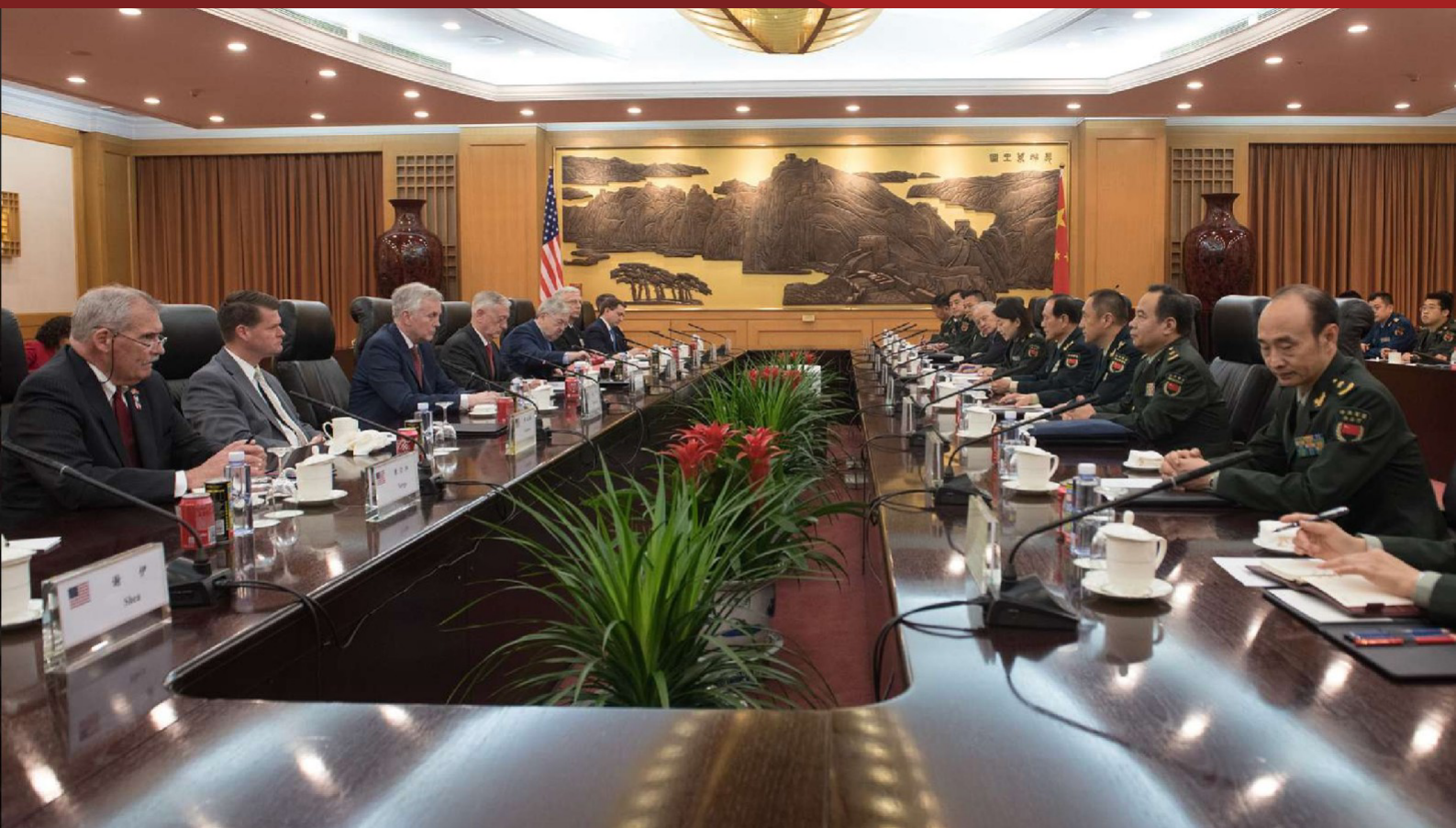


米中間の戦略核に関する「トラック2」「トラック1.5」対話： 教訓と今後の方向性

デイヴィット・サントロ

2022年12月



著者について

デイヴィット・サントロ

パシフィック・フォーラムの代表取締役社長。専門は戦略的抑止、軍備管理、不拡散。現在は、大国のダイナミクスと米国の同盟、特に核多極化の時代における中国の役割に注目している。2021年に、リン・リエナーと共に米中原子力関係-戦略的三角関係の影響について発表。フォーラムの「トラック1.5」「トラック2」の戦略的な対話を指揮している。



