絶に向けた核軍縮・不拡散研究とその関連領域の研究もまた、新たな「設計科学」の展開が必要な学問領域であると、因果を含められた思いがする。

なぜならば、核廃絶への道程において①「認識科学」を駆使して、核時代の「現象の認識」に関する知的活動をフル回転させる、②それと同時並行で、「設計科学」の展開を通じて、人類活動の「産物」である核兵器にまつわる問題と、それに関連する諸問題の「効果」をめぐる「創造と廃絶」「維持と改善」について研究を深める、という知的作業が不可欠と考えられるからだ。「設計科学」が進歩すれば、それに刺激されて「認識科学」も新たな展開を見せ、「設計科学」の発展を後押しするだろう。そうした相乗効果は、核廃絶への「実践的課題」に立ち向かっていく私たちの力量拡大（empowerment）にもつながるだろう。

本稿で記した(1)ジュネーブ-レイキャビクの核軍縮レガシーとは何なのか、(2) 首脳外交の効用とは何なのか、(3) N5 首脳共同声明をどう認識し、どう活用するか——に関するさらなる考察も、「認識科学」と「設計科学」をめぐるとした相乗効果に貢献できると考えられる。(1)(2)はともに、レーガン-ゴルバチョフ時代の「認識科学」と「設計科学」、(3)はN5 首脳共同声明に関する「認識科学」と「設計科学」に関わる内容であり、政策に関する実践的アプローチの考察にとってだけでなく、学術的考察にとっての含意も有していると思われるからである。

¹⁵ 日本学術会議・運営審議付置新しい学術体系委員会「新しい学術の体系--社会のための学術と文理の融合--」、2003年、91頁。

¹⁶ 同上、101頁。

ここでは、ジュネーブ-レイキャビクの核軍縮レガシーとN5首脳共同声明を題材にして、「認識科学」と「設計科学」の役割、相乗効果について概説したが、無論ながら、核廃絶に向けた「認識科学」「設計科学」の領域は多様かつ広大である。意思決定プロセスにある政策の供給者側にとってもそうであり、政策の需要者側にとっても同様である。

学術会議の委員会報告書は、「設計科学」の特徴として、「如何なるディシプリン（専門分野）の概念や命題であろうと自由に取り込む」ことができる「自由領域科学」（free domain sciences）に属している点を強調している¹⁷。前述のように、「これまで実学化されていない学術領域や生活領域を含めて、人間と社会のあらゆるタイプの実践的・個別的・具体的課題が設計科学の自覚的対象になりうる」のである。だとすれば、政策の供給者・需要者の双方発展の原動力ともなるだろう。「設計科学」は「実践的課題」での解の模索であるから、多分野のアクターが参画する形での「設計科学」の深化・多様化・水準向上が政策形成・実践にもプラス効果を生み出しうるだろう。

「認識」と「設計」の両面で時代を画したジュネーブ-レイキャビクの核軍縮レガシーが、N5首脳だけでなく私たち多くに残した積年の宿題は、歴史と現在の経験をどう未来（核廃絶）につなげていくかという「設計科学」への本格的な取り組みと、その成果の「実践的課題」での応用なのかも知れない。

¹⁷ 同上、110頁。

Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapon States on Preventing Nuclear War and Avoiding Arms Races¹

JANUARY 03, 2022

The People's Republic of China, the French Republic, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America consider the avoidance of war between Nuclear-Weapon States and the reduction of strategic risks as our foremost responsibilities.

We affirm that a nuclear war cannot be won and must never be fought. As nuclear use would have far-reaching consequences, we also affirm that nuclear weapons—for as long as they continue to exist—should serve defensive purposes, deter aggression, and prevent war. We believe strongly that the further spread of such weapons must be prevented.

We reaffirm the importance of addressing nuclear threats and emphasize the importance of preserving and complying with our bilateral and multilateral non-proliferation, disarmament, and arms control agreements and commitments. We remain committed to our Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) obligations, including our Article VI obligation “to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.”

