

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	核の先制不使用をめぐる政策の動向と論点—米国を中心に—
他言語論題 Title in other language	Policy Trends and Issues Concerning No First Use of Nuclear Weapons
著者 / 所属 Author(s)	久古 聡美 (KYUKO Satomi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 外交防衛課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	865
刊行日 Issue Date	2023-1-20
ページ Pages	31-47
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	本稿では、核の先制不使用とは何かを確認した上で、この問題をめぐる米国における政策の経緯と現状及び他の核保有国の政策の現状を整理し、先制不使用をめぐる主要な論点を紹介する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

核の先制不使用をめぐる政策の動向と論点

—米国を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
外交防衛課 久古 聡美

目 次

はじめに

I 核の先制不使用とは

- 1 先制不使用と先制使用
- 2 唯一の目的化との関係
- 3 核の先制不使用の採用と核の傘

II 核の先制不使用をめぐる政策の経緯と現状

- 1 米国の政策
- 2 その他の核保有国の政策

III 核の先制不使用をめぐる議論の主要な論点

- 1 安全保障に資するか
- 2 非核攻撃への対処
- 3 同盟国に提供する拡大抑止の信頼性
- 4 核軍縮・不拡散上及び政治上のメリット

おわりに

キーワード：核の先制不使用、先行不使用、第一不使用、核兵器の役割低減、拡大核抑止、核の傘、核態勢の見直し

要 旨

- ① 核軍縮・不拡散に向けて核兵器の役割を低減させるための有力な方策として、核政策において、核保有国が、相手から核攻撃を受けない限り核兵器を使用しないという核の先制不使用（no first use）を採用することの是非が議論されている。
- ② 米国では、冷戦初期において、大量報復戦略の下、核兵器を先制使用することは、対ソ戦略の中心的な要素となっていた。1960年代から冷戦終結までの約30年間においては、柔軟反応戦略の下、核の先制使用の選択肢はやや曖昧性を帯びつつも維持された。
- ③ 冷戦終結後、通常戦力のバランスを始め、冷戦期に核の先制使用の政策が前提としていた状況に変化が及び始めた。米国内外で核の先制使用の見直しが度々提起されたが、2022年のバイデン政権時までの過去5回の「核態勢の見直し」（NPR）では、核の先制使用の選択肢は維持されている。
- ④ オバマ政権以降、米国が核の先制不使用の採用を断念した主な理由には、米国及び同盟国等の死活的利益が脅かされる「極限の状況」において核攻撃を行う選択肢を留保すべきという判断のほか、同盟国が拡大抑止の信頼性が低下すると懸念したことがあるとされている。
- ⑤ 中国は、最初の核実験を行って以来、核の先制不使用を一貫して宣言している。ロシア、英国及びフランスは、現在、核の先制使用の選択肢を維持している。
- ⑥ 核の先制不使用をめぐる議論では、先制使用を見直すことでより安全になるかどうか、非核攻撃を対象とする核抑止の必要性や信憑性、同盟国に提供する拡大抑止の信頼性への影響、核軍縮・不拡散上及び政治上のメリットといった論点で議論がなされている。
- ⑦ 核の先制不使用をめぐる議論では、現在採用することには否定的でも、将来的に採用することの意義は認めている場合も少なくなく、どのタイミングで採用できるかに議論の重心が移りつつあるとも言える。核の先制不使用を、核軍縮・不拡散に向けた重要な一歩として引き続き位置づけ、関係国が信頼関係の醸成を積み重ねること等を通じて、核保有国が相互に宣言できるような国際的な環境を創り出していくことが求められよう。

はじめに

2000年代における国際テロの脅威、北朝鮮による核保有宣言、2010年代以降の米中及び米露の対立などを背景に、核使用のリスクの高まりが危惧されてきた。核保有国は、安全保障政策において核抑止を重視するとともに⁽¹⁾、核戦力の近代化を図っている。一方、2007年1月の米国の元政府高官ら「4賢人」による「核兵器のない世界」への呼び掛けを発端に⁽²⁾、核軍縮・廃絶の機運は高まりをみせた。核兵器の非人道性に焦点を当てる、いわゆる「人道的アプローチ」への支持の広がりも背景として、2021年1月には、核兵器の使用や威嚇、開発、保有などを全面的に禁じる核兵器禁止条約（Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons）が発効した（2022年11月末現在、68か国が批准）⁽³⁾。

核軍縮・廃絶に向けては、当面の現実的な措置として、核兵器の使用に制約を課し、安全保障政策における核兵器の役割を低減させる必要性が指摘されている。そのための有力な方策として⁽⁴⁾、核政策において、核保有国が、相手から核攻撃を受けない限り核兵器を使用しないという核の先制不使用（no first use）を採用することの是非が議論されている。これまで採用に至っていないものの、近年、米国では、オバマ（Barack Obama）政権及びバイデン（Joseph R. Biden, Jr.）政権において、核の先制不使用を採用することの検討が行われた。核の先制不使用をめぐることは、その採用によって核軍縮・廃絶に向けた環境整備になることが期待される一方で、米国や世界をより安全にするか、非核攻撃を対象とする核抑止に必要性や信憑性（しんぴょうせい）があるかといった議論が提起されている。同盟国に提供する拡大抑止（後述）の信頼性への影響も議論の1つの焦点となっており、米国と同盟関係にある日本の安全保障にも深く関係する問題となっている。

本稿では、主として米国における文脈で、核の先制不使用をめぐる政策の動向と論点を整理する。まず、第I章で、核の先制不使用とは何かを、関連する概念との関係に留意しながら確認する。第II章では、米国における核の先制不使用をめぐる政策の経緯と現状を整理し、あわせて、他の核保有国の政策の現状も簡潔に整理する⁽⁵⁾。第III章では、先制不使用をめぐる議論の主要な論点を紹介する。

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2022年12月6日である。[]内は、筆者による補記である。

- (1) 抑止とは、狭義には、軍事的な報復を行う旨の威嚇によって、相手が軍事的な攻撃に出ることを事前に思いとどまらせることをいう。核抑止とは、核兵器による報復を行う旨の威嚇によって抑止することをいう。抑止概念の定義や変遷については、次を参照。土山實男『安全保障の国際政治学—焦りと傲り— 第2版』有斐閣、2014、pp.171-174; 矢野義昭『核抑止の理論と歴史—核の傘の信頼性を焦点に—』勉誠社、2021、pp.4-24。
- (2) George P. Shultz et al., “A world free of nuclear weapons,” *Wall Street Journal*, January 4, 2007. 2008年1月にも、同じ4名による「核なき世界へ向けて」（Toward a nuclear-free world）と題する提案が同紙に掲載された。
- (3) “Treaty on the prohibition of nuclear weapons.” United Nations website <<https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/tpnw/>> 2022年11月末現在、米国を始めとする核保有国や日本は同条約に未署名である。
- (4) 核兵器の役割低減のための方策として、このほかに、核保有国が非核保有国に対しては核兵器を使用しないとする保証を行う消極的安全保証（negative security assurances）、核保有国に条約上の義務を課す非核兵器地帯条約の創設、警戒態勢の解除といった核兵器の即応体制の変更などがある。黒澤満『核兵器のない世界へ—理想への現実的アプローチ—』東信堂、2014、pp.149-190。
- (5) 本稿では、核保有国として、核兵器不拡散条約（Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: NPT）上の核兵器国（Nuclear-weapon States）である米国、ロシア、英国、フランス、中国の5か国を対象とした。

I 核の先制不使用とは

1 先制不使用と先制使用

核の先制不使用 (no first use) とは、武力紛争において、相手より先に核兵器を使用しないことを意味しており⁽⁶⁾、相手が先に核兵器を使用した場合に、相手に対して核兵器を使用して報復する選択肢は留保する。これに対し、核の先制使用 (first use) とは、武力紛争において、相手より先に核兵器を使用することを意味する。すなわち、非核兵器 (通常兵器、生物兵器、化学兵器等) で攻撃してきた相手に対して、核兵器で反撃すると先制使用となり、そうした相手に対し核兵器では反撃しないことが先制不使用となる。

留意すべき点として、冷戦期からの米国を中心とした核戦略に関する言説において、“first use” (先制使用) は、“first strike” (第1撃、先制核攻撃) と呼ばれる先制的な (pre-emptive) 攻撃とは明確に区別されてきたことがある。“first strike” は、相手の核報復能力を破壊する又は大幅に減ずることを目的に (典型的には大量の核兵器を用いて)、紛争が起きていない段階で相手に核攻撃を仕掛けることを意味する⁽⁷⁾。“first use” は、紛争が起きている段階でのシナリオを前提としており、また、いかなる規模での核兵器の使用も含む点においても、こうした先制的な攻撃とは異なるものとして扱われている⁽⁸⁾。この区別を示すためにも、“no first use” には、先行不使用、又は、第一不使用という訳語が充てられることがある⁽⁹⁾。

2 唯一の目的化との関係

核の先制不使用と同様の効果が期待されるものとして、「唯一の目的化」 (sole purpose) がある。唯一の目的化とは、核兵器の目的を、相手の核兵器による攻撃を抑止することに限定する、などと表現される内容を意味する。核兵器の唯一の目的が相手による核攻撃の抑止であるならば、核兵器を先に使ったり先に使うと脅したりすることもないという解釈をすることで、両者はほぼ同義のものとして互換的に用いられることも多い⁽¹⁰⁾。

(6) Amy F. Woolf, “U.S. nuclear weapons policy: Considering ‘no first use,’” *CRS Insight*, IN10553, March 29, 2022, p.1. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN10553>>; 日本軍縮学会編『軍縮辞典』信山社, 2015, pp.118-119.

