

論文の要旨

西田 充

題目：

核軍備管理・軍縮における透明性—米ソ・米露及びNPTと中国への適用可能性

概要

1. 論文の目的及びリサーチ・クエスチョン

本研究は、国際社会、特に米ソ・米露の二国間と核兵器不拡散条約（NPT）の多国間において、核兵器に関する「透明性」の議論の変遷及びその政策上の意義を包括的に論じる。その上で、核兵器の透明性に最も消極的な中国への適用可能性につき、特に中国の核戦略との関係から論じる。

核兵器は本来「秘密性」の典型であるが、近年国際社会においては、その「透明性」について活発に議論が行われている。「核兵器のない世界」の実現のためには、その前提条件として透明性は不可欠である。しかし、様々な文献や実際の外交の現場で透明性という用語が異なる意味・目的で扱われており、先行研究では、実際にとられている透明性措置や実際に行われている議論に関し概念の整理がなされないまま、また一次資料に基づいた分析がなされていない。かかる状況の下では、今後の合理的議論の発展と収斂が期待できず、いずれ議論が膠着する可能性がある。そこで本研究では、先行研究や関係者へのインタビューの他、会議の公式記録や各国の合意文書といった一次資料を活用し、透明性概念の発展の過程の分析を通じ、政策の展開の文脈に沿いながら概念の整理と精緻化を試みるものである。

本研究は次の3つのリサーチ・クエスチョンを立てる。第1に、そもそも一般的な軍備管理・軍縮において透明性の概念はどのように整理され得るのか。透明性を通じて何を達成しようとしてきたのか。どのような意義があるのか。第2に、核軍備管理・軍縮における透明性についても、二国間と多国間に分けたいうえで、透明性概念の位置づけおよび意義について、以下のような問いを立てる。すなわち、二国間と多国間において、透明性の議論がどのように発展してきたのか。二国間については、米ソ・米露の核軍備管理・軍縮の枠内において実際にどのような透明性措置がとられてきたのか。多国間については、NPT体制の維持・強化との関係において透明性がどのように議論されてきたのか。第3に、そうした米ソ・米露においてとられてきた透明性措置は核戦略理論との関係においてなぜ可能であったのか。他方で、なぜ米中間では現代に至るまで可能ではないのか。そして、米ソ・米露における透明性措置は、どのように中国に適用できるか。

2. 主たる結論(findings)

第1のリサーチ・クエスチョンについて、通常兵器の軍備管理・軍縮において「透明性」という用語が用いられるようになったのは、冷戦末期の1980年代後半から1990年代という比較的最近のことであるが、実質的には、それ以前から、「軍事行動に関する情報」といった形で認識されていた。透明性措置は、当初は主に信頼醸成措置の一部としていわば無意識な形で実施されていたが、冷戦末期の頃から明示的に「透明性」という用語が用いられるようになり、近年では、透明性の位置づけが徐々に高まってきていることを示すように「透明性・信頼醸成措置」と称されるほどになっている。

透明性の目的・意義は、主に①信頼醸成措置（不信や恐怖の原因を緩和・除去することで相互信頼・理解を醸成する）、②検証措置（軍備管理・軍縮の合意での義務を遵守しているかを検証する）、③軍備管理・軍縮の代替（合意が得られない軍備管理・軍縮を代替する）、④軍備管理・軍縮の促進（更なる軍備管理・軍縮への合意を促進する）、⑤規範（目的いかんにかかわらず、国際規範として実施する）に分類される。

透明性を履行する際の原則としては、①安全保障（各国の安全保障を害さない）、②公開性（様々なレベルで公開）、③非限定性（あらゆることが対象となり得る）、④比較可能性（各国の情報を比較できること）が挙げられる。透明性の対象は、①定量的情報、②行為情報、③意図情報に分けられる。