We each intend to maintain and further strengthen our national measures to prevent unauthorized or unintended use of nuclear weapons. We reiterate the validity of our previous statements on de-targeting, reaffirming that none of our nuclear weapons are targeted at each other or at any other State.

¹ White House, *Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapon States on Preventing Nuclear War and Avoiding Arms Races*, January 3, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/03/p5-statement-on-preventing-nuclear-war-and-avoiding-arms-races/>.

We underline our desire to work with all states to create a security environment more conducive to progress on disarmament with the ultimate goal of a world without nuclear weapons with undiminished security for all. We intend to continue seeking bilateral and multilateral diplomatic approaches to avoid military confrontations, strengthen stability and predictability, increase mutual understanding and confidence, and prevent an arms race that would benefit none and endanger all. We are resolved to pursue constructive dialogue with mutual respect and acknowledgment of each other's security interests and concerns.

China and the N5 Statement: Words and Deeds

Gregory Kulacki

The Chinese leadership's support for the recent N5 statement on nuclear weapons, which included the affirmation that "a nuclear war cannot be won and must never be fought," is encouraging. Its decision to construct approximately 300 new nuclear missile silos is not.¹ If you believe, as humans have for millennia, that actions speak louder than words, there is little reason to hope the Chinese government is prepared to take steps to fulfill its obligations under Article VI of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) "to pursue negotiations in good faith" on nuclear disarmament.

Neither are the other four members of this five-member nuclear club. But that is a poor excuse for Chinese inaction, especially since Chinese officials appear to be taking credit for the joint statement. Immediately after it was released, Vice Minister of Foreign Affairs Ma Zhaoxu told the media China played a leading role in drafting the language.² Director-General of the Department of Arms Control of the Foreign Ministry Fu Cong suggested China wanted to make the statement even stronger by including a commitment to negotiations on missile defenses, anti-satellite weapons, cyber weapons, and the military applications of artificial intelligence technologies.³

While the words of these officials convey constructive intent, there are two simple unilateral steps Chinese leaders could take to fulfill their NPT commitments but will not. Their refusal to act may speak louder about China's commitment to nuclear disarmament than the encouraging words they worked to include in the N5 statement. When combined with the construction of hundreds of new missile silos, Chinese inaction suggests Chinese leaders are preparing to accelerate, and not trying to stop, a new nuclear arms race.

Disturbing Indicators

The first untaken step is the Chinese leadership's refusal to ratify the Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT). China signed the treaty in 1996 one day after the negotiations were

¹ Matt Korda and Hans Kristensen. "A Closer Look at China's Missile Silo Construction." *Federation of American Scientists*. November 2, 2021, <https://fas.org/blogs/security/2021/11/a-closer-look-at-chinas-missile-silo-construction/>.

² "Interview with Vice Foreign Minister Ma Zhaoxu on P5 Leaders' Joint Statement on Preventing Nuclear War," *China Ministry of Foreign Affairs*, January 3, 2022, http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/03/content_5666336.htm.

³ "Director-General of the Department of Arms Control of the Foreign Ministry Fu Cong Holds a Briefing for Chinese and Foreign Media on the Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapon States on Preventing Nuclear War," *China Ministry of Foreign Affairs*, January 4, 2022, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/202201/t20220105_10478993.html.

complete. When asked why China has yet to ratify the treaty, Chinese officials claim their National People's Congress (NPC) is still considering it.⁴ But Chinese arms control experts, when speaking in a non-official capacity at international arms control conferences, offer other reasons. Some claim China is waiting for the United States to ratify the treaty. Others express concern about the testing disparity between China, which conducted 45 weapons tests, and the United States, which enjoys the scientific advantage of data collected from 1030 tests.⁵ There is little question China's NPC would quickly ratify the CTBT if Chinese leaders made it a priority. That they have not is a disturbing indication China's leaders may want to keep the option of resuming nuclear testing open.