(7) Michael Quinlan, *Thinking about nuclear weapons: Principles, problems, prospects*, Oxford: Oxford University Press, 2009, p.17; Lawrence Freedman and Jeffrey Michaels, *The evolution of nuclear strategy*, New, updated and completely revised, fourth edition, London: Palgrave Macmillan, 2019, p.170. なお、核兵器を用いた先制的な第1撃については、核攻撃の差し迫った脅威や国家の存亡に関わる明確な危険などがない限り違法だとする指摘がある。例えば、次を参照。Bruce G. Blair et al., *The end of nuclear warfighting: Moving to a deterrence-only posture*, Washington, D.C.: Global Zero, 2018, p.18. <<https://www.globalzero.org/wp-content/uploads/2018/09/ANPR-Final.pdf>>

(8) Quinlan, *ibid.*; Frank Blackaby et al., *No-first-use*, London: Taylor & Francis, 1984, pp.6-7, 67. 小川伸一氏 (元防衛省防衛研究所研究部長) は、語義的には“first strike”のように核兵器を用いて戦端を開くことも“first use”の範ちゅうに入るものの、両者は区別されるべきであるとしている。小川伸一「核の先制不使用に関する議論の経緯と課題」『立法と調査』309号, 2010.10, p.26. <https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2010/pdf/20101001026.pdf>

(9) 佐藤行雄氏 (元国連大使) は、“first use”について、原語の戦略用語としての意味を踏まえ、先行使用と訳すことが適切であると指摘している。佐藤行雄『差し掛けられた傘—米国の核抑止力と日本の安全保障—』時事通信出版局, 2017, pp.205-208. 本稿では、日本において、主要紙を始めとして先制不使用という訳語を用いている例が比較的多いことから、便宜上、これを用いることとした。

(10) Steve Fetter and Jon Wolfsthal, “No first use and credible deterrence,” *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, vol.1 no.1, 2018, pp.107-108; Matthew R. Costlow, “A net assessment of ‘no first use’ and ‘sole purpose’ nuclear policies,” *Occasional Paper, National Institute for Public Policy*, vol.1 no.7, July 2021, pp.7-8. <<https://nipp.org/wp-content/uploads/2021/07/OP-7-for-web-final.pdf>>

厳密な議論としては、核の先制不使用よりも唯一の目的化の方が使用の制約が小さいとする見方がある。核の先制不使用は使用の「状況」を語っているのに対し、唯一の目的化は使用の「目的」を語っている。唯一の目的化は「使用しない」とまでは直接的に誓約しておらず、したがって、使用を制約する観点からは一定の曖昧さを残しているとする⁽¹¹⁾。さらに、唯一の目的化については、相手の核攻撃が迫っていることが明確に示されている状況においては、核兵器を先に使用することが許され得るといった見方も一部でなされてきた⁽¹²⁾。

また、核の先制不使用よりも唯一の目的化の方が政治的に受け入れられやすいとする評価もある。冷戦の一時期にソ連は核の先制不使用を宣言していたが、運用上の実態を伴っていなかったと考えられていることなどから、核の先制不使用の宣言の信憑性に懐疑的な見方がなされることがあるためである⁽¹³⁾。加えて、唯一の目的化の方が、使用の制約が小さいため、宣言することへの政治的な反発を抑えられるとする見方もある⁽¹⁴⁾。

ここで、唯一の目的化については、どのような表現で定式化するかによって、意味や効果が変わり得ることに留意すべきであろう。例えば、「核兵器の唯一の目的は、自国とその同盟国への核攻撃を抑止し、必要であれば報復することである」といった表現で、「報復」という使用の状況に言及する場合には、先に使用することを想定していないことが示唆される。すると、単に抑止を目的とすることだけを宣言するよりも、核の先制不使用が意味するところに近づくことになる⁽¹⁵⁾。

なお、本稿では、文脈上特に両者を区別する必要がない部分において、「核の先制不使用」の語を用いることとする。

3 核の先制不使用の採用と核の傘

ここでは、米国が核の先制不使用を採用する場合に、米国の同盟国が提供を受ける拡大核抑止（いわゆる「核の傘」）に基本的にどう影響するかを整理しておきたい。その前提として、そもそも、拡大抑止とは、自国の核戦力や通常戦力から生じる抑止の効果を同盟国に及ぼすことをいう。拡大抑止は、厳密には、核戦力を手段とする拡大核抑止（核の傘）と、通常戦力を手段とする拡大通常抑止に分けることができる⁽¹⁶⁾。すなわち、核の傘とは、その提供国である核保有国が、敵対する相手からの同盟国に対する軍事的な攻撃に核兵器による報復を行う旨の威嚇をすることによって、相手からの軍事的な攻撃を抑止することをいい、同盟国にとって

(11) 黒澤 前掲注(4), p.154; 日本軍縮学会編 前掲注(6), pp.455-456.

(12) Costlow, *op.cit.*(10), pp.7-9.

(13) International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament (ICNND), *Eliminating nuclear threats: A practical agenda for global policymakers*, November 2010, pp.172-173. <http://www.icnnd.org/reference/reports/ent/pdf/ICNND_Report-EliminatingNuclearThreats.pdf>; 阿部信泰「核先制不使用—日本国内の賛否両論を克服する道—」山口響監修『核兵器禁止条約の時代—核抑止論をのりこえる—』法律文化社, 2019, pp.137-138.

(14) Morton H. Halperin, "Promises and priorities," *Survival*, vol.51 no.5, October/November 2009, pp.20-21.

(15) Ankit Panda and Vipin Narang, "Sole purpose is not no first use: Nuclear weapons and declaratory policy," February 22, 2021. War on the Rocks website <<https://warontherocks.com/2021/02/sole-purpose-is-not-no-first-use-nuclear-weapons-and-declaratory-policy/>>; Costlow, *op.cit.*(10), p.9. なお、前者の Panda 氏らの論考は、唯一の目的化について、3通りのパターン（①使用の状況にも言及、②抑止の目的にのみ言及、③抑止対象に重要な戦略的攻撃を加える）の表現を比較している。その結果、②抑止の目的にのみ言及する表現（「米国の核兵器の唯一の目的は、米国とその同盟国に対する核攻撃を抑止することである」）が、拡大抑止による安全の保証を損なわない程度に曖昧さを残しているため、好ましいとしている。

(16) 梅本哲也『核兵器と国際政治—1945-1995—』日本国際問題研究所, 1996, pp.2-3, 15, 137; 小川伸一「拡大抑止の課題」『エア・パワー研究』3号, 2016.12, pp.28-29. <<https://www.mod.go.jp/asdf/meguro/center/img/028ogawa02.pdf>> なお、文脈に応じて拡大抑止を拡大核抑止と等しく扱う場合もある。

はそうした形で安全の保証を受けることを意味する。

核の傘の機能は、理論上、核攻撃を対象とした抑止と、非核攻撃（通常攻撃及び生物・化学兵器といった核兵器以外による攻撃）を対象とした抑止に分けることができる。同盟国にとって、米国が核の先制使用の選択肢を維持している場合、敵対する相手からの核攻撃に加えて、非核攻撃に対しても、核の傘の下で安全の保証を受けることが期待できる。これに対し、米国が核の先制不使用を採用する場合には、核の傘の抑止対象は相手からの核攻撃のみとなる⁽¹⁷⁾。その場合、相手からの非核攻撃をどのような形で抑止するかが問題となる。