@APLNoofficial



aplno.network



APLNoofficial



APLNoofficial

核軍縮・不拡散アジア太平洋リーダーシップ・ネットワーク（APLN : Asia-Pacific Leadership Network for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament）は、アジア太平洋諸国の政治、軍事、外交指導者が中心となり、特に核兵器のリスクへの対処・排除に焦点を当てて、安全保障と防衛上の課題に取り組むネットワークです。

© 2022 David Santoro

本レポートは、4.0 International Creative Commons Licenseに基づき公開されています。

本出版物は、ニューヨーク・カーネギー財団の助成により実現しました。

本出版物に記載されている見解は著者自身の見解であり、必ずしも提携機関やAPLN、そのスタッフ、理事会、資金提供者の見解を反映したものではありません。

お問い合わせ先：

Asia-Pacific Leadership Network

APLN Secretariat

4th floor, 116, Pirundae-ro

Jongno-gu, Seoul, ROK, 03035

Tel. +82-2-2135-2170

Fax. +82-70-4015-0708

メールアドレス：apln@apln.network

本出版物は次のウェブサイトにて無料でダウンロードできます：

www.apln.network。



表紙写真：2018年6月28日、人民解放軍の巴夷ビル（北京）で中国の魏鳳和国防大臣と会談する米国のジェームズ・N・マティス国防長官。（国防省提供、アンバー・I・スミス陸軍軍曹撮影）

米中間の戦略核に関する「トラック2」「トラック1.5」対話：教訓と今後の展望

デイヴィット・サントロ

ロシアのウクライナ侵攻は米ロ関係の破綻を招いた。侵略前にすでに問題になっていた二国間の軍備管理関係は、今や崩壊寸前である。この動きが大きな注目を集めているのも当然といえる。

少なくとも2010年代半ば以降に米中関係が著しく悪化したにもかかわらず、米中関係への関心は、米ロ関係に比べるとはるかに低い。特に懸念されるのは、中国が現在、大幅な核増強を行っていることを示唆する新たな証拠がある中で、現在もこれまでも米中間に軍備管理関係がないことである。¹さらに悪いことに、両国は核をめぐる関係を築いたことがない。すなわち、米中が「戦略核」問題に特化した対話を行ったことはなく、両軍の諸兵科間交流は信頼性が低いことで知られる。

米中間の核対話は、「トラック2」または「トラック1.5」と呼ばれる。主に両国の専門家間で行われている²2000年代に開始されたこれらのイニシアティブは、米中の政策決定者に近い米中外交シンクタンクが運営し、公式レベルに残されたギャップを埋めること、すなわち米中戦略核関係のあり得る姿や、あるべき姿について考察することを目的としてきた。³「トラック2」「トラック1.5」イニシアティブの背景には、戦略的核問題に関する相互理解を促進し、公式対話（すなわち「トラック1」）を始めるための基盤を構築するという狙いがある。対話開始後、一部の米中専門家は、これらのイニシアティブが支援プラットフォームとして機能する可能性を示唆している。

これらの取り組みを振り返って、どのような教訓が得られるか？戦略核の問題に関する米中専門家の議論の影響は？それに基づき将来を見据えると、今後の方向性はどのようなものになるだろうか？

1 公式に発表された最初の証拠は、「アナリストによると、中国は、西部の砂漠に100基以上の新しいミサイルサイロを建設しているという」という2021年6月30日付のジョビー・ウォリックによる『ワシントン・ポスト』紙の記事である。

2 「トラック2」と「トラック1.5」の定義は人によって異なるが、一般に「トラック2」は、2カ国以上の国の学者、政策分析家、研究者による非公式な意見交換を指す。「トラック1.5」は、外交官、軍人、他の機関や官僚などの政府関係者も参加する意見交換を指す。

3 本稿は、主に太平洋フォーラム（当初は戦略国際研究センター）が海軍大学院と共同で、中国国際戦略研究財団、中国軍備管理軍縮協会、中国人民解放軍、中国外務省傘下のシンクタンク2機関と緊密に提携して運営する、トラック1.5「中国-米国戦略核動力学対話」の議事録に基づいている。