The second is the Chinese leadership's refusal to declare a moratorium on the production of military plutonium.⁶ They also stopped reporting civil plutonium stocks to the IAEA in 2017.⁷ Both feed speculation Chinese officials are attempting to hide efforts to produce more plutonium to manufacture new nuclear warheads.⁸ External estimates indicate China's plutonium stocks are limited, which constrains the leadership's potential to expand China's nuclear arsenal.⁹ Chinese diplomats express support for beginning negotiations on the Fissile Material Cut-Off Treaty (FMCT) in the United Nations Conference on Disarmament (UNCD).¹⁰ But until those negotiations produce an agreement—which, even if they began immediately, could take a decade or longer—China is free to produce additional plutonium for its nuclear weapons program. The unwillingness of Chinese leaders to declare a moratorium on the production of military plutonium is a disturbing indication they are unwilling to accept limits on the size of their nuclear forces.

Ma Zhouxu closed his remarks on the N5 statement by reminding his audience that China is committed to never using nuclear weapons first and that it maintains its nuclear arsenal at the “minimal level to protect national security.”¹¹ Chinese leaders committed to unconditional

⁴ “China's Position on the CTBT,” *Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations and other International Organizations in Vienna*, June 2, 2004, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cgvienna/eng/dbtyw/cjyjk/CTBT/t127376.htm>.

⁵ Mark Fitzpatrick, “Why China will wait on nuclear test ban ratification,” *Alarabiya News*, November 2, 2013, <https://english.alarabiya.net/views/news/world/2013/11/02/Why-China-will-wait-on-nuclear-test-ban-ratification>.

⁶ “No clear path forward for Fissile Material Cut-Off Treaty,” *International Panel on Fissile Materials*, May 24, 2020, https://fissilematerials.org/blog/2020/05/no_clear_path_forward_for.html.

⁷ “Communication Received from Certain Member States Concerning Their Policies Regarding the Management of Plutonium,” *International Atomic Energy Agency*, <https://www.iaea.org/publications/documents/infeircs/communication-received-certain-member-states-concerning-their-policies-regarding-management-plutonium>.

⁸ Henry Sokolski, “A Nuclear Control Initiative China Should Welcome,” *RealClear Defense*, February 4, 2022, https://www.realcleardefense.com/articles/2022/02/04/a_nuclear_control_initiative_china_should_welcome_815272.html.

⁹ “Countries: China,” *International Panel of Fissile Materials*, August 31, 2021, <https://fissilematerials.org/countries/china.html>.

¹⁰ “Statement by Mr. Sun Lei, Counsellor of the Permanent Mission of China to the UN, at the General Debate of the United Nations Disarmament Commission 2017 Substantive Session: April 3, 2017,” *United Nations*, <https://www.un.org/disarmament/wp-content/uploads/2017/04/China.pdf>.

¹¹ “Interview with Vice Foreign Minister Ma Zhaoxu on P5 Leaders' Joint Statement on Preventing Nuclear War,” *China Ministry of Foreign Affairs*, January 3, 2022, http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/03/content_5666336.htm.

no first use after China's first nuclear test in 1964 and repeated that commitment many times afterwards. Chinese leaders also kept their arsenal more than an order of magnitude smaller than the arsenals of the United States and Russia, despite having the technical and economic capacity to match US and Russian numbers. Both actions are commendable. But some of the factors that may be informing the Chinese leadership's decision to construct approximately 300 new nuclear missile silos suggest Chinese perceptions of "no first use" and the "minimal level to protect national security" may be changing.

The mainstay of China's small nuclear force is collection of several hundred intermediate-range and long-range solid-fueled missiles that can carry a single nuclear warhead.¹² They are deployed on trucks based in a large network of underground tunnels. A highly classified manual for the operators of China's missile forces indicates China keeps these missiles off alert. The warheads are stored in separate locations from the missiles and are under a different command. Chinese rocket forces train to mate the warheads to the missiles under the extremely adverse conditions that would exist after China suffered a nuclear attack. Operators are repeatedly reminded their mission is especially difficult because they would not launch their missiles until after China was struck first.¹³