II 核の先制不使用をめぐる政策の経緯と現状

1 米国の政策

(1) 冷戦期の経緯

(i) 第2次世界大戦後から 1950 年代

核の先制使用、先制不使用をめぐる議論は、第2次世界大戦後間もない時期から見られる。当時の米国は、ソ連によるベルリン封鎖（1948年）などを受けて、ソ連への不信とその強大な通常戦力の脅威を認識するようになっていた。ソ連の脅威に対処するため、1948年9月、トルーマン（Harry S. Truman）政権は、「敵対行為が起きた場合には、原子力兵器（atomic weapons）を含む利用可能なあらゆる適切な手段を迅速かつ効果的に用いる用意がなければならない」とする認識を持つようになった⁽¹⁸⁾。1950年4月の国家安全保障会議文書第68号（NSC 68）は、先に核攻撃をしてきた相手に報復する場合を除いて核兵器を使用しないと宣言することは、「ソ連からは、大きな弱点を認めたと解釈され、同盟国からは、我々が彼らを見捨てるつもりであるという明らかな兆候として解釈されるだろう」とし、そうした宣言ができる状況にはないと記している⁽¹⁹⁾。

1949年にソ連が核兵器を保有すると、米国は核の優位性を保つために水素爆弾の開発に着手し、両国は核開発競争に入った。こうした中、アイゼンハワー（Dwight D. Eisenhower）政権は、ソ連とワルシャワ条約機構の強大な通常戦力に対処するために、より安価で効率が良いとみなされていた核戦力を重視し、戦術核兵器⁽²⁰⁾の欧州やアジア太平洋地域への配備を開始し、核の先制使用をより明確に打ち出すこととなる。アイゼンハワー政権は、1953年10月、「ニュー・ルック」と呼ばれる新たな安全保障戦略において、核戦力による威嚇を前面に押し

(17) Fetter and Wolfsthal, *op.cit.*(10), p.108.

(18) NSC 30, “United States policy on atomic warfare,” September 10, 1948, *Foreign Relations of the United States, 1948*, vol.1, 1976, p.628. <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v01p2/d41>>; Nina Tannenwald, *The nuclear taboo: The United States and the non-use of nuclear weapons since 1945*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p.112.

(19) NSC 68, “Note by the Executive Secretary to the National Security Council on United States objectives and programs for national security,” April 14, 1950, *Foreign Relations of the United States, 1950*, vol.1, 1977, p.268. <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v01/d85>>; Tannenwald, *ibid.*

(20) 戦術核兵器について、明確な定義はないが、非戦略核兵器と同義で使用される場合が多い。敵対国の本土に届くような大陸間弾道ミサイル（intercontinental ballistic missile: ICBM）、潜水艦発射弾道ミサイル（submarine-launched ballistic missile: SLBM）及び重爆撃機によって運搬される核兵器のことを戦略核兵器と呼ぶことが多いのに対して、一般に戦略核兵器よりも爆発威力が小さく、射程も短いものを戦術核兵器又は非戦略核兵器と呼ぶ傾向がある。また、例えば、戦場での使用を想定した戦術核兵器よりも広い戦域で使用されるものを戦域核兵器と分類し、両者を併せて非戦略核兵器と呼ぶことなどもある。非戦略核兵器の定義をめぐる現状や問題について、次を参照。一政祐行「非戦略核兵器の軍備管理・軍縮を巡る課題と展望」『防衛研究所紀要』15巻2号、2013.2, pp.1-9. <http://www.nids.mod.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin_j15-2_1.pdf>

出し、ソ連の脅威に対処するため、「大規模な報復的損害を与える能力」を重視した軍事態勢をとるとした⁽²¹⁾。また、敵対行為が起きた場合には、「核兵器を他の武器弾薬 (munition) と同様に使用可能とみなす」とする方針を示している⁽²²⁾。翌 (1954) 年 1 月、ダレス (John Foster Dulles) 国務長官は、「大量報復」(massive retaliation) 戦略について述べた演説の中で、ソ連軍とワルシャワ条約機構軍の欧州への侵攻を抑止するため、「我々が選択した手段と場所で即座に報復する強大な能力に主として依存する」という基本的な政策決定を下したとし、核の先制使用もためらわない方針を示した⁽²³⁾。このように、冷戦初期においては、いかなる攻撃に対しても大規模な核報復で応じるという威嚇が前面に置かれ、核兵器を先制使用することは対ソ戦略の中心的な要素となっていた。

(ii) 1960 年代～1980 年代

1950 年代末から 1960 年代にかけて、ソ連が核戦力を整備し報復能力を高めていくと、核の先制使用は、やや曖昧性を帯びたものとなっていく。米国本土がソ連の攻撃に対してより脆弱になったことで、米国が先に核兵器を使用した場合にはソ連の報復によって米国本土が甚大な損害を被ることが予想され、先に使用するという威嚇の信憑性が疑問視されるようになったためである⁽²⁴⁾。1960 年代前半にケネディ (John F. Kennedy) 政権が提唱し、ジョンソン (Lyndon B. Johnson) 政権時の 1967 年 12 月に北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization: NATO) が採択した「柔軟反応」(flexible response) 戦略は、通常戦力による攻撃にはまずは通常戦力で対応し、相手を阻止できない場合に限定核戦争、最終的に全面核戦争などに対応のレベルを上げるという形で、相手の攻撃の様態に応じた段階的な対応を準備するものである。そうした中で、エスカレーションを制御しながら、可能な限り全面戦争に至らない段階での戦争終結を図ろうとした⁽²⁵⁾。基本的に、通常戦力による侵略の排除には通常戦力の活用が重視されており、核戦力には戦争規模の拡大を抑止する役割が期待された。核の先制使用に関しても、まずは、通常戦力では対応しきれない場合に、敵の戦争継続の意思を弱めるために意図的なエスカレーションを図る目的で、阻止目標やその他の軍事目標に対する選択的な核攻撃に訴えることなどが想定されている⁽²⁶⁾。こうして、先制使用は、状況に応じて行い得る選択肢といった位置づけとなり、冷戦初期よりも曖昧なものとなった。

1972 年 5 月には弾道弾迎撃ミサイル (Anti-Ballistic Missile: ABM) 制限条約と第 1 次戦略攻撃兵器制限暫定協定 (SALT I 暫定協定) が締結され、ソ連と米国が相互に第 2 撃能力を確保する、いわゆる「相互確証破壊」⁽²⁷⁾の状態が制度的に固められていった。すると、欧州では「欧

(21) NSC 162/2, "Note by the Executive Secretary to the National Security Council on basic national security policy," October 30, 1953, *Foreign Relations of the United States, 1952-54*, vol.2, 1984, p.582. <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v02p1/d101>>

(22) *ibid.*, p.593.

(23) John Foster Dulles, "The evolution of foreign policy," *Department of State Bulletin*, vol.30 no.761, January 25, 1954, pp.107-110; Tannenwald, *op.cit.*(18), p.169.

(24) Fetter and Wolfsthal, *op.cit.*(10), p.106.

(25) North Atlantic Treaty Organization, "Final decision on MC 14/3: A report by the Military Committee to the Defence Planning Committee on overall strategic concept for the defense of the North Atlantic Treaty Organization area," January 16, 1968. <<https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a680116a.pdf>>; 梅本 前掲注(16), pp.61-62.

(26) *ibid.*, pp.10-11, 14, 19.

