

第9章 ポスト INF 条約の NATO と欧州安全保障

鶴岡 路人

はじめに

2019年2月2日、米国政府は INF（中距離核戦力）全廃条約（以下、INF 条約）の履行を停止し、条約からの離脱に向けた正式な手続きに入った¹。このままいけば、6ヶ月後の2019年8月2日には条約が終了することになる。1987年12月に米国と当時のソ連との間で締結された INF 条約は、射程 500 キロから 5,500 キロの地上発射の弾道および巡航ミサイルを全廃するという画期的な核軍縮条約であり、冷戦終結への道を大きく開くものだった。そのため、INF 条約の終了は、核軍縮という観点では大きな後退であると同時に米露関係悪化の象徴でもあり、欧州そして世界の安全保障環境にいかなる影響をもたらすかが注目されている。

そこで本稿では、第1節で、トランプ（Donald J. Trump）政権による INF 条約離脱の決定の背景と欧州側の懸念を概観する。そのうえで第2節では、米国を含めた NATO における議論の推移を振り返ることで、INF 条約問題に関する NATO におけるコンセンサス形成のプロセスを明らかにする。そこで鍵となったのは「インテリジェンス外交」とでも呼ぶことのできる、インテリジェンス共有をめぐる同盟国間の駆け引きであった。第3節では、INF 条約が終了に向かうなかで、今後いかなるシナリオが考えられるかを分析し、第4節では、INF 条約をめぐる一連の過程が日本に突きつける課題を整理することにしたい。

1. 米国の思惑と欧州の懸念

INF 条約からの離脱という米トランプ政権の決定の背景には、大きく分けて3つの要素があったといえる。第1は、当然のことながらロシアによる条約違反である。米国はオバマ（Barack Obama）政権時代の2014年から、ロシアの条約違反を指摘してきた。INF 条約からの離脱を支持してきたのは主として共和党系だったが、ロシアが守らない条約は米国や同盟国の安全保障にも国際的な核軍縮にも資さないとの考え自体は、米国内では幅広い支持を得てきたといえる²。

第2は、INF 条約に加盟していない諸国による INF に相当するミサイルの保有、さらにその拡大である。インドやパキスタン、イランなども含まれるが、ここで焦点となるのは中国である。トランプ自身、INF 条約の文脈ではロシアが条約違反をしていることに加えて、そもそも条約に入っていない中国が INF を開発・配備している事実を指摘し、「受け入れられない」としている³。ハリス米太平洋軍司令官（当時）は2018年2月に米議会下院軍事委員会において、中国が保有するミサイルの約95%が——INF 条約で米国は保有が認められていない——中距離弾道ミサイル（IRBM）であり、この分野での進歩が著しいと述べている⁴。中国との間に「ミサイル・ギャップ」が存在するため、米国の側もアジア太平洋地域において地上発射の中距離ミサイルを保有することが、対中戦略のために必要であるとの見方は以前から示されていた⁵。これは、今回の INF 条約離脱の米国の決定にあっても、ロシアより中国が念頭にあったとの解釈につながる。しかし、以下本稿でみるように、INF 条約からの離脱に関する米国の外交は、主として NATO を対象に行われたのが現実で

あった。加えて、後述のとおり、中国への対応で米国側にも地上発射のミサイルが必要である軍事的根拠は不明確である。

トランプ政権の INF 条約離脱決定の第3の要因は、まさに「トランプ・ファクター」ともいべきものであり、国際条約に米国が拘束されること自体を忌諱する立場である。ここで重要な役割を果たしたのは、従来から INF 条約に批判的だったボルトン (John Bolton) 国家安全保障問題担当大統領補佐官であったといわれる⁶。その意味では「ボルトン・ファクター」でもある。あるいは、それはイデオロギーだったともいえる⁷。核軍縮を掲げたオバマ政権では現実的な選択肢になりにくかったものが、トランプ政権では可能になったということである。

他方、欧州で INF 条約の破棄を望んでいた政府は皆無だったといってよい。INF 体制の崩壊により最も直接的な(悪)影響を受けるのが欧州だと考えられていたからである⁸。ただし、ロシアが INF 条約違反の新たなミサイルを開発・配備しているとすれば、脅威にさらされるのは欧州であり、本来であれば、米国よりも欧州が先に声を上げてもおかしくなかった⁹。しかし、脅威認識が広まらなかったのみならず、ロシアの INF 条約違反の認定にも消極的だった。その背景としては、インテリジェンスの不足が大きい。しかし同時に、ロシアの条約違反を認定してしまえば、何らかの軍事的対応策が必要になる可能性が高まるが、それを避けたいとの思惑があったことも否定できない。そうしたなかで、INF 条約の破棄については、冷戦末期以降の欧州安全保障や核軍縮体制を崩すものとの議論や、気候変動に関するパリ協定やイラン核合意 (JCPOA) などに次ぐ、国際的合意へのトランプ政権の敵意といった文脈での理解が主流を占めるようになった。

2. NATO における議論の展開——何が問われたのか

ロシアによる INF 条約違反については、2014年にオバマ政権が報告書で公に指摘して以降、NATO においても議論されるようになった。しかし、NATO での議論が一直線に進むことはなかった。その最大の要因は、欧州諸国が INF 条約の存続を望んだことだったが、実質的な焦点となったのはロシアの条約違反の認定の可否であった。