米中間の競争が激しさを増す時代に、特に戦略核の領域で競争が激化する中で、こうした専門家の議論を通じてどのような貢献を行えるのか、また行うべきだろうか？

本稿ではまず、「トラック2」「トラック1.5」米中対話から得られた重要な「教訓」を振り返る。次に、両国間の相互理解を深め、公式の戦略的核対話を確立するために、これらのプロセスが今後どのように進化すべきかを議論する。

振り返り：米中間の戦略核に関する「トラック2」「トラック1.5」対話から学んだ教訓

米中の専門家による戦略核に関する「トラック2」「トラック1.5」対話は、実現までに長い時間を要した。最初の数回の対話では議論が混乱し、焦点が決まらなかった。

「その時点のニュース」や「（戦略的な核関係ではなく）幅広い政治関係」が中心となり、中国側が用意した話題が中心となっていた。



ネブラスカ州オフット空軍基地の米国戦略軍（米国陸軍工兵隊）

とはいえ、その間に様々なパターンが形成された。例えば、中国側の重要な主張のひとつに、米国は「絶対的な安全保障」を求める覇権国であるというものがあった。これは特に、米国が弾道ミサイル防衛と最先端の通常兵器による軍事力を拡充し、台湾に武器を販売し、拡張された抑止力を強化することで域内同盟国を支援していることを指した。中国の専門家はさらに、米国は中国を封じ込め、さらにはその体制を変えたいと考えているとし、米国がある国（例えば北朝鮮）と他の国（例えばインド）に対して異なる基準を適用していることから、核不拡散に関して米国は「ダブルスタンダード」だと批判している。

その一方で、中国の専門家は、公式な対話と透明性を求める米国に反発し、中国が保有する核兵器の規模は小さいため、抑止力のためには不透明性が重要であり、中国政府は核戦力を最小限の水準に抑えると確約していると主張した。中国の専門家は、中国は報復のみの戦略（すなわち先制不使用政策）をとっており、米国の軍事開発と配備に直面したときにのみ、この戦略が有効性を示すように軍備を増強している、と付け加えた。また、中国は軍備管理体制が整っていない一方で、米国とロシアが世界の核兵器の大半を保有しているため、両国がこの分野を主導すべきだと強調した。

しかし、このような議論を行う中で、米中の専門家は、少なくとも言葉や概念の違いによって、互いに話をすり替えていることがすぐに明らかになった

例えば、中国の専門家は、「抑止」という言葉の使用に消極的だった。なぜなら中国にとって、それは「脅迫」と「強制」、すなわち、相手に意に反することをさせるために武力または武力の脅威を使うことを意味するからだ。そのため、中国の専門家は、中国の核近代化の目的は米国に対する「抑止力強化」にあると言及することを避けた。

これが判明した時点で、対話の焦点は変わった。米中の専門家は、「問題」について議論するのではなく、基本に戻って重要な用語と概念を定義し、共通の辞書を作成することに時間を費やした。共通の基礎となる戦略的な用語がなければ、問題を議論することは無意味だとされたのだ。⁴

こうした取り組みにより、重大な制約はあったものの、議論は大幅に進展した。ひとつには、重要な用語や概念の意味について、両国の専門家の間で意見の相違が続いていたからだ。加えて、定義されていない用語や概念がいくつか存在したからである。例えば、「戦略的安定性」という概念は、米国を含む公式文書で広く使用されているが、定義されたことはない。

しかし、数回の対話を通じて、米国の専門家が戦略的安定を狭義に、すなわち核危機や軍拡競争を防止するものとして理解しているのに対し、中国の専門家はより広義に、あらゆる外交政策を含むものとして定義していることが明らかになった。⁵

その結果、米中の専門家間に信頼関係、より正確には「交戦規定」ができた。より実質的な議論、つまり、双方が問題について意見を交わし、ワークショップができるようになるまでには数年の歳月を要した。この成功により、政府上層部の議論への参加が次第に増えた。

4 全米科学アカデミーの国際安全保障・軍備管理委員会は、これを目的として何年も前から中国の関係者と会談してきた。彼らは、英語と中国語の核セキュリティ用語集（Washington, DC: National Academies Press, and Beijing: Atomic Energy Press, 2008）を作成した。他の「トラック2」「トラック1.5」のプロセスでも、戦略核の用語や概念について長時間議論された。中国の指導下で、国連安全保障理事会の常任理事国も同様の取り組みを行い、「P5主要核用語集」につながった。<https://digitallibrary.un.org/record/3956428> で閲覧可能。