欧州の通常兵器における透明性措置は、概ね次の4段階を経て発展した。第1段階では、特定の軍事行動（例：25,000人以上の部隊の主要軍事演習に関する21日以上前の事前通報）といった行為情報といった表面的に見えやすい軍の動的情報の交換から始まった（1975年のヘルシンキ最終合意書）。第2段階は、特定の軍事活動へのオブザーバーの受入れ（例：7,000人以上の部隊の軍事活動へのオブザーバーの受入れ）である（1986年のストックホルム文書）。第3段階は、軍事情報の交換（例：軍事組織、人員、主要兵器・装備といった定量的情報の交換）とそれら情報の検証（例：査察の受入れ）である（1990年のウィーン文書）。第4段階は、将来の防衛計画に関する情報交換（例：中長期の軍事力の規模、構成、訓練、装備、防衛政策・ドクトリン・予算等の年次情報交換）といった表面的にはより見えにくい意図情報の交換へと発展していった（1994年のウィーン文書）。単なる情報交換に留まらず、事後的に検証・評価するメカニズムも併せて徐々に発展していった。当初は、軍備管理・軍縮の代替策、また、信頼醸成措置として始まった欧州の透明性措置は、次第に検証措置としての透明性措置の性格も帯びてきた。更には、拘束性も徐々に強まり規範性も高まっていった。

第2の研究・クエスチョンについて、米ソ・米露二国間の核軍備管理・軍縮においても、軍備管理・軍縮一般と同様に、透明性の用語自体は冷戦直後頃から使われ始めたが、実際には冷戦期から実質的な透明性措置は実施されていた。欧州の通常兵器の軍備管理・軍縮においては北大西洋条約機構（NATO）とワルシャワ条約機構間の相互・均衡兵力削減（MBFR）交渉が頓挫する中で軍備管理・軍縮の代替策として始まった透明性措置であったが、米ソ・米露の核軍備管理・軍縮ではキューバ危機を契機として危機管理のための信頼醸成措置としての透明性措置から始まった。最初の始まりに違いがあったことを除けば、その後の信頼醸成措置としての透明性措置から、戦略攻撃兵器削減条約（START）を中心とする核軍備管理・軍縮条約における検証措置としての透明性措置（データ交換や現地査察）に発展したという流れは同様である。米露間では、更に、核軍備管理・軍縮を促進するための透明性措置が試みられたこともあった。また、欧州における通常兵器の軍備管理・軍縮と同様、米ソ・米露の核軍備管理・軍縮においても透明性措置は多様化・深化していった。その方向性は完全には一致している訳ではないものの概ね同様の流れを辿っている。まず、欧州と同様に、米ソ・米露においても、表面的に見えやすい行為情報に関する透明性措置（1971年の米ソ核戦争勃発危険低減協定におけるミサイル発射の事前通告）から始まり、徐々に定量的情報に関する透明性措置（1979年の戦略攻撃兵器制限条約（SALT II）におけるデータ交換での大陸間弾道ミサイル（ICBM）の発射基の保有数、複数個別誘導再突入体（MIRV）化されたICBMの発射基の保有数、潜水艦発射型弾道ミサイル（SLBM）の発射基の保有数、MIRV化されたSLBMの発射基の保有数、重爆撃機の保有数等に始まり、その後の1991年のSTART等における更に詳細な定量的情報の交換）、最終的には欧州の通常兵器ほどのしっかりしたものではないが一定の意図情報（2000年代以降の米露間の戦略対話）というように、表面的にはより見えにくい情報に関する透明性措置がとられるようになった。米ソ・米露間の核戦略関係が戦略的安定性を基礎とし、検証制度を内包する核軍備管理・軍縮条約の構築を中心に発展したことから、表面的に見えやすい行為情報や客観的に測定可能な定量的情報が米ソ・米露間の透明性措置の中心をなしたと考えられる。