(1) 進まない議論

2014年7月の年次報告書で米務省は、ロシアが INF 条約下の義務に違反しているとし、この「懸念 (concerns)」を前年からロシアに対して提起しており、今後も懸念の解消のために問題を提起し続けるとした¹⁰。他方で、保秘の観点から、ロシアのいかなるミサイルが条約違反であるかなどの詳細は一切明らかにしなかった。同年9月に英ウェールズで開かれた NATO 首脳会合の宣言文書は、軍備管理・軍縮について触れた段落のなかで、「INF 条約を含む軍縮や不拡散に関する既存の条約は尊重されることが重要」であり、「この観点で、完全に検証可能な遵守を通じて INF 条約の実効性を維持するようロシアに求める¹¹」と述べるにとどまった。この時点では、条約「違反 (violation)」との用語すら使われていない¹²。

それから2年弱後の2016年7月のワルシャワでの NATO 首脳会合では、INF 条約問題に関して、ほとんど同一の文言が繰り返された。つまり、ロシアの条約違反に直接は言及せず、実効性の維持を求めただけである¹³。この間に、同問題に関する NATO 内の議論は

全く進まなかったのだろう。米国も NATO 諸国に対する働きかけを強めなかった、つまり NATO における支持取り付けを重視していなかったことが強く窺われる。加えて、NATO 諸国側も米国の働きかけが特に強くなかったことから、ロシアが INF 条約違反であるか否かの判断を迫られる状況になく、米国に対して従来以上の情報共有を求めることもなかったのだろう。

(2) 強まる米国からの働きかけ

この問題に関する NATO 内の状況が変化するのは 2017 年後半である。同年 12 月に北大西洋理事会 (NAC) は声明を出し、「同盟諸国 [NATO 加盟国] は、ロシアのミサイルシステムが深刻な懸念を生じさせていると認識する。NATO はロシアに対してそうした懸念に実質的に、そして透明性をもって対処し、米国との間で積極的に技術的対話を行うように強く求める¹⁴⁾」と述べた。NATO として従来と比べ大きく踏み込んだ表現になっている。この背景には、米国からの働きかけの強化があったといわれている¹⁵⁾。

実際、2017 年 4 月の米国防務省による定例の遵守報告では、ロシアの INF 条約違反に関する記述が、量的にも質的にも大きく変化していた。同報告書は、問題となる「条約違反の地上発射巡航ミサイル (the violating GLCM)」に関して、ミサイル自体や発射台、ロシアでの名称、開発・製造に携わる会社名に関する情報をロシア側に提供した他、これまでの発射実験やロシアによる隠蔽の試みについても伝え、同ミサイルの射程距離が 500 キロから 5,500 キロであり、それは従来から存在する R-500 (SSC-7) 型巡航ミサイルや、RS-26 型大陸間弾道ミサイル (ICBM) とは異なる点を指摘したと述べている¹⁶⁾。その後、2018 年 4 月に公表された次の遵守報告でようやく、当該ミサイルのロシアにおける名称が「9M729」であると明らかにされた¹⁷⁾。

後知恵かもしれないが、対象となるミサイルを明らかにしないままで NATO 内で議論を深め、さらには同盟としてのコンセンサスを得ることなど、当初から望むべくもなかったのだろう。米国としては、自国の有するインテリジェンスを守る——特定のインテリジェンスを守るとともに、米国の情報収集能力のレベルを秘匿する——必要性と、他国の支持を得ることを天秤にかけ、当初は前者の必要性が優っていたものと推測される。そうであれば、欧州側としても米国が INF 条約からの離脱に本気であると理解できなかったのも無理はない。ただし、2018 年 4 月の上述米国防務省報告書で 9M729 という名称に言及することになった以上は、おそらくその前後から、NATO 諸国に対しては従来以上の範囲でインテリジェンスが共有されるようになったと考えることが自然である。

そうしたプロセスの結果の 1 つが、2018 年 7 月にブリュッセルで開催された NATO 首脳会合の宣言文書だったのだろう。そこでは、INF 条約問題にパラグラフが 1 つ割り当てられ、「同盟諸国はロシアの 9M729 を特定し、それは深刻な懸念を生じさせている」とした。さらに、「長年にわたるロシアの行動や情報のパターンにより、同国の条約遵守に関して広範な疑念が生じている。新たなミサイルに関して信頼に足る応答がない以上、ロシアによる条約違反が最もあり得る評価 (the most plausible assessment) だと同盟諸国は信じる¹⁸⁾」と述べた。問題となるミサイルの名称に NATO の文書として初めて言及し、ロシアが条約違反状態にある可能性が高いことを示唆した。それでも、慎重な言葉遣いで、条約違反の認定からはまだ距離を置いていた。

その約3ヶ月後の10月20日に起こったのが、トランプによる INF 条約離脱意思の表明だった。この時点では、米国政府内の正式な意思決定はなされておらず、國務長官、国防長官といった主要閣僚でさえ、事前には知らされていなかったといわれている¹⁹。実際、少なくとも國務省や国防省が省の方針として、この時点での米国のイニシアティブによる離脱表明を大統領に進言していたとは考えにくい。そして、10月20日のトランプ大統領の発言も、正式な記者会見や演説のなかでの発表ではなく、中間選挙の選挙集会をまわる途中、大統領専用機に乗る直前のプレスとの立ち話、いわゆる「ぶらさがり」でのものだった。トランプが「我々は条約に残り、遵守してきた。しかしロシアは残念ながら遵守してこなかった。だから我々はこの条約を終わりにする、抜けるのだ」と述べたのに対して、記者が、「それは INF のことか？」と確認し、それに対して大統領が「そうだ」と答えたようなやりとりだったのである²⁰。そのため、これがどこまで米国政府の正式な意思表示だといえるのかさえ、当初は不明確であった。