5 この点に関する議論は、デイヴィット・サントロとロバート・グロモルの「On Value of Nuclear Dialogue with China - A Review and Assessment of the truck 1.5 'China-US Strategic Nuclear Dynamics Dialogue」（Issues & Insights, vol.20, no.1, November 2020, pp.10-14）を参照。

中国の核兵器を扱う人民解放軍の軍人など、さらに幅広い関係者が戦略核に関する「トラック2」「トラック1.5」対話に参加することになった。

しかし、長年、この対話の中心は米中双方の立場を説明することに置かれ、互いの立場の違いを超えて歩み寄るために何をすべきかは、ほとんど議論されてこなかった。つまり、時折行う机上演習にとどまり、対話を通じた問題解決への意識は薄かったのだ。

良い面をあげるなら、対話の開始から5～10年の間、公式レベルの米中問題の影響をほぼ受けることなく専門家同士が議論を交わすことができた。特に米国が台湾に武器を販売していた時期などは、緊張が漂ったにもかかわらず、実質的な対話に支障をきたすことはなかった。逆に、政府間の関係の好転が、明るい雰囲気をもたらすことも多々あった。例えば、2013年にサニーラランズで開かれたオバマ大統領と習近平主席による首脳会談後、中国の専門家は、中国政府が戦略核に関する「トラック1」対話に移行する準備がまもなく整うかもしれないと指摘し、一部の専門家は中国当局にそのための提言を行うと強調した。⁶

つまり、「トラック2」または「トラック1.5」対話は、米中の専門家が互いに積極的に関与する慣行を生み出し、重要な問題に対する米中の立ち位置を相互に理解する上で有益だった。意見が実行に移されることは稀ではあったが、こうしたプラスの効果を通じて、米中間の一致点と相違点が明らかになり、解決策や少なくとも緩和策についての意見が共有された。

しかし、「トラック1」への移行に合意しない限り（つまり米中の核の共存が実現されない限り）、こうした対話の「真の」影響を評価することは難しい。対話は、戦略核に関する公式な対話への前進を多少なりとも促しただろうか？あるいは、専門家は意思決定者と連絡はとっていても彼らに意見することはできず（ましてや意見を変えることはできず）、専門家間の対話は、何の成果もない「おしゃべりの場」として運営されてきたのだろうか？こうした疑問には答えがなく、正解もないことは確かである。

さらに問題なのは、対話が継続的な進展を見せていないことだ。米中の専門家も当初は不満の声を上げていたが、のちにはより前向き対話の場となった（例えば、2017年末には中国の著名な専門家が「建設的な核関係」を構築する必要性を語っている）。

⁶ Ralph A. Cosssa, Brad Glosserman, and David Santoro, "US-China Strategic Nuclear Relations: Time to Move to Track-1 Dialogue," *Issues & Insights*, vol. 15, no. 7, Feb. 2015.

その後、戦略核の分野を含めて米中間の競争が激化すると、再び暗雲が立ちこめた。⁷ 両国は長年にわたり、非公式の対話と関与を続けてきた。しかし変化する政治的背景と全体的な力のバランス（地域レベルでは中国に有利に移行し始めた）が議論を左右するようになり、北京はこれらの問題について「トラック1」交流を拒否し続けてきた。

（米中双方の）一部の関係者は、米中間の激しい競争から戦略核を切り離す必要性を2019年まで必死に訴えようとしたものの、これを除いて、報告または議論すべき点はほとんどなかった。2018年以降、中国側の質や政府高官の参加が急激に低下した。その結果、対話のためのリソースの多くが枯渇した。COVID-19流行下でも（事実上の）対話が数回実施されたが、これは稀なことだった。その頃、中国が核の増強に突き進んでいることを示唆する証拠が現れ、両国関係に新たな問題を引き起こした。

展望： 戦略核に関する米中間の「トラック2」「トラック1.5」対話を活性化させる方法

こうした教訓を踏まえると、米中間の戦略核に関する「トラック2」「トラック1.5」対話は、どのような道を進むべきだろうか？戦略核をめぐる米中の関係を支援するために、新たな戦略的競争の時代にどのように適応し、どのようにして（再び）積極的な役割を果たすべきだろうか？ プロセスと実質の2つのレベルで、変化を起こす必要がある。

プロセスの観点からは、「トラック2」「トラック1.5」対話についての記録を整理する必要がある。その上で、これらの対話をより適切なものにし、「トラック1」に確実につなげるための行動を取るべきだ。

⁷ Ralph Cossa, Brad Glosserman, and David Santoro, “A Realistic Way Forward for the US-China Strategic Nuclear Relationship,” *Issues & Insights*, vol. 18, CR1, Jan. 2018, p. 6.