Silo-based missiles would be operated differently. The warheads would be mated to the missiles, which would be ready to be launched much more quickly. Unlike trucks in underground tunnels, the precise location of the silos would be obvious to the attacker. Indeed, they are so obvious that even non-governmental observers, using lower resolution commercial satellite imagery, already know exactly where they are.¹⁴

Several years before the silo construction began, China's Academy of Military Sciences published an authoritative review of Chinese military strategy stating that, in the view of the authors, launching Chinese nuclear missiles on warning of an incoming attack would be consistent with China's no first use policy.¹⁵ There is also a 2019 press report, based on public statements from Russian President Vladimir Putin, that China is working with Russia to construct the early warning system it would need to implement a launch on warning policy.¹⁶

¹² Matt Korda and Hans Kristensen, "Nuclear Notebook: Chinese nuclear forces, 2021," *Bulletin of the Atomic Scientists*, November 15, 2021, <https://thebulletin.org/premium/2021-11/nuclear-notebook-chinese-nuclear-forces-2021/>.

¹³ Yu, J. ed, "The Science of Second Artillery Operations," *Beijing: People's Liberation Army Press*, May 2003.

¹⁴ Joby Warrick, "China is building more than 100 new missile silos in its western desert, analysts say," *Washington Post*, June 30, 2021, https://www.washingtonpost.com/national-security/china-nuclear-missile-silos/2021/06/30/0fa8debc-d9c2-11eb-bb9e-70fda8c37057_story.html.

¹⁵ Military Strategy Research Department, China Academy of Military Science, *The science of military strategy*, Military Science Press, Beijing, 2013.

¹⁶ Dmitry Stefanovich, "Russia to Help China Develop an Early Warning System," *The Diplomat*, October 25, 2019,

At an international arms control conference in the Chinese city of Shenzhen in October of 2019, Fu Cong issued an unprecedented public statement calling on all nuclear weapons states to abandon the policy of preparing to launch nuclear weapons on warning of an incoming nuclear attack.¹⁷ At the time, the US government was already aware China was constructing several hundred new nuclear missile silos at multiple locations in Western China. The first non-governmental reports did not appear until months after Fu Cong's statement.

When asked about reports China was working with Russia to construct an early warning system, Fu said he was unaware of that development. When asked about the statement by the Chinese Academy of Military Science that launch on warning would not be a violation of China's no first use policy, Fu disagreed, emphasizing that in his opinion launch on warning was inconsistent with no first use.¹⁸ During a break in the proceedings, a former director of China's nuclear weapons laboratory, who was working on the early warning project with Russia, pulled the author aside to say the cooperative project was limited in scope and not aimed at constructing an early warning system like those used by the United States and Russia. He told the author "not to worry" about China adopting a launch on warning policy.

Chinese political leaders refuse to comment on the silos. The pandemic has made it impossible for non-governmental observers to have confidential conversations with Chinese colleagues about this substantial change in China's nuclear posture. US defense officials assume China will fill all the silos with newer and larger missiles capable of carrying multiple warheads. These assumptions inform US government predictions that China will quadruple the size of its nuclear forces in the not-too-distant future.¹⁹ Some non-governmental analysts are more circumspect. It is possible that many of the silos will be left empty. Chinese strategists may be building hundreds of silos to frustrate US hopes of limiting the damage from Chinese nuclear retaliation should the United States and its allies make good on threats to use nuclear weapons first and attempt to negate Chinese nuclear capabilities at the beginning of a war.

Chinese military planners currently worry their existing truck-based nuclear missiles can be

<https://thediplomat.com/2019/10/russia-to-help-china-develop-an-early-warning-system/>.