その半月ほど前の2018年10月3-4日にブリュッセルで開催された NATO 国防相会合の場でマティス (James Mattis) 国防長官は、ロシアの INF 条約違反への対応策を議論したものの、欧州諸国からは何らアイデアが出なかったと後に述べた²¹。しかし、その当時、大統領による離脱表明が迫っているとの切迫感が NATO 加盟国の間で広く共有されていたとは考えにくい。これについては、トランプ政権内の認識ギャップ、ないしコミュニケーション・ギャップがあったと同時に、米欧間でも深刻なコミュニケーション・ギャップが存在していたといえる。

(3) 「インテリジェンス外交」の加速化

それでも、トランプの発言を受け INF 条約離脱への流れが一気に強まり、それとともに、米国の方針への支持を求めて同盟国への働きかけが強まったとみられる。INF 条約からの米国の離脱は条約の終了を意味するものであり、このことへの反発・懸念は欧州諸国で広く共有されていたが、外交交渉としては、ロシアの条約違反を NATO として認定し得るか否かが焦点となった。条約違反を認定するには十分な証拠が必要であり、欧州諸国はインテリジェンスの共有を求めたのである。

実際にどこまでのインテリジェンスが提供されたのか、そしてその内容は NATO 加盟国でも国によってどの程度の差があったのかについては不明である。米国が有するインテリジェンスは、ロシアが実施した発射実験のデータに加え、発射実験前後の電話などの通信傍受の記録、衛星情報、開発・製造会社の資料などだといわれており、これらがかなりの程度共有されたとみられる²²。

米国が有する証拠、およびそれに基づく評価について、最も踏み込んで説明したのはコーツ (Daniel Coats) 米国家情報長官による2018年11月30日の記者会見だった。それによるとロシアは、9M729 をまずは固定式発射台から500キロ以上の射程距離で実験発射し、その後、同ミサイルを移動式発射台から500キロ以下の射程距離で発射したという。この2つをつなぎ合わせれば、INF 能力が構成可能になるとのロジックである²³。というのも、INF 条約は、地上発射型ではないミサイルを地上の固定式の発射台から実験することは例外として認めている。水上発射や潜水艦発射のミサイル（これらは INF 条約の対象ではない——INF 条約が全廃したのは地上発射のミサイルのみ）も、開発段階では地上で発射す

ることが多いからである。インテリジェンスに関しても、関連のものをつなぎ合わせて全体像が示されるという構造だった。

そうしたなかで、2018年12月のNATO外相会合は、INF条約問題で大きな山場になると予測されていた。結果として同会合ではINF条約に関する声明が発表され、「同盟諸国は、ロシアがINF条約に違反し欧州大西洋地域の安全保障に重要なリスクをもたらす9M729型ミサイルを開発・配備したと結論づけた。我々は、ロシアがINF条約における義務に重大な違反をしているとの米国の証拠を強く支持する²⁴」と述べられた。NATOとしてロシアのINF条約違反を認定した瞬間であった。事前の予想以上にNATOの結束が強く示された格好になったが、その背景には、極めて強力な米国の働きかけがあったのだろう²⁵。

INF条約の終了を危惧する欧州諸国は、この過程でロシアとの交渉の最後の機会を求め、結果として、2018年12月の段階では条約からの離脱が正式に表明されることはなく、60日間の猶予が設定された。この要求はドイツが主導したようである。2018年11月にブエノスアイレスで開催されたG20首脳会合の際に行われたメルケル（Angela Merkel）首相とトランプ大統領との首脳会談では、この問題が主に議論されたと報じられており、トランプ政権がドイツに対して譲歩する格好となった²⁶。それまでのメルケル・トランプ関係を考えれば意外に聞こえるかもしれないが、裏を返せば、それだけ米国がNATOにおけるコンセンサスと米国の立場への支持を欲していたということであろう。

その後、60日間の期限を前にしたロシアへの働きかけは、米国のみならず、欧州主要国によるロシアとの二国間関係の文脈、およびNATOではNATO・ロシア理事会（NRC）の場でも試みられた。しかし、大方の予想どおり、この段階で具体的な成果を挙げることはできず、期限となる2019年2月2日を迎えることになった。

3. 考えられるシナリオ

ポスト INF 条約の欧州（とアジア）の安全保障に関しては、大きく分けて以下の6つのシナリオが考えられる。これらのなかからどれか1つになるのではなく、実際にはいくつかの要素が組み合わさった形で展開すると考えられる。

(1) INF 条約破棄の回避（への努力の継続）

2019年2月2日に米国が条約の履行を停止し、離脱のための正式な手続きを行ったことを受けて、ロシアも同様に条約履行の停止を発表した。そのため、INF条約の破棄が回避される可能性はもはやほとんどゼロであろう。米国の決定を受けてNATOも、2019年2月1日に北大西洋理事会（NAC）声明を発表し、ロシアによる条約遵守が実現しなかったことを遺憾としたうえで、条約からの離脱に関する米国の決定を「完全に支持する」と述べた²⁷。NATOの結束が示されたのである。