第2の研究・クエスチョンのうち、多国間の核軍備管理・軍縮の代表的なフォーラムであるNPTにおいても、軍備管理・軍縮一般や米ソ・米露二国間と同様に、「透明性」という用語がNPT再検討プロセスの議論や合意文書で出てきたのは冷戦末期から冷戦後にかけてであるが、冷戦期においても「情報提供」といった形で一定の議論はなされていた。また、プロパガンダ的な内容が多く、形式や内容面で統一性や比較可能性がないといった問題はあったもの

の、1985年の第3回再検討会議以降、「情報提供」といった形で核兵器国は何らかの報告を行ってきた。他方で、NPTにおける透明性の議論が深化したのは、冷戦以降である。当初、1990年に「透明性」という用語が初めて各国の発言記録や提出文書の中で現れた時点では、透明性は、米ソ・米露二国間の戦略的安定性の文脈で語られていたが、その後、徐々に、核兵器の保有を法的に認められる核兵器国と認められない非核兵器国という締約国間の差別性を内包するNPT特有の性質に由来した信頼醸成や説明責任といった観点で主に用いられるようになった。透明性の対象としても、非戦略核を含む核兵器の数や核分裂性物質の生産量、核弾頭の解体等、非常に具体的な項目が議論されるようになっていった。2010年再検討会議には、具体的な報告メカニズムとして、5核兵器国に対して、標準報告フォームに合意した上で、2014年に開催される2015年再検討会議第3回準備委員会で報告することが求められた。これは、以前の単なる「情報提供」ではなく、2000年代に進展した説明責任や再検討プロセス強化といったNPT特有の性質に基づく議論を踏まえた制度設計の試みである。その後、2015年再検討プロセスでは、5核兵器国は、2010年合意に基づいて、不十分ながらも「標準報告フォーム」的なものに基づいて報告を行った。その内容も様々な問題はありながら、過去の「情報提供」内容と比べると一定の進展は見られた。2015年再検討会議では具体的な改善案が議論され、最終文書全体の合意が失敗に終わった後、2020年再検討プロセスにおいても改善案の議論が続けられている。

このように、NPTにおける透明性に関する議論は、米ソ・米露二国間における透明性に関する動向に大きな影響を受けつつも、独自の発展を遂げてきている。すなわち、NPTでは、主に定量的情報を対象とした信頼醸成のための透明性が議論の中心として展開した。核兵器国と非核兵器国の間の差別性を内包するNPTでは、米ソ間の危機管理的な信頼醸成措置由来の透明性措置とは性質が異なり、特に核兵器国が核軍縮に関する説明責任を果たすことで、主に核兵器国と非核兵器国の間の信頼を醸成し、ひいては、NPT体制そのものへの信頼を維持するといった意味での信頼醸成というNPT特有の透明性である。

第3のリサーチ・クエスチョンについて、いずれの核兵器国においても、核の透明性をどこまで許容できるのかは、核戦略と密接に関係している。米国であれば、相互に非脆弱な第二撃報復能力を有する戦略的安定性（懲罰的抑止）を基盤としつつ、敵国の第二撃報復能力を完全に除去しない程度の限定的なカウンターフォース戦力を保有する（限定的な拒否的抑止）という基本戦略の下で構築されてきた戦略的安定性を確保するための核軍備管理・軍縮の枠組みにおいて、透明性措置は発展してきた。逆にその枠組みを超える範囲での透明性は得られない。これはソ連・露にも概ね当てはまる。