¹⁷ Gregory Kulacki, "China Rejects Policy of Nuclear Launch on Warning of an Incoming Attack," *Union of Concerned Scientists*, October 28, 2019, <https://allthingsnuclear.org/gkulacki/china-rejects-policy-of-nuclear-launch-on-warning-of-an-incoming-attack/>.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ US Department of Defense, "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021," *Office of the Secretary of Defense*, November 3, 2021, <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>.

destroyed in a preemptive attack using precision-guided conventional missiles.²⁰ Replacing them with large fields of silo-based missiles would address that concern. Destroying the silo fields would require an attack with a very large number of nuclear weapons, which Chinese political leaders may believe their US counterparts would be far less likely to attempt.²¹ Chinese military planners would not need to fill all, or even any of the silos to discourage US decision-makers from attempting a pre-emptive attack on Chinese nuclear forces. US planners would have to attempt to destroy all of them because some of them might contain missiles China could use to retaliate. Nuclear wargamers sometimes refer to this stratagem as a “shell game.”²²

Whether the silos will be empty, full, or partially full, China’s decision to build them is not encouraging for the non-nuclear weapons states waiting for China and the other members of the N5 to take their obligation to engage in nuclear disarmament negotiations seriously. The decision is already stimulating another round of nuclear arms racing and is a clear violation of China’s NPT commitments.

Underlying Causes

Chinese leaders are more worried about war with the United States than they have been since US President Richard Nixon went to China in 1972. During that visit Nixon told Chinese leaders Mao Zedong and Zhou Enlai he agreed Taiwan is a part of China.²³ President Jimmy Carter interpreted Nixon’s discussions with China on the status of Taiwan as a US government commitment²⁴ and told Deng Xiaoping he was willing to accept China’s position on the sovereign status of Taiwan as a precondition for the normalization of US-China relations.²⁵ President Trump, and now President Biden, appear to be walking away from that commitment.

²⁰ Military Strategy Research Department, China Academy of Military Science, *The science of military strategy*. Military Science Press, Beijing, 2013.

²¹ John W. Lewis and Hua Di, “China’s Ballistic Missile Programs: Technologies, Strategies, Goals,” *International Security* 17:2 (Fall 1992).

²² Lucia Stein and Rebecca Armitage, “China appears to be ramping up construction of missile silos in the desert. But could it be a ‘shell game’?,” *ABC News*, July 10, 2021, <https://www.abc.net.au/news/2021-07-10/china-appears-to-be-ramping-up-construction-of-missile-silos/100273208>.

²³ US Department of State, “Memorandum of Conversation: Beijing, February 22, 1972, 2:10–6 p.m.,” *Office of Historian, Foreign Relations of the United States*, Vol. XVII, China, 1969-1972, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17/d196>.

²⁴ US Department of State, “Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter: Washington, March 8, 1977,” *Office of Historian, Foreign Relations of the United States*, Vol. XIII, China, 1977-1980, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v13/d16>.

²⁵ US Department of State, “Memorandum of Conversation: Beijing, May 21, 1978, 4:05–6:30 p.m.,” *Office of Historian, Foreign Relations of the United States*, Vol. XIII, China, 1977-1980, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v13/d110>.

The urgency of Chinese concerns about the possibility of war led them to believe the United States was preparing to start one in October of 2020 and again in January of 2021.²⁶ China put its military forces on a heightened state of alert on both occasions, prompting the US Chairman of the Joint Chiefs of Staff to take the extraordinary step of calling his Chinese counterpart, without the knowledge or approval of President Trump, to assure Chinese leaders that no attack was planned.²⁷

While these two instances were associated with an unprecedented risk of political instability in the United States, they also took place in the context of a clear negative shift in US-China relations that began with President Obama's "pivot to Asia" and rapidly accelerated under President Trump. The four decades of gradually increasing economic, scientific, and cultural cooperation and integration that followed Nixon's visit in 1972 had now degenerated into an openly hostile US effort to isolate China and cripple its economy.

China's decision to construct 300 new nuclear missile silos appears to have been taken after the election of President Trump and inauguration of a combative US-China policy that included sweeping new tariffs²⁸, a public repudiation of Nixon's opening to China²⁹ and an upgrading of official US relations with Taiwan.³⁰ President Biden and the new Democratic majorities in Congress are sharpening Trump's chaotic anti-China initiatives into a comprehensive, long-term policy of "strategic competition."³¹ The competitiveness legislation currently under consideration in Congress is designed to untangle US supply chains for many advanced technologies from domestic and foreign links to China. It is a broad-based effort to deny China access to advanced technology, capital, and international markets. The United States government appears to be returning to the policies of the pre-normalization era in US-China relations.