(27) 相互確証破壊 (mutual assured destruction: MAD) とは、米ソ両国が相互に、相手の先制核攻撃 (第 1 撃) を受けた場合でも残存した核戦力で相手に受け入れ難いレベルの損害を与える第 2 撃能力を確保し、両国間に核戦争が起これば破滅的な結果になることが確実となる状況を指す。SALT I 暫定協定によって米ソ両国の戦略核兵器

州の都市の防衛のために米国の都市を犠牲にしようとする政権がワシントンにはあるのか」といった疑念が持たれ、米国の安全保障の専門家からも核の先制使用に対する懐疑的な見方がしばしば聞かれるようになった⁽²⁸⁾。1982年には米国の安全保障の専門家や元政府関係者が核の先制使用の選択肢を放棄するよう提唱したが⁽²⁹⁾、その際、西ドイツを始め、NATO 諸国からは、米国の利益を優先するものだと反対する声が上がった。ソ連の通常戦力における優位性への対処がこれら諸国の主要な関心事項となっていた中で、核戦争のみならずあらゆる戦争を防止することが重視され、そのためには「通常兵器と核兵器の連結」が必要であり、核の先制使用の放棄は「米国の現在の約束からの撤退」となるとみなされたためである⁽³⁰⁾。このように、米国における核の先制不使用をめぐることは、同盟国も巻き込んだ形で議論が起きていたが、1960年代から冷戦終結までの約30年間にわたり、柔軟反応戦略の下で形成された抑止の基本的な構造は大きく変化せず、核の先制使用の選択肢も維持された。

(2) 冷戦後の経緯と現状

(i) 冷戦後の変化と歴代政権の NPR

1990年代に入り、冷戦が終結して、冷戦期に核の先制使用の政策が前提としていた状況に変化が及び始めた。精密誘導兵器などの軍事技術や情報通信技術の発展も背景に、通常戦力のバランスにおいて、米国及びNATO 諸国の側がロシアに対して優位に立つようになっていった。また、米露の戦略核兵器に関しては1994年12月に発効した戦略兵器削減条約（Strategic Arms Reduction Treaty: START）によって削減の上で均衡が図られ⁽³¹⁾、1991年9月に発表されたブッシュ（父）（George H. W. Bush）政権の自主的核軍縮措置によって、米国が欧州やアジア太平洋地域に配備していた地上発射の戦術核兵器、及び、地上配備の海軍航空機と海洋発射（水上艦艇、攻撃型潜水艦）の戦術核兵器が撤去された⁽³²⁾。こうした変化の中、米国内外において、核の先制使用の見直しが度々提起された。しかし、1994年のクリントン（William J. Clinton）政権時、2001年のブッシュ（子）（George W. Bush）政権時、2010年のオバマ政権時、2018年のトランプ（Donald J. Trump）政権時、2022年のバイデン政権時にそれぞれ行われた、米国の核政策の大まかな方針を示す「核態勢の見直し」（Nuclear Posture Review: NPR）において、核の先制使用の選択肢は維持された。

はほぼ同じ水準で凍結された。ABM 制限条約は、両国において弾道ミサイルの迎撃システムの展開を大幅に制限するもので、攻撃力のみならず防御力を制限することで、米ソ両国とも核攻撃に対して脆弱な状況としておくことが意図されていた。こうして、両国間に核戦争が起これば互いに破滅的な損害を免れられない状況とし、先制核攻撃に利益を見いだしにくい戦略的状況を確保することで、両国間の核戦争を予防しようとした。Freedman and Michaels, *op.cit.*(7), pp.319-320, 322; 梅本 前掲注(16), pp.64-67.

⁽²⁸⁾ 土山 前掲注(1), pp.217-223; Richard H. Ullman, "No first use of nuclear weapons," *Foreign Affairs*, vol.50 no.4, July 1972, pp.669-683.

⁽²⁹⁾ 例えば、次を参照。McGeorge Bundy et al., "Nuclear weapons and the Atlantic alliance," *Foreign Affairs*, vol.60 no.4, Spring 1982, pp.753-768.

⁽³⁰⁾ Karl Kaiser et al., "Nuclear weapons and the preservation of peace: A response to an American proposal for renouncing the first use of nuclear weapons," *Foreign Affairs*, vol.60 no.5, Summer 1982, pp.1157-1170.

⁽³¹⁾ 戦略兵器削減条約（START）では、米露両国が戦略兵器の運搬手段（大陸間弾道ミサイル（ICBM）、潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）及び重爆撃機）の総数を1,600に削減し、それらに配備する弾頭の総数を6,000に削減することなどが規定されている。

⁽³²⁾ "Address to the nation on United States nuclear weapons reductions, September 27, 1991," *Public Papers of the Presidents of the United States: George Bush, Book II: July 1 to December 31, 1991*, Washington, D.C.: GPO, 1992, pp.1220-1224. 1992年7月、ブッシュ（父）大統領は、これら核兵器の米国本土への撤去が終了したことを発表した。

(ii) オバマ政権

オバマ大統領は、就任から間もない2009年4月にチェコのプラハで行った演説で、核兵器のない世界を目指すことを表明した。その際、核兵器が存在する限りは核兵器保有を継続すると留保を付けつつ、「冷戦思考に終止符を打つために、米国の安全保障戦略における核兵器の役割を減らしていく」として、核兵器の役割低減に意欲を示した⁽³³⁾。こうして、核の先制不使用採用への期待が高まったが、2010年4月にオバマ政権が発表したNPRは、米国の核兵器の「基本的な役割 (fundamental role)」は「米国、同盟国及びパートナー国に対する核攻撃を抑止すること」とした。核兵器の使用を検討する場合について、「米国、又は、同盟国とパートナー国の死活的利益を守るための極限の状況 (extreme circumstances) においてのみ」とし、通常兵器又は生物・化学兵器による攻撃を抑止する上で核兵器が役割を果たす可能性がある「狭い範囲の事態 (narrow range of contingencies)」が残っているとした。そのため、現時点では、核攻撃の抑止を核兵器の唯一の目的とする政策を採用できる段階になく、そうした政策を採用できる条件の確立に努めていくとも記している⁽³⁴⁾。

オバマ政権下では、大統領の任期終盤の2016年後半までに再び、核の先制不使用を宣言する可能性について検討が行われた⁽³⁵⁾。しかし、政権内で同盟国からの懸念等を理由に異論が出された結果⁽³⁶⁾、宣言は見送られた。

(iii) トランプ政権

トランプ政権が2018年2月に発表したNPRは、核兵器の使用を検討する場合について、米国及び同盟国等の「死活的利益を守るための極限の状況においてのみ」として前政権の表現を踏襲した。この「極限の状況」には「重大な非核戦略攻撃」を含み、該当する事態として、米国及び同盟国等の国民又はインフラ施設への攻撃や、核戦力、その指揮統制又は警報システム等への攻撃を例示している。一方、核攻撃の抑止は核政策における最優先事項とした上で、「核攻撃を抑止することは核兵器の唯一の目的ではない」とも明記するなど⁽³⁷⁾、前政権の核の先制不使用を目指す方向性からは距離が置かれた。

(iv) バイデン政権

これに対し、バイデン大統領は、2020年の大統領選挙中に発表していた雑誌論考で、唯一の目的化を目指す姿勢を示していた。論考では、「米国の核兵器の唯一の目的は、核攻撃を抑

⁽³³⁾ The White House, “Remarks by President Barack Obama in Prague as delivered,” April 5, 2009. <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>>

⁽³⁴⁾ U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, pp.vii-ix, 15-16. <https://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf>

⁽³⁵⁾ Josh Rogin, “Obama plans major nuclear policy changes in his final months,” *Washington Post*, July 10, 2016. <https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/obama-plans-major-nuclear-policy-changes-in-his-final-months/2016/07/10/fef3d5ca-4521-11e6-88d0-6adec48be8bc_story.html>; 「核先制不使用 険しき道 オバマ氏、「核なき世界」へ前進探る」『朝日新聞』2016.8.19.

⁽³⁶⁾ ケリー (John Kerry) 国務長官、カーター (Ashton Carter) 国防長官らが、同盟国 (英国、フランス、日本、韓国) から懸念が伝えられていること、核の先制不使用の宣言は同盟国の間で米国の抑止力への不安をまおり、独自に核開発を進める同盟国が出てくるおそれがあることなどを挙げて、核の先制不使用を宣言することに異議を唱えたとされる。Paul Sonne et al., “‘No first use’ nuclear policy proposal assailed by U.S. Cabinet officials, allies,” *Wall Street Journal*, August 12, 2016.