しかしこのことは、NATO諸国が一致して、この段階での条約からの離脱（条約破棄）が望ましいとの立場をとっていることを意味するわけではない。条約の破棄を懸念し、それに反対する立場からすれば、正式に条約が終了するまでの6ヶ月間を、条約存続に向けた最後のチャンスとして有効に使うべきだとの考え方になる。つまり「まだ諦めていない」のである。ストルテンベルグ（Jens Stoltenberg）NATO事務総長も、条約を維持するためにまだ6ヶ月残されているとの見方を示し、ロシアとの対話を続けていく意向を明らかにし

た²⁸。ドイツのメルケル首相も同様の発言をしている²⁹。もちろん、それら欧州の指導者もロシアの条約遵守——すなわち 9M729 型ミサイルの廃棄——が、この段階で対話のみによって実現できるとは考えていないだろう。それでも、こうした反応に、INF 条約破棄というトランプ政権の決定に対する欧州における支持の脆弱さが表れている。

(2) 条約は破棄されても、当面は現状のまま

米露はすでに INF 条約における義務の履行を停止したとしているが、INF 条約が正式に終了すれば、米露ともに INF の開発・配備への制約が完全に消滅する。しかし、国際法上可能になることと、実際に何を行うかは別問題である。

まず注目されるのは、今回条約破棄手続きのイニシアティブをとった米国の出方である。トランプ政権の方針は必ずしも明らかではないが、それは、軍事的必要性（作戦所用）の評価、財政的可能性・優先順位、そして開発・製造能力に左右されることになる。これらの結果として、INF 条約で禁止されていた何らかのものが必要とされたとしても、それは（地上発射の中距離）巡航ミサイルなのか弾道ミサイルなのか、そして通常弾頭なのか核弾頭なのかなど、さまざまに存在するオプションの優先順位に関して合意があるわけではない。加えて、連邦議会下院で多数派を構成するのが野党民主党であることに鑑みれば、必要な予算を確保できるかについても大きな疑問が生じる。さらに、たとえ新たな INF の開発・配備の決定が下されたとしても、実際の配備までには一定——既存の水上・潜水艦発射ミサイルの改造なのか新たな開発なのかにもよるものの、おそらく数年から 10 年——の時間がかかる。他方のロシアは、9M729 をすでに実戦配備しており、米国よりは進んでいるものの同ミサイルの生産能力には限界があり、INF 条約が終了したとしても急激に増産できる状況にはないといわれている³⁰。

これらを踏まえれば、2019 年 8 月に、現在の想定どおりに INF 条約が終了したとしても、米露両国が直ちに大量の INF を配備し合うような状況になることは現実的にほとんど考えられない。1980 年代に米ソが欧州正面に INF を競争的に配備したいいわゆる「ユーロミサイル危機」の状況とは根本的に異なるのである。これらのことは、INF 条約が終了しても何も起きないことや、対応策を考えなくてよいことを意味するわけでは決してない。しかし、短期的にパニックになるべきでないこともまた事実なのであろう。

(3) 米露による核兵器近代化・拡大競争——核軍備管理・軍縮体制の崩壊

INF 条約が、冷戦時代に遡る米ソ・米露間の核軍備管理・軍縮レジームの象徴的存在であった以上、その終了は、国際的な核軍備管理・軍縮全般に影響を有することになる懸念がある。

すでにロシアは INF 条約違反のミサイルを開発・配備したとされる他、SLBM（潜水艦発射弾道ミサイル）に代表される戦略兵器の近代化を進めている。米国も 2018 年 2 月の NPR（核態勢レビュー）で、低出力の SLBM や潜水艦発射巡航ミサイル（SLCM）の開発を表明しており³¹、特に前者の開発はすでに進んだ状況にある。中国も核戦力の近代化（強化）を進めている。つまり、核兵器の近代化計画は各国ですでに進められているのであり、INF 条約の破棄によってもたらされているわけではない。実態はおそらくその逆であり、核兵器を含む技術革新が進むなかで、30 年以上前に署名された INF 条約はいわば時代遅れになってしまったのである³²。

そうしたなかで焦点となるのは、米露間の戦略的安定の柱の1つになっている新 START（新戦略兵器削減条約）の行方である。オバマ政権時代の2011年に発効した同条約は2021年に期限を迎えることになっており、その延長に関して米露が合意できるか否かが問われている。INF条約よりも START 体制の崩壊の方が影響は大きいとみられており、これが最大の懸念事項になっている³³。もし INF 条約に続いて新 START までもが破棄された場合、米ソ・米露両超大国の核兵器を数量的に規制する枠組みが、1970年代以降で初めて全て消滅するという事態になる。

もちろん、これによっても、上記(2)のとおり、実際に両国が核戦力を大幅に増加させるとは限らない。特に西側諸国からの経済制裁を受けているロシアは、財政的にも米国に対抗しての核戦力の大幅な増強には耐えられない可能性が高い。しかし、新 START や INF 条約を含めた核軍備管理・軍縮条約において重要なのは、ミサイルなどの規制対象を数量的に制限することのみではなく、相互の査察メカニズムの創設だった。これによって信頼醸成がはかられ、疑義が生じた際に対話する枠組みが確保されるのである。