習近平国家主席が住む中南海（北京市）（Ming Xia、Flickr）。

「トラック2」「トラック1.5」対話の記録を整理する

こうした対話は「本当に有益なのか？」とよく聞かれる。前述のように、この質問に「はい」や「いいえ」では答えられない。その次によく聞かれる質問は、このような対話がどちらか一方に有利になるかどうかだ。その質問には答えることができる。

米国は多くの「核情報」を共有しているのに、中国は共有していない、あるいは米国ほどは情報を共有していないため、最も得をするのは中国だ、という意見もある。これは事実だが、米国は「核態勢の見直し」をはじめとする重要な戦略的レビューで多くの情報を公開していて、中国も容易にアクセスすることができる。中国（や多くの国々）がしばしば誤解しているこれらのレビューについて、米国は対話の中で説明することができる。さらに、中国は核情報をほとんど公表しておらず、公式な戦略核対話も行っていないため、米国は中国との「トラック2」「トラック1.5」対話を通じて、大きな利益を得ている。たとえ中国が共有する情報が米国よりはるかに少ないとしても、その原因のひとつは、中国の軍備規模が小さく、戦略的曖昧さに基づく政策を採用している点にある。⁸

つまり、「トラック2」「トラック1.5」対話は、どちら一方に有利ということはないように思われる。戦略核をめぐる米中関係への「真の影響」は不確実だが、今までも現在も、対話は「ウィン・ウィン」の提案だった。対話が互惠的であることも欠かせない。なぜなら、現在の競争的環境の中で対話を活性化させるためには、米中双方の対話の支援者が、米国と中国いずれも相手より多くを得ることはないとする必要があるからだ。

⁸ 核に関するホワイトペーパーを定期的に発行するなど、中国は近年確かに「核情報」の公開を増やしている。

「トラック2」「トラック1.5」対話をより有意義なものにする

「トラック2」「トラック1.5」対話をより有意義なものにするためには、米中関係にとって重要な戦略核問題に適切に対処できるような議題を設定するために、かなりの努力が求められる（どのような議題を選ぶべきかは、のちほど説明する）。プロセスの観点からは、共同議長が対話をしっかりと管理し、前述のように今までの対話に欠けていた問題解決意識を高めることが必要である。

変化を促す一つの方法は、そのための研究を後援し、対話に反映させることだ。米国と中国の専門家が執筆または共同執筆して研究することで、問題点を詳細に説明するだけでなく、問題に対処するための共通の土台を見出すことができるだろう。⁹

「トラック2」「トラック1.5」対話が、「トラック1」への橋渡しであることを確認する

「トラック2」「トラック1.5」対話は、「トラック1」の添え物であってはならず、「トラック1」の代用品であってもいけない。それはむしろ、戦略核に関する「トラック1」対話の確立を目指して確固たる努力を行うプロセスであり、「トラック1」が確立された後は、それを支援するプラットフォームとして機能すべきだ。確かに理論的には、非公式の対話とネットワークを確立して国を越えた啓発的なコミュニティを発展させることは、それ自体が利益をもたらす可能性がある。なぜならこのようなコミュニティは、外交が破綻した場合に生じる損失を抑えられるからだ。だが実際には、啓発的なコミュニティの可能性は限られている。

例えば、米国とロシアの啓発的なコミュニティは、米ロ関係の崩壊の防止や抑制に役立っていない。従って、こうした非公式な対話が最も威力を発揮するのは、公式な議論や交渉を始める機運を高める場面にある。

戦略核に関する「トラック2」「トラック1.5」対話を活性化させるためには、「トラック1」への積極的な関与を目標とすべきだ。競争圧力を考慮すると、この目標をできる限り早急に達成する必要性を明確に示す必要がある。この目標を明確に説明し、その目標の達成こそが最も重要であるという緊急感を双方が抱かなければ、「トラック2」「トラック1.5」対話を再活性化する意味がない。