⁽³⁷⁾ U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018, pp.viii, 21. <<https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>>

止し、必要であれば報復すること」とすべきとする見解が記されている⁽³⁸⁾。バイデン政権は NPR を 2022 年 3 月に議会に提出し、同年 10 月に本文を公表した。核兵器の「基本的な役割」については、オバマ政権時の表現と同様に、米国と同盟国等に対する核攻撃を抑止することであるとされた。また、核兵器の使用を検討する場合について、米国と同盟国等の「死活的利益を守るための極限の状況においてのみ」とし、非核攻撃を抑止する上で核兵器が役割を果たす可能性がある「狭い範囲の事態」が残っているとするとする表現も踏襲している。先制不使用と唯一の目的化について検討を行った結果にも言及し、競争国が開発・配備している非核能力が米国と同盟国等に「戦略レベルの損害を与え得る」ことに照らし、「これらのアプローチは受け入れがたいレベルのリスクをもたらすと結論づけた」として採用を見送ったことを明らかにした。今後、唯一の目的化に向けた具体的なステップを見いだすために同盟国等と協力していくとも記している⁽³⁹⁾。

(v) 核の先制使用の選択肢が維持されてきた背景

オバマ政権以降、米国の核使用に関する宣言政策⁽⁴⁰⁾においては、米国と同盟国等の「死活的利益を守るための極限の状況においてのみ」核兵器を使用するという抑制的な姿勢が引き継がれている。この米国の宣言政策には、「計算された曖昧さ」(calculated ambiguity) があるとされてきた⁽⁴¹⁾。米国が核兵器の使用を考慮する状況の説明に一定の曖昧性を持たせることで、攻撃を考える潜在的な敵対相手にとって、米国がどのような反応をするかを不明確にしておく。すると、相手が攻撃することの潜在的なコストが上がり、核抑止が強化されるという考え方である⁽⁴²⁾。核兵器の使用を検討する「極限の状況」という表現は、相手の攻撃の手段を限定していない。これに対し、核の先制不使用を宣言すると、非核攻撃に対しては核兵器を使用しない意図を表明することになるので、その点において曖昧さは失われることとなる。

核の先制使用の選択肢が維持されてきた理由は、米国や同盟国の死活的利益は核のみならず非核の手段による攻撃によっても脅かされ得るもので、そうした「極限の状況」において核攻撃を行う選択肢を留保すべきという判断があったためである⁽⁴³⁾。また、政府関係者の証言等によれば、オバマ政権やバイデン政権での検討に際して、先制不使用の採用を断念した主要な理由に、同盟国が拡大抑止 (I3 参照) の信頼性の低下を懸念したことがあるとされている⁽⁴⁴⁾。

(38) Joseph R. Biden, Jr., “Why America must lead again: Rescuing U.S. foreign policy after Trump,” *Foreign Affairs*, vol.99 no.2, March/April 2020, pp.64-76.

(39) U.S. Department of Defense, *2022 National Defense Strategy of the United States of America, including the 2022 Nuclear Posture Review and the 2022 Missile Defense Review*, October 27, 2022, p.9. <<https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>>

(40) 宣言政策 (declaratory policy) とは、核兵器をいつ、誰に対し、どのような場合に使用するかなどの意思を、指導者の声明及び政府の公文書等を通じて表明することを指す。Wolf, *op.cit.*(6), p.1.

(41) *ibid.*

(42) Scott D. Sagan, “The case for no first use,” *Survival*, vol.51 no.3, June/July 2009, pp.163-182; Matthew Costlow, “Believe it or not: U.S. nuclear declaratory policy and calculated ambiguity,” August 9, 2021. War on the Rocks website <<https://warontherocks.com/2021/08/believe-it-or-not-u-s-nuclear-declaratory-policy-and-calculated-ambiguity/>>

(43) Brad Roberts, *The case for U.S. nuclear weapons in the 21st century*, Stanford: Stanford Security Studies, 2016, pp.32, 262.

(44) 例えば、次を参照。Sonne et al., *op.cit.*(36); David E. Sanger and William J. Broad, “Obama unlikely to vow no first use of nuclear weapons,” *New York Times*, September 5, 2016; Demetri Sevastopulo and Henry Foy, “Allies lobby Biden to prevent shift to ‘no first use’ of nuclear arms,” *Financial Times*, October 29, 2021. 2016 年のオバマ政権での検討時に日本政府が先制不使用の採用への反対を伝達したことについては、次の証言を参照。ジョン・ウォルフスタール「オバマ政権核政策の内幕を語る」山口監修 前掲注(13), pp.9-10; 「オバマ政権「核先制不使用」日本が中国念頭に反対」『東京新聞』2021.4.6.

2 その他の核保有国の政策

(1) ソ連及びロシア

ソ連は、1982年6月、国連軍縮特別総会において、ブレジネフ（Leonid Ilyich Brezhnev）書記長のメッセージをグロムイコ（Andrei Gromyko）外務大臣が読み上げる中で、核兵器を最初に使用しない義務を負うことを一方的に宣言した⁽⁴⁵⁾。ただし、西側諸国では、当時のソ連による核の先制不使用の宣言について、西側の反核運動に狙いを定めたプロパガンダであるといった見方があった⁽⁴⁶⁾。さらに、冷戦終結後にドイツの手に渡ったワルシャワ条約機構の軍事記録によれば、ソ連は、NATO軍が通常兵器しか使用していなくても、敵対行為の開始時にドイツで核兵器と化学兵器を使用する作戦計画を持っていたことが判明し、その宣言は信憑性のないものであったと指摘されている⁽⁴⁷⁾。

冷戦終結後、ロシアは1993年11月の「軍事ドクトリン基本規定」で、通常戦力において劣勢に置かれた状況を補うため、核の先制使用の選択肢を留保する政策へと転換した⁽⁴⁸⁾。2020年6月の「核抑止分野における国家政策の基礎」においても、核兵器を使用する状況として、敵対する相手が核兵器又はその他の大量破壊兵器を使用した場合や、通常兵器を用いたロシアへの侵略によって「国家の存立が危機に瀕したとき」といった場合を含めており、核の先制使用の選択肢が維持されている⁽⁴⁹⁾。

(2) 中国

中国は、1964年10月に最初の核実験を行って以来、核の先制不使用を一貫して宣言し、他のNPT上の核兵器国に対しても同様に核の先制不使用を採用するよう呼び掛けている⁽⁵⁰⁾。2019年7月の国防白書は、「中国は、いかなる時も、いかなる状況下でも、核兵器の先制使用を行わない核政策を常に約束している」と記している⁽⁵¹⁾。なお、近年中国は核戦力の増強を図っ

(45) United Nations General Assembly, *Official Records*, Twelfth Special Session, 12th Plenary Meeting, 15 June 1982, A/S-12/PV.12, pp.196-197. <https://digitallibrary.un.org/record/31299/files/A_S-12_PV.12-EN.pdf> NATOが先制使用の政策を維持している中でこうした宣言をする理由については、核戦争が人類の文明の滅亡を意味するため、核兵器が使用されないよう努力をする責務があるとする考えを述べている。

(46) Serge Schmemmann, "Russia drops pledge of no first-use of atom arms," *New York Times*, November 4, 1993.

(47) Thérèse Delpech, "New stages of nuclear disarmament: A European view," Harold A. Feiveson and Bruce G. Blair, eds., *The nuclear turning point*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1999, p.335; 阿部 前掲注(13)

(48) Freedman and Michaels, *op.cit.*(7), pp.559, 635; Harold A. Feiveson and Ernst Jan Hogendoorn, "No first use of nuclear weapons," *The Nonproliferation Review*, vol.10 no.2, Summer 2003, p.92.

(49) "The President of the Russian Federation, Executive Order on basic principles of state policy of the Russian Federation on nuclear deterrence," June 8, 2020. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation website <https://archive.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/international_safety/disarmament/-/asset_publisher/rp0fiUBmANaH/content/id/4152094>; 小泉悠「核抑止の分野におけるロシア連邦国家政策の基礎」に見るロシアの核戦略」2020.8.24. 日本国際問題研究所ウェブサイト <<https://www.jiia.or.jp/research-report/post-3.html>> なお、2015年3月にプーチン（Vladimir Putin）大統領がクリミア併合（2014年3月）の際に核戦力を戦闘準備態勢に移行する用意があったとする旨をインタビューで言明したこと、2022年2月のウクライナ侵攻後にプーチン大統領やロシア政府が核兵器の使用を示唆する発言を繰り返していることなどを始めとして、実際にはより広範な状況での核使用を想定している可能性が懸念されている。日本戦略研究フォーラム『NPTハンドブック』2017, p.8. <<http://www.jfss.gr.jp/public/images/file/2020-03-17/15844270577715.pdf>>; 戸崎洋史「ロシアのウクライナ侵略と核問題の動向」日本国際問題研究所軍縮・科学技術センター編『ひろしまレポート 2022年版』（別冊コラム）2022.4.14, pp.1-2, 6. <<https://hiroshimaforpeace.com/wp-content/uploads/2022/04/HR2022-column.pdf>>

(50) 戸崎洋史「米中ロの核と核開発の現状」広島市立大学広島平和研究所編『アジアの平和とガバナンス』有信堂高文社, 2022, pp.57-59; 矢野 前掲注(1), pp.436-437.