(4) 欧州・アジアへの通常弾頭の中距離ミサイルの配備

INF条約の特徴は、核兵器（核弾頭搭載のミサイル）のみならず、通常弾頭を含めた中距離の地上発射ミサイル全般を禁止した点だった。INF条約終了後は核兵器（文字通りの意味での INF）以前に、通常弾頭搭載のミサイルの開発・配備が選択肢として浮上する。実際、米国の専門家の議論では、特に对中国のアジアの文脈で、まずこの通常弾頭の中距離ミサイルの必要性が強調されることが多い³⁴。そのため欧州の一部には、中国に対応する必要性によって欧州の安全保障が犠牲になったとの議論もある³⁵。

しかし、基本的に海洋領域である西太平洋地域で中国に対応するために地上発射のミサイルが最も効果的であるとはいいい切れない。そもそも日本への配備の政治的敷居が高すぎて不可能だとすれば、残るはグアムになるが、狭い土地に移動式（トレーラー式）の地上発射ミサイルを配備しても、脆弱性という問題が残るし、それで艦艇や航空機よりも安価に大量のミサイルを運用できる保証もない³⁶。INF条約からの離脱により、米国にとって中国に対応する手段の選択肢が増えることは事実だが、これは INF 条約離脱のいわば副次的効果であり、この目的のために INF 条約を離脱するという議論とは異なる。グアムへのミサイル配備のために INF 条約から離脱すべきだとの議論がほとんど存在してこなかったのもこのためである。

また、トマホークのような通常弾頭の巡航ミサイルであれば、破壊力が限られるために、少量を地上配備しても軍事的にはほとんど無意味であるため、主眼は弾道ミサイルということになる³⁷。その場合は、いかなる標的を想定するのか、そしてそれは他の手段では代替できないのかなどが問われることになる。加えて、通常弾頭ミサイルの問題は、もし同型ミサイルで核弾頭も搭載可能になった場合に、核兵器でないことを証明するのが、ロシアや中国に対しても、そして受け入れ国国民に対しても困難な点である。技術的には通常弾頭と核弾頭を見分けることが可能になりつつあるとの議論もあるが、技術の信頼性と同時にどのように受け止められるかというパーセプションの問題もある。

(5) 欧州・アジアへの新型核兵器配備

INF 条約破棄の究極の論理的帰結は、欧州・アジアへの核弾頭搭載の新ミサイル配備であり、1980 年代のユーロミサイル危機の再来が一部で懸念されている。冷戦下の当時と比べても、今日新たな核兵器を欧州に配備することへの一般市民を含めた反発は大きくなるのが容易に想像される。そのため、現実的なオプションとは考えられない。ストルテンベルグ NATO 事務総長は 2018 年 10 月末の段階ですでに、「ロシアのミサイルに対抗して欧州により多くの核兵器を配備しようという同盟国 [NATO 加盟国] があるとは思わない³⁸⁾」と述べていた。この評価は今日でも変わっていないだろう。

そうした状況はトランプ政権も十分に認識しているようであり、そのため、国防省関係者などは、「核兵器を新たに欧州に配備する計画はない」とし、検討されているのはあくまでも通常弾頭のミサイルだと強調している³⁹⁾。欧州の懸念払拭に努めているのである。しかし、最初の段階から新たな核兵器配備の可能性を排除すべきであるかは別問題であるし、配備受入れの可否が米国への忠誠の「踏み絵」として使われる可能性、そして各国での核兵器受入れ反対の運動をロシアや中国が裏で支援するような可能性も意識しておく必要がある。

(6) 巡航ミサイル防衛の導入

NATO (米国) 側が新たなミサイルを配備する以外に考えられる軍事的措置は、巡航ミサイル防衛の導入である。ロシアの 9M729 型 (巡航) ミサイルが脅威だとすれば⁴⁰⁾、それに対応可能なミサイル防衛を検討するのは自然な流れであり、当然検討課題となる⁴¹⁾。このために考えられる方策の 1 つは、ルーマニア (および近々ポーランド) に配備のイーゴス・アショアを改修し、巡航ミサイルにも対応した迎撃弾である SM-6 を運用可能にすることである⁴²⁾。ただし、低空を飛行するロシアの巡航ミサイルの迎撃は困難であるといわれる⁴³⁾。

加えて技術的に可能であったとしても、ロシアのミサイルの迎撃を公言することは、米国にとっても NATO にとっても初めてのことであり、新たな段階に大きく踏み出すことになる。NATO も米国も、ミサイル防衛においてはロシアが標的「でない」ことを累次ロシアに説明してきたのである⁴⁴⁾。加えて、これまでの NATO における弾道ミサイル防衛の標的がイランだったことですら、NATO 文書では明言したことがないことに鑑みれば、限定的ではあってもロシアを標的とすることに関して同盟内の合意を形成することは容易ではないだろう。

4. 日本にとっての課題

日本政府は、INF 条約が核軍縮において果たした役割を評価する立場から、「条約が終了せざるをえない状況は望ましくない」としつつ、米国の「問題意識は理解」するとしている⁴⁵⁾。外交において「理解する」とは、「支持する」とはいえない (いたくない) 場合の常套句であり、米国の判断を支持できる状況でないことが示されている。その第 1 の背景は、日米同盟の重要性に鑑み、トランプ政権の判断を公然と批判するのを避けたいとの考慮であり、第 2 は、日露間での平和条約交渉が重要な局面にあると認識されるなかで、INF 条約違反を批判することでロシアを刺激したくないとの考慮であろう。INF 条約の当事国でない日本は、ロシアが条約違反であるか否かを判断する立場にないとの主張は、これらの