Chinese leaders are unlikely to respond constructively to US efforts to defeat them in what

²⁶ Andrew Desiderio, "Milley: Beijing's fears of U.S. attack prompted call to Chinese general," *Politico*, September 28, 2021, <https://www.politico.com/news/2021/09/28/milley-china-congress-hearing-514488>.

²⁷ Robert Costa and Bob Woodward, *Peril*, Simon and Schuster, New York, 2021.

²⁸ BBC, "A quick guide to the US-China trade war," *BBC News*, January 16, 2020, <https://www.bbc.com/news/business-45899310>.

²⁹ Matthew Lee, "At Nixon library, Pompeo declares China engagement a failure," *Washington Post*, July 23, 2020, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/at-nixon-library-pompeo-declares-china-engagement-a-failure/2020/07/23/c4b073f2-cd29-11ea-99b0-8426e26d203b_story.html.

³⁰ Gary Shih and Lily Kuo, "Trump upsets decades of U.S. policy on Taiwan, leaving thorny questions for Biden," *Washington Post*, January 13, 2021, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/trump-biden-taiwan-china/2021/01/13/1bbadec0-53c0-11eb-acc5-92d2819a1ccb_story.html.

³¹ Catie Edmonson and Ana Swanson, "House Passes Bill Adding Billions to Research to Compete With China," *The New York Times*, February 4, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/02/04/us/politics/house-china-competitive-bill.html?searchResultPosition=2>.

President Biden describes as a zero-sum contest to “win the 21st century.”³² If the US government continues to treat China as an adversary, Chinese leaders will most likely adopt an increasingly adversarial military posture. Chinese leaders held military spending to a constant and comparatively low 2% of GDP during the past four decades of US-China cooperation. But they invested a much larger percentage of GDP on military spending in the period before China normalized relations with the United States.³³

China’s decision to put its forces on heightened alert, twice, during the turmoil surrounding the 2020 US presidential election suggests the deterioration of US domestic politics, which is associated with the strong negative shift in US China policy, is a source of considerable insecurity in Beijing. If Chinese leaders feel war between the two countries is more likely than it was in the past, their preparations for war are likely to increase with a visible sense of urgency. US observers are likely to view these urgent preparations as a precursor to aggression. This is the type of mutually reinforcing negative behavior that leads to arms racing.

Biden hopes to contain the imagined long-term global competition with China by erecting “common-sense guardrails to ensure that competition does not veer into conflict.”³⁴ US officials may see the N5 statement as one of those guardrails. It is unlikely Chinese officials see it the same way, especially since Chinese leaders appear highly critical of the Biden administration’s “guardrail” concept. One Chinese commentator described it as a vehicle for a containment policy like the one the United States used to confront the old Soviet Union.³⁵

Maintaining the Status Quo

Both Ma and Fu correctly pointed out that China has always assumed a nuclear war cannot be won. Not long after the bombings of Hiroshima and Nagasaki, Chinese Communist Party leader Mao Zedong told US journalist Anna Louise Strong that “the atom bomb is a paper tiger.”³⁶ He believed the weapons were too destructive to be used in warfare and the threat to use them was a form of psychological warfare. China’s 1964 statement, issued after its first

³² The White House, “Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress,” April 28, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/>.

³³ SIPRI, “Military Expenditure Database.” *Stockholm International Peace Research Institute*. Solna, Sweden, <https://www.sipri.org/databases/milex>.

³⁴ The White House, “Readout of President Biden’s Virtual Meeting with President Xi Jinping of the People’s Republic of China,” November 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/16/readout-of-president-bidens-virtual-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china/>.

³⁵ Ding Gang, “Biden’s ‘guardrails’ need true test,” *Global Times*, November 17, 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202111/1239239.shtml>.