(51) The State Council Information Office of the People's Republic of China, *China's national defense in the new era*, July 2019, p.9. <https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html>

ており、今後、先制不使用の見直しがなされる可能性も指摘されている⁽⁵²⁾。

(3) 英国及びフランス

英国及びフランスは、米国と同様に、核兵器を使用する状況を限定しつつ、核の先制使用の選択肢は維持している。英国は、2021年3月の「安全保障、防衛、開発及び外交政策の統合レビュー」において、「NATO 同盟国の防衛を含む、自衛のための極限の状況においてのみ、核兵器を使用することを検討する」としている⁽⁵³⁾。フランスは、2020年2月、マクロン(Emmanuel Macron) 大統領の演説において、核兵器は「戦争を防ぐための抑止の道具にとどめておかなければならない」とした上で、核抑止の役割を「自衛のための極限の状況に限定する」ことが必要だとしている⁽⁵⁴⁾。

Ⅲ 核の先制不使用をめぐる議論の主要な論点

1 安全保障に資するか

(1) 賛成論

核の先制不使用の是非について、賛成する立場の議論としては、先制使用を見直すことでより安全になるといった見方が示されている。まず、核の先制使用は、相手の全面的な核報復を招き、「米国と同盟国の存続そのものを危うくする」とされる⁽⁵⁵⁾。そして、先制使用がもたらす破壊的な報復というコストは、先制使用に伴う利益をはるかに上回るため、先制使用の威嚇には信憑性がなく⁽⁵⁶⁾、また、先制使用の選択肢を排除することによって、米国と同盟国がより安全になるとする考えが示されている⁽⁵⁷⁾。

核の先制不使用を宣言すると、自ら先に核兵器を使用する選択をしない限り核攻撃を受けないことを相手が知って冷静になり、核保有国同士の関係が極度に緊張した際にも、相手にとっ

⁽⁵²⁾ 例えば、次を参照。U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2021 report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, one hundred seventeenth Congress, first session, November 2021, pp.15-16, 361-362. <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-11/2021_Annual_Report_to_Congress.pdf>; Ben Lowsen, “Is China abandoning its ‘no first use’ nuclear policy?” March 21, 2018. Diplomat website <<https://thediplomat.com/2018/03/is-china-abandoning-its-no-first-use-nuclear-policy/>> また、現在の中国による核の先制不使用の宣言についても、中国国内の説明に曖昧な部分がある、又は、維持されていることの確証がないなどとして、信憑性を疑問視する見方がある。U.S. Department of Defense, *Military and security developments involving the People’s Republic of China 2020, Annual report to Congress*, 2020, p.86. <<https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>>; 日本戦略研究フォーラム 前掲注(49), pp.9, 70; 矢野 前掲注(1), pp.436-437; 小原凡司「核配備で自信深める中国 先制不使用は変更も」『週刊東洋経済』7063号, 2022.7.16, pp.48-49.

⁽⁵³⁾ Her Majesty’s Government, *Global Britain in a competitive age: The integrated review of security, defence, development and foreign policy*, CP 403, March 2021, pp.76-77. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age_the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf>

⁽⁵⁴⁾ “Speech of the President of the Republic on the defense and deterrence strategy,” February 7, 2020, p.14. Élysée website <<https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-15162-en.pdf>>

⁽⁵⁵⁾ James E. Cartwright and Bruce G. Blair, “End the first-use policy for nuclear weapons,” *New York Times*, August 15, 2016. 他に次を参照。James E. Doyle, “Nuclear no-first-use (NFU) is right for America,” July 13, 2016. Real Clear Defense website <https://www.realcleardefense.com/articles/2016/07/13/nuclear_no-first-use_nfu_is_right_for_america_109556.html>

⁽⁵⁶⁾ Kingston Reif and Daryl G. Kimball, “Rethink oldthink on no first use,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, August 29, 2016. <<https://thebulletin.org/2016/08/rethink-oldthink-on-no-first-use/>>

⁽⁵⁷⁾ Doyle, *op.cit.*(55); Bruce Blair and Jon B. Wolfsthal, “We still can’t ‘win’ a nuclear war. Pretending we could is a dangerous fantasy,” *Washington Post*, August 1, 2019. <<https://www.washingtonpost.com/outlook/2019/08/01/we-still-cant-win-nuclear-war-pretending-we-could-is-dangerous-fantasy/>>

て先制攻撃を行う誘因が生じにくくなる、つまり、「危機における安定」が保たれるとする見方もある⁽⁵⁸⁾。

さらに、核の先制不使用によって、意図しない核使用のリスクを低下させることが期待できるとする見方がある。米国が核の先制不使用へと宣言政策を変更すると、敵対する相手は事故などの要因から偶発的な核戦争につながりかねない核戦力の即応体制（高度な警戒態勢）を解くことが可能となるなどとして⁽⁵⁹⁾、核の先制不使用の採用が、誤認、誤算、事故の可能性を減らし、意図しない核使用のリスクを低下させることにつながると見られている⁽⁶⁰⁾。

(2) 反対論

これに対し、核の先制不使用に反対する立場の議論として、先制不使用を宣言すると、戦争が起こりやすくなり、安全を損なうといった見方が示されている。敵対する相手が、通常兵器や生物・化学兵器による攻撃をしても核兵器による報復がないと知ること、「より「挑発的で不安定化を招く行動」への扉を開く」などとされる⁽⁶¹⁾。先制不使用によって、通常戦争が起こりやすくなった先に、「皮肉」な結果として核戦争の可能性も高まるとする見方もある⁽⁶²⁾。また、相手が自らの行動もたらすコストを軽く見積もる結果、米国等の「大規模戦争を抑止する力」が低下することを懸念する指摘もある⁽⁶³⁾。

現行の政策における「計算された曖昧さ」に関しては、「敵に通常戦力又は化学・生物兵器による大規模攻撃を行うと米国の核兵器使用を招く可能性があることを考慮させ、攻撃の抑止に役立つ」ものであるとして、先制使用の選択肢を維持すべきとする見解が示されている⁽⁶⁴⁾。

2 非核攻撃への対処

(1) 賛成論

非核攻撃を対象とする核抑止の必要性や信憑性、核の先制使用が有効となるシナリオの有無についても議論がある。核の先制不使用の採用に賛成する立場の議論として、通常攻撃や生物・化学兵器による攻撃の抑止に核兵器は必要なく、通常兵器で対処可能だとする見方がある。まず、米国とその同盟国の通常戦力は、いかなる潜在的な敵対相手よりも優位にあり、生物・化学兵器を使用する相手に対しても、米国の「確実に、素早く、効果的な」通常戦力で打ち負か

⁽⁵⁸⁾ Cartwright and Blair, *op.cit.*(55); Doyle, *ibid.*; 黒澤 前掲注(4), p.157. 危機における安定 (crisis stability) とは、相互の抑止関係において、両国の関係が極度に緊張した際にも、相互に他方の領土や戦略戦力に対して先制攻撃を加える誘因が生じにくい状態をいう。梅本 前掲注(16), p.26.

⁽⁵⁹⁾ Tom Z. Collina, "America would never be the first to use nukes. So why say we might?" *National Interest*, July 28, 2016. <<https://nationalinterest.org/feature/america-would-never-be-the-first-use-nukes-so-why-say-we-17168>>

⁽⁶⁰⁾ Thomas Graham, Jr., "The role of nuclear weapons: Why Biden should declare a policy of no first use," September 29, 2021. Just Security website <<https://www.justsecurity.org/78375/the-role-of-nuclear-weapons-why-biden-should-declare-a-policy-of-no-first-use/>>; Cartwright and Blair, *op.cit.*(55); Manpreet Sethi, "Nuclear overtones in the Russia-Ukraine war," *Arms Control Today*, vol.52, June 2022, pp.12-15. <<https://www.armscontrol.org/act/2022-06/features/nuclear-overtones-russia-ukraine-war>>; グレゴリー・カラキ「(私の視点) 米の核先制不使用宣言 日本の決断が非核を導く」『朝日新聞』2021.6.1.

⁽⁶¹⁾ Guy B. Roberts, "America must be ready to nuke first," *National Interest*, August 3, 2016. <<https://nationalinterest.org/feature/america-must-be-ready-nuke-first-17233>> 他に次を参照。Keith B. Payne, "Once again: Why a 'no-first-use' policy is a bad, very bad idea," *National Institute for Public Policy, Information Series*, no.408, July 5, 2016, pp.1-2. <<https://nipp.org/wp-content/uploads/2021/03/IS-408-Final.pdf>>

⁽⁶²⁾ Costlow, *op.cit.*(10), pp.113-114; Roberts, *ibid.*

⁽⁶³⁾ Keith B. Payne and Franklin C. Miller, "Naive nuclear proposals for a dangerous world," *Wall Street Journal*, October 14, 2016; Roberts, *ibid.*

⁽⁶⁴⁾ Payne and Miller, *ibid.* 他に次を参照。Roberts, *ibid.*; 佐藤 前掲注(9), pp.197-198.