考慮に即したいわば便利な表現だった。そして、これまではいわば意図的に「蚊帳の外」でいられたのが日本であり、それは自らの国益から外れたものでもなかったといえる。無責任な表現だが、巻き込まれなくなかったし、巻き込まれずにすんだということである。

しかし、前節で検討したポスト INF 条約のシナリオでも示したとおり、INF 条約の終了は、日本に対しても直接的な影響を及ぼすことになる可能性が低くない。そのため、NATO やロシア方面の状況をフォローしつつ、日本が直面する課題を検討しておくことが求められる。

その第1は、ミサイル防衛用のイージス・アショアの扱いである。ロシアは米国のイージス・アショアを INF 条約違反として批判してきた。同施設から攻撃型の巡航ミサイルが発射可能だというのである⁴⁶。実際、ソフトウェアや一部仕様を変更すれば可能だとみられており、米専門家の一部には、イージス・アショアの巡航ミサイル発射台への転用が最も容易な INF 配備だとする声すらある⁴⁷。

他方で、米国政府はその可能性を公式には強く否定している。国務省のファクトシートは、イージス・アショアが「トマホークなどの攻撃用の巡航・弾道ミサイルを発射するために必要なソフトウェア、火器管制ハードウェア、支援装置その他インフラを欠いている」ことを指摘し、さらに、ルーマニアやポーランドとの設置のための協定でも、防衛用の装備であることが明記されているとして、ロシアの主張を退けている⁴⁸。これらはいずれも真実なのだろうが、必要なソフトウェア、ハードウェアを入れ替えれば攻撃用に転用できる可能性までは否定されていない点にも留意せざるを得ない⁴⁹。

無論、INF 条約が終了すれば、イージス・アショアを実際に攻撃用に転用することの法的な制約はホスト国との関係を除けば消滅するし、そもそも日本は INF 条約の締約国ではないため、地上発射の中距離ミサイルの配備に国際法的な制限は従来からなかった。しかし、ロシアは INF 条約とは関係のない日露関係の文脈においても、日本のイージス・アショアをすでに批判してきた経緯がある。イージス・アショアに関する限り、INF 条約違反の問題と日本の問題はすでにリンクしてしまっているのである⁵⁰。日本からしてみれば、「とばっちり」のような議論だが、これが現実である。ロシア（および中国）の批判や疑念に対してはミサイル防衛用であることを説明し続ける以外にないが、米国におけるイージス・アショア転用議論も注意深くフォローしていく必要がある。

第2に、中距離ミサイルの配備受入れは、対中であっても対露であっても、核弾頭はもちろんのこと通常弾頭でも、政治的には極めて困難な問題になる。ミサイル防衛に関しても、ロシアはもちろんのこと、中国への言及すらしていないのが現在の日本の立場である。実際、INF 条約破棄の問題が現実のアジェンダにのぼった後も、政府は新ミサイルの日本への配備の可能性に関する議論を慎重に避けてきたのが実情である。

米国の中距離ミサイルの日本への配備が、短期的に議題にのぼる可能性は現時点では必ずしも高くないだろう。イージス・アショアの議論を除けば、地上発射の中距離ミサイル自体が現段階ではまだ存在していないからである。しかし、日本が弾頭の種類を問わず米軍による新ミサイルの日本配備に反対するのであれば、議論を避けたり、政治的な反対論に陥ることなく、軍事・安全保障において米国に通用する論理を構築し、日本側での役割拡大を含む現実的代替案を提示することが求められるであろう。

第3に、今回の INF 条約をめぐる一連の過程が日本に示したのは、「インテリジェンス

外交」への対応の困難さである。ロシアの INF 条約違反は、公開情報では判断できない領域であった。NATO でも一部諸国は独自のインテリジェンスに基づいてロシアの条約違反を認定したとしたが¹⁾、NATO レベルにおける事実認定を可能にしたのは、米国からのインテリジェンス共有だったといえる。

自らが利害関係を有し、立場を決めなければならない問題について、いかに情報共有を求め、そして、いかに相手をして日本との情報共有に利益を見出させるかが鍵となる。そうしてはじめて、情報は共有される。待っているだけでは情報は共有されず、「知らせるべき国」と認識されなければならない。そのうえで入手した情報をいかに評価するのかという問題もある。インテリジェンスの評価において日本の手法は極めて保守的（慎重）だといわれている。誤認を避ける観点では有効だが、同盟国である米国や、米国の他の同盟国といった友好国が異なる判断をする場合に、日本がどこまで独自路線を貫く覚悟を有しているのかも問われることになる。

今回は米国の働きかけの主な対象が NATO 諸国だったために日本が矢面に立たされることはなかったものの、類似の案件が今後発生する可能性を見据え、この種のインテリジェンスをいかに扱い、政策決定に位置付けるかについての態勢整備という課題には真剣に取り組む必要があるだろう。