中国も同様に透明性措置の可能性は中国の核戦略に規定されているが、中国の場合は、米ソ・米露とは大きく異なる核戦略をとっている。すなわち、中国は、小規模かつ脆弱性が高い核戦力を含む最小限抑止戦略の下で、核抑止力を確保するために核戦力の規模や能力に関する量的曖昧さに依存している。したがって、核弾頭数といった定量的情報については、透明性を発揮することが難しい。他方で、意図情報については、特に無条件の第一（先行）不使用政策や消極的安全保証といった最小限抑止戦略から直接導き出される宣言政策については、その信頼性は別としても、曖昧さを残さない形で透明性を発揮できている。危機的安定性に資する行為情報については、そもそも最小限抑止戦略では、米ソ・米露間のような危機的状況を惹起する可能性も低く、必要性に迫られることはなかった。他方で、今後必要性に迫られる場合に、中国の核戦略との関係で可能かと言えば、必ずしも単純ではない。危機的安定性という概念自体が、核兵器の第一（先行）使用の可能性を前提としていることから、第一（先行）使用を明確に否定する中国の核戦略からすると受け入れがたい概念とみなされている。中国の場合、米ソ・米露における戦略的安定性の確保という目的に基づいた透明性措置自体が、中国の核戦略との関係から極めて難しいものとなっている。このように、米ソ・米露と中国とでは、透明性措置の現状のみならず、その基礎となる考え方・核戦略も大きく異なっており、特に、米ソ・米露における透明性措置の基礎となった戦略的安定性の概念を中国にそのまま当てはめることは難しい。

とは言え、中国の現状の核戦略の中でも中国が更なる透明性を示すことは可能である。まず、基本的な考え方として、中国も「最小限」とは言え、核抑止戦略をとっている以上、理論的には、「最大限」の抑止戦略とも言える米ソ・米露の透明性措置のうち、核抑止戦略との相似関係において、「最小限」の透明性措置をとることは可能であろう。すなわち、中国の核抑止力を阻害しない範囲で、軍備競争安定性及び危機安定性、更にはNPT体制への信頼性の維持・強化のための核軍縮に資するという観点から、中国自身の「核抑止力レベルに相応した(*corresponding*)レベルでの透明性」が可能である。具体的には、まずは信頼醸成の観点から、一般的に西側で考えられている定量的情報に関する透明性ではなく、中国がこれこそ透明性であると重視する核戦略・ドクトリンといった意図情報の交換から始めることができる。こうした意図情報の交換の場は、現在の公式の宣言政策の聴取のみならず、実際の核戦力の開発・配備状況と宣言政策との整合性を問う形で、将来の変化の可能性の徴候があればその徴候をつかむ機会ともできる。最もハードルが高い定量的情報についても、核弾頭の保有総数や核兵器用核分裂性物質の生産量の概数といった情報であれば、短期的にも、それらを開示することで中国の現在の核戦略との関係でも中国の安全

保障を害する問題が生じるとは考えられない。中国の核戦力の残存性が高まるより中長期的には、中国の核戦力のうち特に運搬手段の構成状況、すなわち、いわゆる核戦力の「三本柱」（ICBM、SLBM、戦略爆撃機）の各要素をどのような割合でミックスさせているのかに関する定量的情報は一定程度可能となろう。更に、核戦力の正確性やMIRV化の有無に関する情報についても、中国の核戦略が引き続き維持されるのであれば、理論的には、核戦略との関係でも重大な安全保障上の問題を惹起すべき問題ではない。更にはミサイル発射事前通報といった行為情報の交換も可能と言える。

3. 本研究の学術上及び政策上の意義

本研究を通じて二国間及び多国間における核軍備管理・軍縮における透明性の議論や履行の過程を多面的かつ重層的に分析することで、上記のとおり、核軍備管理・軍縮における透明性の目的や意義の全体像を浮かび上がらせることができた。核軍備管理・軍縮における透明性は主に米ソ・米露の二国間で履行されてきたことは確かであるが、二国間での議論が多国間（NPT）での議論に影響を及ぼしつつも、NPTでの議論は独自の形で進展していった。結果として、透明性には、特に二国間においては、戦略的安定性に資する効果と核抑止力を阻害する効果の互いに逆方向のベクトルがある一方で、多国間においては核軍縮やNPT体制の信頼性といった観点からの透明性に向けた要請という別のベクトルがあり、それらの3すくみの中での均衡点で透明性が成り立つことも明らかとなった。また、表面的には透明性が極めて困難な中国についても、上記のとおり、現状の核戦略の下でも何らかの余地があり得ることを示すことができた。