すことが可能だとする⁽⁶⁵⁾。核兵器は破滅的な損害をもたらすため、非核攻撃に対処するには、通常兵器の方が「はるかに実用的で信頼性があり効果的な手段」であるとする指摘もある⁽⁶⁶⁾。

また、核の先制使用は相手の核報復を招く可能性が高い上に、生物・化学兵器を使用した攻撃に対してそれらの兵器を格納する地下の貯蔵庫を先制使用の形で核兵器によって破壊するような場合であっても、不均衡な攻撃とみなされかねないことなどを挙げて、実際に有効な核の先制使用のシナリオの存在を疑問視する見解も多く見られる⁽⁶⁷⁾。

同盟国に提供する拡大抑止による安全の保証という観点からも、米国の通常戦力は非核攻撃をした相手に受け入れがたい損害を与えることが可能であり、米国の核の先制不使用の宣言について、同盟国は、通常戦力による抑止に対する米国の自信の表れだとみなすべきといった見方がある⁽⁶⁸⁾。

なお、やや異なる観点から、核の先制不使用の採用に賛成する立場の議論として、破壊的な損害をもたらす核兵器について、それが配備されている限りは使用される可能性があり、そうした核兵器が持つ「実存的抑止」(existential deterrence)によって相手が非核攻撃をためらう効果も残存するといった主張もある。例えば、核の先制不使用を宣言しても、化学兵器や生物兵器の使用を考えている相手が、米国が核兵器で報復するかもしれないという計算を「減らすことができるが、完全に排除することはできない」ため、「曖昧さと抑止効果はかなり残存することになる」などとされている⁽⁶⁹⁾。

(2) 反対論

核の先制不使用の採用に反対する立場からは、米国の通常戦力における優位性は絶対ではないとして、核の先制不使用を宣言すべきではないとする議論がある。近年、例えば、東欧や東アジアでは、米国の通常戦力が圧倒的優位にあるわけではなく、さらに、中国が「短中期的な将来に、通常戦争でアメリカに対抗できる国」になり得ることなどを挙げて、核の先制不使用の採用に反対する主張がある⁽⁷⁰⁾。また、宣言政策の変更のタイミングについて、ロシア及び中国が中・東欧とアジアで軍事的に拡張し、又は、北朝鮮が核兵器の能力の向上を図っている状況の中で、近い将来に核の先制使用の選択肢を排除することは危険であるといった指摘⁽⁷¹⁾、

(65) Fetter and Wolfsthal, *op.cit.*(10), p.107; Scott D. Sagan, "Reply: Evidence, logic and nuclear doctrine," *Survival*, vol.51 no.5, October/November 2009, p.38. 他に次を参照。Collina, *op.cit.*(59) 特に、通常弾頭を搭載した極超音速兵器で非核攻撃に対処することが可能とする見解について、次を参照。Ruby Russell, "No first nukes: Replacing the U.S. nuclear first strike mission with non-nuclear hypersonic weapons," Reja Younis, ed., *On the horizon: A collection of papers from the next generation*, vol.3, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2021, pp.140-141. <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210223_PONI_Horizon_Vol.3.pdf?FCt2gpgWqqY2212yu2hsZfFpMZRLuhau>

(66) Reif and Kimball, *op.cit.*(56)

(67) John P. Holdren, "The overwhelming case for no first use," *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol.76 no.1, January 2020, pp.3-7; Steven Pifer, "Nuclear weapons: It's time for sole purpose," *National Interest*, September 15, 2020. <<https://nationalinterest.org/feature/nuclear-weapons-it%E2%80%99s-time-sole-purpose-168968>>; Fetter and Wolfsthal, *op.cit.*(10), pp.110-111.

(68) Holdren, *ibid.*, p.5; [Letter from Edward J. Markey et al. to the President of the United States], January 26, 2022, p.2. Senator Edward J. Markey website <https://www.markey.senate.gov/imo/media/doc/nuclear_posture_review1.pdf>

(69) Sagan, *op.cit.*(42), p.171. 他に次を参照。Holdren, *ibid.*, p.5; 小川 前掲注(8), p.38.

(70) エルブリッジ・コルビー 「核の先制不使用」の軽率さ—安全保障—『Newsweek』1510号, 2016.8.30, pp.48-49; Franklin C. Miller and Keith B. Payne, "The dangers of no-first-use," *Bulletin of the Atomic Scientists*, August 22, 2016. <<https://thebulletin.org/2016/08/the-dangers-of-no-first-use/>>

(71) Payne and Miller, *op.cit.*(63); Richard C. Bush and Jonathan D. Pollack, "Before moving to 'no first use,' think about Northeast Asia," July 20, 2016. Brookings Institution website <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/07/20/before-moving-to-no-first-use-think-about-northeast-asia/>>; Roberts, *op.cit.*(61); 「米政権 核の先制不使用は時期尚早

さらに、すべての核兵器を保有する国が先制不採用を採用すれば「世界がはるかに安全になる」として将来的な採用は望ましいと賛同した上で、「大国が力づくで国境を引き直そうとしている今」は政策を変更すべき時ではないといった指摘も多く見られる⁽⁷²⁾。

核の先制使用のシナリオに関しても、例えば、地理的にロシアに接するバルト三国を NATO の通常戦力だけで防衛することは難しいなどとして、先制使用が必要となる場合が残っているとする指摘がある⁽⁷³⁾。

また、核の先制不採用が望ましいことは認めた上で、化学兵器による攻撃に対しては通常兵器で相応の損害を与えられるが、大規模な通常攻撃や与え得る損害の程度が不透明なサイバー攻撃、また、特に、多くの死者を出し得る生物兵器による攻撃に対しては抑止のためにも核の先制使用の選択肢を残すべきであり、先制不採用を宣言する「機はまだ熟していない」とする指摘もある⁽⁷⁴⁾。

3 同盟国に提供する拡大抑止の信頼性

(1) 賛成論

核の先制不採用に賛成する立場の議論としては、非核攻撃に対しては通常戦力で対処可能であり、核攻撃に対しても米国の核兵器は「壊滅的な報復を行うことができる」ために核の傘の信頼性は維持されているなどとして、拡大抑止の信頼性の低下を同盟国が懸念する必要はないとする見方が示されている⁽⁷⁵⁾。

同盟国が核保有に走ることを懸念する主張に対しては、「単なる誇張」(hyperbole) だとする指摘もある⁽⁷⁶⁾。日本との関係でも、例えば、「米国が核の先制不採用を宣言することは、米国による日本防衛の約束を弱めるものではない。それどころか、核兵器がほとんどの非核攻撃を抑止できないことを認め、それらを抑止し対処する通常戦力を持つよう行動することで、両国の安全保障は強化されるだろう」とする指摘がある⁽⁷⁷⁾。

(2) 反対論

オバマ政権及びバイデン政権時に核の先制不採用の採用に至らなかった主要な理由として、拡大抑止の信頼性についての同盟国の懸念があったように、核の先制不採用の採用に反対する立場からも、同盟国が懸念を持つことが繰り返し主張されている。まず、核兵器を保有しない NATO やアジアの同盟国は、米国の核の傘を受ける前提で核兵器を保有しない選択をし、通常戦力による侵略にさらされた場合も含めて、米国が「核兵器を使用するという宣言された約束に長い間依存して」安全保障戦略を立ててきたとする⁽⁷⁸⁾。同盟国は、米国が核の先制不採用

ジョージ・パーコピッチ氏に聞く」『朝日新聞』2021.11.25.

(72) Gordon G. Chang, "Declaring a no-first-use nuclear policy would be exceedingly risky," *Bulletin of the Atomic Scientists*, July 27, 2016. <<http://thebulletin.org/declaring-no-first-use-nuclear-policy-would-be-exceedingly-risky9689>> 他に、同盟国からの視点について、次を参照。Stephan Frühling and Andrew O'Neil, "Alliances and nuclear risk: Strengthening US extended deterrence," *Survival*, vol.64 no.1, February/March 2022, pp.79-80.

(73) Chang, *ibid.* 他に次を参照。Bruno Tertrais, "The trouble with no first use," *Survival*, vol.51 no.5, October/November 2009, p.25.

(74) James N. Miller, "No to no first use - for now," *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol.76 no.1, January 2020, pp.8-13.

(75) Reif and Kimball, *op.cit.*(56); Holdren, *op.cit.*(67), p.5; Sagan, *op.cit.*(42), pp.168-169.

(76) Reif and Kimball, *ibid.*

(77) Fetter and Wolfsthal, *op.cit.*(10), p.112.