むすびにかえて

本稿で分析してきたとおり、INF 条約の破棄は、欧州（そしてアジア）の安全保障にさまざまな影響を及ぼす可能性がある。通常弾頭であれ核弾頭であれ、新たなミサイルの配備は、たとえ短期的課題ではなかったとしても、潜在的に極めて論争的な問題である。それに備えるためには、現実の政治的アジェンダにのぼる前の段階で、考えられるオプションについての詳細な検討がなされている必要がある。検討が早すぎるということはないのである。その際には、ミサイル配備に関する政治的な賛否の議論とは離れて、戦略的・軍事的評価を冷静に行う環境をどれだけ整えられるかも課題になるだろう。これは、欧州の NATO 各国政府にとっても頭の痛い問題である。

1987年に INF 条約が締結された当時の国際環境や軍事技術の状況と今日との間にはあまりに大きな変化があるため、INF 条約自体が時代遅れの枠組みになっていたとの指摘は、本稿でも触れたように正しいのであろう。紙幅の関係で本稿では触れられなかったが、INF 条約が歴史的使命を終えたのであれば、核軍備管理・軍縮において、それに代わるいかなる枠組みが可能なのかを構想しなければならない。INF 条約の破棄が問いかける課題は大きいのである。

— 注 —

- 1 INF 条約は第 15 条に離脱（withdrawal）規定があり、離脱意図の通報は同条に則って行われたが、条約義務の「停止（suspension）」についての規定はない。米政府は、慣習国際法に則り義務を停止したと述べている。“U.S. Intent To Withdraw from the INF Treaty,” Press Statement, Department of State, Washington, D.C., February 2, 2019.
- 2 Elbridge Colby, “The INF Treaty hamstrings the U.S. Trump is right to leave it,” *Washington Post*, 23 October

- 2018; Franklin Miller, “Nukes in Europe: Facts, Not Hysteria,” *New Atlanticist*, Atlantic Council, 1 November 2018.
- 3 “How China plays into Trump’s decision to pull out of INF treaty with Russia,” *Washington Post*, 23 October 2018 (online); “Trump gears up for China nuclear threat by exiting Russia pact,” *Nikkei Asian Review*, 22 October 2018 (online).
- 4 “Statement of Admiral Harry B. Harris Jr., U.S. Navy Commander, U.S. Pacific Command before the House Armed Services Committee on U.S. Pacific Command Posture,” 14 February 2018.
- 5 例えば、Eric Sayers, “The Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty and the Future of the Indo-Pacific Military Balance,” *War on the Rocks*, 13 February 2018; Abraham Denmark and Eric Sayers, “Exiting the Russia nuclear treaty impacts military strategy in Asia,” *The Hill*, 25 October 2018 などを参照。
- 6 “Bolton pushes Trump administration to withdraw from landmark arms treaty,” *Washington Post*, 19 October 2018 (online).
- 7 Riccardo Alcaro, “Ideology, Not Russia or China, Explains US Pullout from the INF,” *IAI Commentaries*, 19/05, February 2019.
- 8 Wolfgang Richter, “The End of the INF Treaty is Looming: A New Nuclear Arms Race Can Still Be Prevented,” *SWP Comment*, No. 4, Stiftung Wissenschaft und Politik, January 2019; Karl-Heinz Kamp and Wolfgang Rudischhauser, “The INF Treaty: Europe needs to act,” *Security Policy Working Paper*, No. 29/2018, Federal Academy for Security Policy (BAKS), December 2018; Ian Bond, “Is Trump right to nuke the INF Treaty?” *Insight*, Centre for European Reform, 2 November 2018.
- 9 Steven Pifer, “The Future of the INF Treaty (Testimony to the Subcommittee on Security and Defence of the European Parliament),” Brookings Institution, 25 January 2018.
- 10 U. S. Department of State, *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments*, July 2014, pp. 8-10.
- 11 “Wales Summit Declaration,” issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Wales, 5 September 2014, para. 53.
- 12 Pifer, “The Future of the INF Treaty.”
- 13 “Warsaw Summit Communiqué,” issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Warsaw, 8-9 July 2016, para. 62.
- 14 “Statement by the North Atlantic Council on the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty,” Press Release (2017)180, NATO HQ, Brussels, 15 December 2017.
- 15 “U.S. Demands NATO Action on Russian Missiles,” *Spiegel Online* (international edition), 8 December 2017 (online).
- 16 U. S. Department of State, *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments*, April 2017, pp. 11-14.
- 17 U. S. Department of State, *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments*, April 2018, p. 12.
- 18 “Brussels Summit Declaration,” issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Brussels, 11-12 July 2018, para. 46.
- 19 “European diplomats mount last-ditch effort to stop US scrapping INF treaty,” *The Guardian*, 18 November 2018 (online);
- 20 White House, “Remarks by President Trump Before Air Force One Departure,” 20 October 2018.
- 21 “Mattis: Talks with Europe on U.S. withdrawal from arms pact yield no alternatives,” *Washington Post*, 28 October 2018.
- 22 “U.S. Withdrawal from Nuke Treaty Worries Europeans,” *Spiegel Online* (international edition), 30 October 2018 (online); “USA legen Nato-Partnern Beweise gegen Russland vor,” *Spiegel Online*, 30 November 2018 (online).
- 23 Office of the Director of National Intelligence, “Director of National Intelligence Daniel Coats on Russia’s INF Treaty Violation,” 30 November 2018. 米インテリジェンス・コミュニティのトップがこの種のを公に公表したことは異例だったものの、内容自体は、従来から関係者や専門家の中で想定されていた範囲内だった。ロシアの INF 開発・保有に関する単一の証拠が示されたわけではなく、この程度であれば 2014 年の段階でも公表できていたはずだとの批判もある。例えば、Pavel Podvig, “What was so secret? United States presents its theory of the INF violation,” Russian Strategic Nuclear Forces blog, 1 December 2018