³⁶ Mao Zedong, “Talk with the American Correspondent Anna Louise Strong,” *Selected Works of Mao Zedong*. Vol. 4. 1191–1192. Beijing: People’s Publishing House, 1996.

nuclear test, used the term “nuclear blackmail” to describe the intended psychological effect.³⁷ The N5 statement’s reaffirmation of the belief that a nuclear war cannot be won, which US President Ronald Reagan first communicated to the Chinese in a 1984 address at Fudan University,³⁸ garnered a lot of US and international headlines, but it was not a step forward for China or US-China nuclear relations.

Ma Zhouxu’s closing comments on the N5 statement highlighted that in addition to adhering to a no first use policy and restricting the size of its nuclear forces to a minimum level, China maintains a defensive “nuclear strategy.”³⁹ He claims these three aspects of Chinese policy “are in themselves a contribution” that deserves the praise and appreciation of the international community.⁴⁰ Ma’s language calls to mind the passage in China’s 1964 statement that described China’s decision to join the nuclear club as “a great encouragement to the revolutionary peoples of the world” and “a great contribution to the cause of defending world peace.”⁴¹

But unlike in 1964, when Chinese leaders said, “In developing nuclear weapons, China’s aim is to break the nuclear monopoly of the nuclear powers and to eliminate nuclear weapons,” Chinese leaders no longer seem concerned about the disparity between nuclear and non-nuclear nations. Ma said the aim of Chinese nuclear weapons policy today is to “preserve global strategic stability.” Fu Cong repeated China’s intent was to reaffirm the “defensive” role of nuclear weapons in “maintaining global strategic stability.” Fu added that China tried to push the N5 towards “reducing the role of nuclear weapons in national security policies,” which is commendable. But the difference between the limited ambitions articulated by Chinese officials today and the 1964 statement, which called for international negotiations on abolition, speaks volumes about how the Chinese leadership attitude towards nuclear weapons has changed. Instead of trying to compel the United States and Russia to enter negotiations to eliminate nuclear weapons, Chinese leaders now seek to maintain a status quo that indefinitely divides the world into nuclear haves and have nots.

In the 1964 statement, China proposed, “a summit conference of all the countries of the world

³⁷ Wilson Digital Archive, “Statement of the Government of the People’s Republic of China, October 16, 1964,” *Wilson Center*, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/134359>.

³⁸ Ronald Reagan, “Remarks at Fudan University in Shanghai, China: April 30, 1984,” *The Ronald Reagan Presidential Library and Museum*, <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/remarks-fudan-university-shanghai-china>.

³⁹ “Interview with Vice Foreign Minister Ma Zhaoxu on P5 Leaders’ Joint Statement on Preventing Nuclear War,” *China Ministry of Foreign Affairs*, January 3, 2022, http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/03/content_5666336.htm.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Wilson Digital Archive, “Statement of the Government of the People’s Republic of China, October 16, 1964,” *Wilson Center*, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/134359>.

be convened to discuss the question of the complete prohibition and thorough destruction of nuclear weapons.”⁴² In 2017, when over a hundred UN member states met to draft the UN Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW), China sat on the sidelines. As the TPNW was being discussed, Chinese President Xi Jinping gave a speech at the United Nations Office in Geneva in support of his vision for a “community for a shared future for humanity.” In the speech, Xi said one of the key principles of that shared future was that “the sovereignty and dignity of all countries, whether big or small, strong or weak, rich or poor, must be respected.”⁴³ In October 2018, just a little more than a year after the TPNW was adopted with the votes of 122 smaller and weaker non-nuclear nations, China joined the N5 in issuing a statement criticizing the treaty.⁴⁴ The January 2022 N5 statement on nuclear weapons is another reminder that Chinese leaders care less about the principle of national equality, and the will of a clear majority of UN member states, than they do about retaining China’s special status as a member of the nuclear club.

⁴² Ibid.

⁴³ Xi Jinping, “Work Together to Build a Community of Shared Future for Mankind,” *China Ministry of Foreign Affairs*, Geneva, January 18, 2017, <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceiq/eng/zygx/t1432869.htm>.