(78) Bush and Pollack, *op.cit.*(71)

を宣言すると、「米国が彼らの防衛のために進んで引き受けようとするリスクの減少を示唆している」と考える」ことになる、又は、「彼ら〔同盟国〕の死活的利益が危険にさらされたとき、米国が利用可能なあらゆる手段を用いる用意がないことを明確に表す」ものだと考えるなどとして、拡大抑止の信頼性への影響について同盟国が抱く懸念を理由に、核の先制不使用の採用に否定的な見方が示されている⁽⁷⁹⁾。

また、その結果として、同盟国が独自の核保有に乗り出す誘因を創り出し、核不拡散に逆行する可能性があるとする指摘も少なからず見られる⁽⁸⁰⁾。同盟国の有識者や元政府関係者からも、核の先制不使用の採用は同盟国を「保険の形で独自の核兵器を開発するよう駆り立てる」可能性があるといった指摘がある⁽⁸¹⁾。

4 核軍縮・不拡散上及び政治上のメリット

(1) 賛成論

核の先制不使用については、直接的な賛否をめぐる議論のほかに、その採用に伴って核軍縮・不拡散上のメリットが得られるとする主張がある。米国による核の先制不使用の宣言は、世界の非核保有国に対して「核兵器がなくても自国を防衛し続けられることを再保証する」ものとなり、したがって、核を保有しようとする誘因を低下させ、核不拡散に資するとの見方がある⁽⁸²⁾。また、戦争において核兵器を使ったことがある唯一の国である米国が自ら先制不使用を宣言することで、核兵器使用の敷居を上げ、第2次世界大戦後75年以上続いてきた核兵器不使用の規範を強化するとの指摘もある⁽⁸³⁾。そのほか、ある国の核兵器が他国の核兵器に対する抑止力としてしか存在しないのであれば、事実上の保有国を含むすべての核保有国が参加する限り、それらの国々とその同盟国が「検証された核軍縮プロセスへの参加に合意することが可能となる」などとして、核軍縮・廃絶に向けた具体的な方策につながることを期待する声がある⁽⁸⁴⁾。

米国にとって政治上のメリットがあるとする見方もある。核の先制不使用の宣言をすることは、核軍縮や核不拡散における米国の立場への信頼性を高め、ひいては、米国の交渉力(bargaining power)を高めるといった指摘が見られる⁽⁸⁵⁾。また、「ロシアやパキスタンのような他の国々に同様の政策を採用するよう圧力をかける」ことになるとして、他国が追随するよう促す力をもたらすとする見方がある⁽⁸⁶⁾。

⁽⁷⁹⁾ Costlow, *op.cit.*(10), p.115; Brad Roberts, “Debating nuclear no-first-use, again,” *Survival*, vol.61 no.3, June/July 2019, p.51. 他に次を参照。Roberts, *op.cit.*(61); 『朝日新聞』前掲注(71)

⁽⁸⁰⁾ Payne and Miller, *op.cit.*(63); Costlow, *ibid.*, p.115; Miller, *op.cit.*(74), p.11.

⁽⁸¹⁾ 例えば、英国のロバートソン (George Robertson) 元国防大臣、フランスのテルトレ (Bruno Tertrais) 戦略研究財団副所長 (元国防省戦略問題局補佐官) による。George Robertson, “US nuclear arms shift could raise risk of inadvertent conflict,” *Financial Times*, November 14, 2021; Tertrais, *op.cit.*(73), pp.25-26.

⁽⁸²⁾ Collina, *op.cit.*(59) 他に次を参照。Holdren, *op.cit.*(67), pp.3-4; Sagan, *op.cit.*(42), p.175.

⁽⁸³⁾ Miller, *op.cit.*(74), p.11. 他に次を参照。Pifer, *op.cit.*(67); Blair and Wolfsthal, *op.cit.*(57); Russell, *op.cit.*(65), p.147.

⁽⁸⁴⁾ NoFirstUse Global, “Fulfil the NPT: From nuclear threats to human security: An open letter to the states parties of the Nuclear Non-proliferation Treaty,” January 24, 2022, p.2. <<https://nofirstuse.global/wp-content/uploads/2022/01/NPT-Open-Letter-plus-list-of-endorsers.pdf>>

⁽⁸⁵⁾ Russell, *op.cit.*(65), p.147; Cartwright and Blair, *op.cit.*(55); Sagan, *op.cit.*(42), pp.172-173; Holdren, *op.cit.*(67), p.3.

⁽⁸⁶⁾ Doyle, *op.cit.*(55); K. Subrahmanyam, “No first use: An Indian view,” *Survival*, vol.51 no.5, October/November 2009, pp.32-33.

(2) 反対論

以上のような見方に対して、イランや北朝鮮が「西側の核の先制不使用宣言によって安心するだろうか」と疑問を投げ掛け、核不拡散を防ぐ効果は「限定的」だといった反論や⁽⁸⁷⁾、米国が得る政治的な利益は控え目なもので長くは続かないとする見方もある⁽⁸⁸⁾。

おわりに

これまでの経緯から、米国において核の先制不使用の採用に至るハードルは決して低くないことがうかがえる。核の先制不使用の賛否をめぐる議論を見ても、通常戦争が起こりやすくなるか、非核攻撃に対する核抑止が有効かといった、根本となる考え方には大きな溝がある。核の先制不使用に至る解決策は、最も単純化すれば、「核抑止力を行使しなければならないような非核脅威、つまり生物・化学兵器の使用と大量通常戦力による侵攻の脅威がなくなること」であるが⁽⁸⁹⁾、当然、これは容易ではない。

2022年2月にロシアはウクライナに軍事侵攻し、核兵器の使用を示唆する発言を繰り返している。また、米中の対立関係が顕在化し、台湾情勢に対する懸念も広がっている。こうした安全保障環境を背景に、先制不使用を宣言することの妥当性が改めて問われている。核使用のリスクが高まる中、核抑止の信頼性が揺らいでいると見る立場⁽⁹⁰⁾に立てば、核の先制不使用を宣言すべき理由が増していると主張し得る。一方、ウクライナ情勢を始めとして安全保障環境が厳しいとすれば、核の先制不使用に移行できる時期が遠のいたとする主張も成り立つであろう。

ただし、核の先制不使用が採用できないという立場をとる現在の政策や議論の大部分は、冷戦初期のように先制使用の必要性を前面に押し出すのではなく、大規模通常戦争や生物・化学兵器の使用の抑止に核兵器使用の脅威が資する可能性があるならば、その余地を残しておこうという、ある種の限定的な考え方を土台としている⁽⁹¹⁾。現時点での採用に否定的でも、いずれかの時点で核の先制不使用政策へと移行すること自体の意義を認めている場合も多い⁽⁹²⁾。そのような意味では、核の先制不使用の是非から、どのタイミングで採用できるかに議論の重心が移りつつあるとも言える。核の先制不使用を、核軍縮・不拡散に向けた重要な一歩として引き続き位置づけ、関係国が信頼関係の醸成を積み重ねること等を通じて、核保有国が相互に宣言できるような国際的な環境を創り出していくことが求められよう。

(きゅうこ さとみ)

⁽⁸⁷⁾ Tertrais, *op.cit.*(73), p.23.

⁽⁸⁸⁾ Roberts, *op.cit.*(79), p.52. 他に次を参照。Miller and Payne, *op.cit.*(70)

⁽⁸⁹⁾ 阿部 前掲注(13), pp.147-148. 他に次を参照。小川 前掲注(8), p.37.

⁽⁹⁰⁾ 例えば、2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻と核抑止の信頼性をめぐっては、核抑止論が合理的判断を前提としているため、非合理的な国・指導者の場合には有効とは限らない、核抑止には限界がありすべての戦争を抑止することはできない(米露の間に戦略的な核抑止の安定が成立していて、全面核戦争に発展する可能性が低いと想定される場合、そのことが逆に地域レベルでの戦争のリスクを高めてしまうという「安定・不安定のパラドックス」が生じている。)といった指摘がある。例えば、次を参照。吉田文彦「巨大リスクが可視化した世界—「プーチン危機」後の核軍縮—」『世界』958号, 2022.6, pp.133-143; 藤原帰一「抑止とその限界—ロシアのウクライナ侵攻と国際関係—」『世界』959号, 2022.7, pp.76-85.

⁽⁹¹⁾ Woolf, *op.cit.*(6), p.2; Chang, *op.cit.*(72)

⁽⁹²⁾ Chang, *ibid.*; Miller, *op.cit.*(74), pp.11-12; Halperin, *op.cit.*(14), pp.20-22.