- を参照。
- 24 “Statement on the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty,” issued by the NATO Foreign Ministers, Brussels, 4 December 2018.
- 25 この評価については、例えば、“Trump and NATO Show Rare Unity in Confronting Russia’s Arms Treaty Violation,” *Foreign Policy*, 4 December 2018 (online);
- 26 “NATO, US put pressure on Russia over INF treaty,” *DW News*, 4 December 2018 (online); “Trump administration gives Russia an ultimatum on Cold War-era arms treaty,” *Washington Post*, 4 December 2018 (online); “Trump Could Hardly Have Chosen a Worse Moment: Interview with German Foreign Minister Heiko Maas,” *Spiegel Online* (international edition), 11 January 2019 (online).
- 27 “Statement on Russia’s failure to comply with the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty,” issued by the North Atlantic Council, Brussels, 1 February 2019, para. 3.
- 28 “Nato-Chef kämpft um INF-Vertrag,” *Der Spiegel*, 7 Februar 2019 (online).
- 29 “Merkel: We’ll use six-month withdrawal period to talk if U.S. quits INF treaty,” *Reuters*, 1 February 2019 (online).
- 30 “Russia’s Intermediate-Range Missile Production Challenge,” *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 15, No. 159, 7 November 2018.
- 31 U. S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018, pp. 54-55.
- 32 この点は欧州側でも認識されている。例えば、Bruno Tertrais, “The Death of the INF Treaty or the End of the Post-Cold War Era,” *Note*, No. 03-19, FRS, 4 February 2019 を参照。
- 33 Malcolm Chalmers, “Is this the End of Nuclear Arms Control?” *RUSI Newsbrief*, Vol. 38, No. 10, November/December 2018, p.2;
- 34 例えば、注 5 で挙げた文献を参照。
- 35 Bond, “Is Trump right to nuke the INF Treaty?”
- 36 地上発射の通常弾頭中距離弾道ミサイル (IRBM) の限界については、David Kearn Jr., “The Future of US Deterrence in East Asia: Are Conventional Land-Based IRBMs a Silver Bullet?” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 7, No. 4 (Winter 2013) が参考になる。また、“China Is No Reason to Abandon the INF,” *Defense One*, 6 November 2018 (online) も参照。
- 37 村野将「『INF 条約破棄で中国に対抗』は可能か？日本への様々な影響」、『WEDGE Infinity』、2018 年 10 月 24 日を参照。
- 38 “Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of exercise Trident Juncture 2018,” NATO HQ, Brussels, 24 October 2018; “New Russian missile undermines European security,” Op-ed by NATO Secretary General Jens Stoltenberg, 29 November 2018.
- 39 “Trump Administration Downplays Fears of Post-Treaty Arms Race,” *Defense One*, 1 February 2019 (online); “Pentagon Studies Post-INF Weapons, Shooting Down Hypersonics,” *Breaking Defense*, 1 February 2019 (online).
- 40 “Statement on Russia’s failure to comply with the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty,” para. 1 では、ロシアの新ミサイルが「重大なリスク (significant risks)」を及ぼしていると表現している。
- 41 例えば、Tertrais, “The Death of the INF Treaty,” pp. 5-6 を参照。
- 42 “Trick or treaty: America calls time on the INF treaty, ushering in a new age of missiles,” *The Economist*, 7 February 2019 (online).
- 43 “As One Arms Treaty Falls Apart, Others Look Shakier,” *The Wall Street Journal*, 7 December 2018 (online).
- 44 従来の経緯については、鶴岡路人「NATO 抑止・防衛態勢レビュー (DDPR) を読む (2)」『NIDS コメントラリー』(防衛研究所)、第 28 号、2012 年 11 月 22 日などを参照。
- 45 「河野外務大臣会見記録」2018 年 10 月 23 日、「大菅外務報道官会見記録」2018 年 12 月 5 日などを参照。
- 46 最近の例としては、“News conference following Russian-Italian talks,” The Kremlin, Moscow, 24 October 2018 がある。
- 47 John Grady, “Aegis Ashore Could Have New Role Post INF Treaty Says Former Pentagon Official,” *USNI News*, 31 October 2018 (online).
- 48 U.S. Department of State, “Refuting Russian Allegations of U.S. Noncompliance With the INF Treaty,” Fact Sheet, Washington, D.C., 16 November 2018.
- 49 最近の詳細な検証としては、Theodore Postol, “Russia may have violated the INF Treaty. Here’s how the United States appears to have done the same,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, 14 February 2019 (online) を参照。
- 50 「INF 条約破棄、北方領土交渉に余波」『日本経済新聞』(2019 年 2 月 12 日、電子版)。

- ⁵¹ 例えばオランダについては、Ministerie van Buitenlandse Zaken “Nederlandse conclusie over de Russische schending van het INF-verdrag,” Den Haag, 27 november 2018 を参照。