⁴⁴ UK Mission to the United Nations in New York, “P5 Joint Statement on the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,” October 24, 2018, <https://www.gov.uk/government/news/p5-joint-statement-on-the-treaty-on-the-non-proliferation-of-nuclear-weapons>.

著者紹介（執筆順）

吉田 文彦 (YOSHIDA, Fumihiko)

RECNA センター長・教授

1955 年京都府生まれ。東京大学文学部卒、朝日新聞社入社。2000 年より論説委員、論説副主幹。その後は、国際基督教大学 (ICU) 客員教授、米国のカーネギー国際平和財団客員研究員、笹川平和財団常務理事など経て現職。大阪大学にて博士号（国際公共政策）。

黒澤 満 (KUROSAWA, Mitsuru)

RECNA 顧問

大阪大学名誉教授、大阪女学院大学名誉教授。日本軍縮学会初代会長、核不拡散条約 (NPT) 再検討会議日本政府代表団顧問、1995、2000、2005、2010、2015。

西田 充 (NISHIDA, Michiru)

RECNA 教授

専門は、軍備管理・軍縮・不拡散。主な著書は、『核の透明性—米ソ・米露及び NPT と中国への適用可能性』（単著）、『NPT—核のグローバル・ガバナンス』（共著）。外務省にて長年、軍縮不拡散専門官として軍縮不拡散分野に従事（在米日本国大使館、軍備管理・軍縮課、ジュネーブ軍縮会議日本政府代表部、不拡散科学原子力課など）。ミドルベリー国際大学院モントレイ校で不拡散を専攻。一橋大学で博士号（法学）取得。

グレゴリー・カラーキー・フィリップ (Kulacki, Gregory Phillip)

RECNA 外国人客員研究員

1957 年生まれ。メリーランド大学で博士(政治)を取得。現在は、憂慮する科学者同盟 (UCS) で中国プロジェクトのマネージャーを務めており、東アジアの核政策及び核軍縮について研究を行っている。

小泉 悠 (KOIZUMI, Yu)

東京大学先端科学技術研究センター講師。専門はロシアの軍事・安全保障政策。早稲田大学大学院政治学研究科（修士課程）修了後、民間企業勤務、外務省国際情報統括官組織専門分析員、ロシア科学アカデミー世界経済国際関係研究所客員研究員、公益財団法人未来工学研究所研究員、東京大学先端科学技術研究センター特任助教などを経て 2021 年から現職。主著に『現代ロシアの軍事戦略』（筑摩書房）、『「帝国」ロシアの地政学』（東京堂出版）、『軍事大国ロシア』（作品社）などがある。

樋川 和子 (HIKAWA, Kazuko)

大阪女学院大学・大学院教授、日本国際問題研究所客員研究員、核軍縮検証に関する国連政府専門家グループ・メンバー。2013 年 8 月～2019 年 12 月まで外務省軍備管理・軍縮・不拡散専門官。外務省での勤務（2019 年 12 月退職）を通じ、2002 年以降の NPT プロセス

にほぼ一貫して関与。2010 年 NPT 運用検討会議第 1 回準備委員会、2010 年運用検討会議
主要委員会 III では議長補佐を務めた。

朝長 万左男 (TOMONAGA, Masao)

RECNA 客員教授

元日本赤十字社 長崎原爆病院院長 / 核兵器廃絶地球市民長崎集会実行委員会委員長。

1943 年長崎市生まれ。2 歳のときに、母親とともに爆心地から 2.7km の距離で被爆。長崎
大医学部卒、同大で 40 年間血液内科医として被爆者医療および白血病の研究にあたる。

**Research Center for Nuclear Weapons Abolition,
Nagasaki University(RECNA)**
長崎大学核兵器廃絶研究センター (RECNA)

1-14 Bunkyo-machi, Nagasaki, 852-8521, Japan
〒852-8521 長崎市文教町1-14

TEL. +81 95 819 2164 / FAX. +81 95 819 2165
[E-mail] recna_staff@ml.nagasaki-u.ac.jp
<http://www.recna.nagasaki-u.ac.jp>