他方で、本研究は、米ソ・米露の核兵器大国の透明性を歴史から紐解き、新たな超大国としてその存在感を著しく高めている中国の透明性の可能性を探った。本来であれば、核兵器の面では未だ小規模な核兵器国とみなされている中国の透明性の可能性を探るためには、英仏や印パといった同じく小規模な核戦力の保有国の透明性も研究の対象にすべきであったであろう。今後の研究課題である。

更に、技術進展と透明性の関係も今後の研究課題である。透明性措置の有無に関わらず、今後、核弾頭や核分裂性物質の量が透明になってしまうような技術進展によっていずれにしても透明になってしまうのであれば、核戦略の範囲内で透明性を受け入れるという原則はもはや当てはまらなくなる。また、今後、精密攻撃兵器の技術進展も大きく影響し得る。精密攻撃兵器の技術進展は、核戦力を無能力化するための先制攻撃の能力が高まることを意味する。その結果、そうした先制攻撃を受ける側は脆弱性認識を高めることとなり、堅固な地下化

等を通じて核戦力をより隠匿する。すなわち、透明性はより困難となる。他方で、監視・偵察の技術進展が進めば、敵国の核戦力の実態をより透明にすることができるが、第二撃報復戦力の配備位置まで明らかにするレベルにまでなれば、暴露される側は使うか失うかという状況(a use-them-or-lose-them situation)に陥ることとなり、第一(先行)使用の誘因が高まることとなり、危機安定性を害することとなる。

以上のような今後の研究課題はあるも、本研究によって、今後の核軍備管理・軍縮における透明性の政策上の意義も幾つか特定することができた。第1に、核兵器国間の戦略的安定性を確保するという意義は引き続き見いだされる。米露関係が極度に悪化し、新戦略攻撃兵器削減条約(新START)の後継条約の交渉、更には新START自体の延長も見通しがつかない中において、今後数年から10年以内に、米露の戦略核に関する法的枠組みが消滅する可能性は十分にある。米ソ・米露間の様々な透明性措置は、戦略的安定性の主要構成要素である危機安定性と軍備競争安定性の両面を担保してきたことから、そのような核軍備管理・軍縮条約受難の時代にあっても透明性措置がその役割を果たすことは十分に考えられる。

第2に、核軍縮を促進するための安全保障環境の醸成という意義がある。例えば、北東アジア地域においては、中国の核戦力及び戦略の実態が不透明なことから、日米の安全保障関係者の間で、米国の大幅な核兵器削減は中国が米国と対等な相互抑止関係を目指す誘因となりかねないとの懸念が示されるようになった。中国が自国の核兵器の数を公表し、定期的にアップデートするようになれば、将来的な核軍縮イニシアティブに対する国内外の不安感も低減することができるかも知れない。

第3に、核兵器国による説明責任を果たし、NPTにおける核兵器国と非核兵器国の信頼を醸成し、NPT体制の維持・強化に資するという意義がある。これまでの核兵器国間(米ソ・米露間)の核軍備管理・軍縮交渉は、戦略的安定性の確保を基礎として、NPTでの議論とは概ね切り離された形で独自に進められてきた。しかし、今後の核兵器国間の核軍備管理・軍縮交渉は、特にNPTをはじめとする多国間での議論をより踏まえ、また、多国間での議論にフィードバックすることをより想定して進めることで、核兵器国に対する透明性向上への要求が透明性の議論の中心にあるNPT体制への信頼を維持・強化していくことが想定される。

透明性は、NPT体制への信頼維持及び核軍縮の観点からもNPTにおける主要論点となっており、また、核大国間の戦略的安定性、更には地域の安全保障においても重要な論点である。日本は、NPTの主要なプレーヤーの一角として引き続きNPTを中心として透明性の議論の発展に貢献することが期待さ

れる。更には、地域外交でも透明性の議論を進めることで、日本の核軍備管理・軍縮外交の地平線も広がることとなろう。