⁹ こうした研究の例として、ルイス・A・ダン編 *Building Toward a Stable and Cooperative Long-Term US-China Strategic Relationship*

（「安定的かつ協力的な長期的米中戦略関係の構築」 ハワイ州ホノルル、ワシントンDC、北京）がある。パンフィック・フォーラム、SAIC、CACDA、2012年）を参照。

「トラック**2**」 「トラック**1.5**」対話の次のステージは、問題に対する解決策あるいは緩和策を計画的に進めることである。このプロセスに移行するためには、もはや論点の交換や不満の表明の場であってはならない。問題発見から問題解決へと、ステージを移行する必要がある。



2013年9月24日、中国・北京に到着後、人民解放軍空軍の李春潮副参謀長と会談する空軍参謀総長マーク・A・ウェルシュ3世
(米国空軍写真／スコット・M・アシュ)

米中間の戦略核に関する「トラック2」「トラック1.5」対話を実質的に活性化させるには、あえて避けてきた大きな問題に焦点を当てるとともに、「外部問題」にも注意を払う必要がある。

あえて避けてきた大きな問題に焦点を当てる

「トラック2」「トラック1.5」対話の意義を保つためには、米中関係にとって重要となる「大きな」長期的で困難な戦略核の問題に対処する準備を整える必要がある。

課題のリストは長いが、最も大きなレベルでは単純だ。米中間の戦略的な安定のための要件を把握することが、中心的な課題のひとつである。つまり、米国と中国双方の脆弱性が安定の基盤になるかどうか（そして、どうやって安定の基盤を築くか）という問題に、深く焦点を当てることになるだろう。¹⁰

もう一つの重要な課題は、特に急速に変化する技術環境（新しい攻撃・防御兵器や戦略的に重要な新領域）と核多極化が進む世界における、エスカレーションの力学と危機回避・管理をめぐる専門家間の議論である。

最後に、米中の専門家は、軍備管理に関して、さらに具体的に言えば、特定の兵器システムを制限または削減する方法、あるいは交戦領域を管理する方法について、対処が可能な領域を明らかにすべきである。¹¹

10 このトピックに関する研究については、デイビッド・サントロ（編）、「米中相互の脆弱性：ディベートに関する視点」（課題と洞察、第22巻、SR2、2022年5月）を参照。

11 軍備管理を21世紀の要件に適応させる方法については、豊富な文献が存在する。例えば、ウルリッヒ・クーン（編）の三極の軍備管理を参照。ワシントン、モスクワ、北京からの視点（ドイツ、ハンブルク：平和研究・安全保障政策研究所、2020年3月）またはヘザー・ウィリアムズ、「非対称軍備管理と戦略的安定性：超音速滑空車両を制限するためのシナリオ」、*Journal of Strategic Studies*、第42巻、第6号、2019年8月、789-813頁。

戦略的安定性、エスカレーションと危機回避/管理、軍備管理の3つの分野の課題に対する解決策を見つけることは、現在の戦略核をめぐる米中関係の改善に役立つが、米国と中国は根本的に考え方が違うため、難しいだろう。例えば、米国は危機管理について、エスカレーションを防ぐために実務レベルで合意を見出すボトムアップ型アプローチを好むが、中国は「核心的問題」を高い政治レベルで解決し、危機管理の取り決めが行われるようなトップダウン型アプローチを好む。

「外部問題」を否定しない

「対外的な問題」、すなわち、特に核不拡散や核安全保障など、両国政府が直接関与しない問題については、米中協力の可能性があり、相当量の作業が必要とされる。特筆すべきは、核不拡散よりも政治的な色合いが薄い核安全保障に関する協力の見通しが明るいことである。例えば、戦略的競争が激化する中でも、中国の国家核セキュリティ技術センターでは米中共同作業が活発に行われている。¹²

従って、今後の「トラック2」「トラック1.5」対話では、このような「外部問題」に重点を置くのが賢明だろう。確かに、前述のような困難な二国間問題に優先的に取り組むべきではあるが、外的な問題に対処することも、米中間に協力の慣行を育むために重要である。

今、重視すべきことは、さらに高度な核兵器の開発を目指す北朝鮮への対応と、ウクライナ紛争を背景とした核兵器の使用の防止の2点である。

¹² センターの詳細については、http://snstc.org/home_enを参照。

APLN中米アジア対話

中国と米国の関係は著しく悪化しており、さらに悪化する可能性があります。このような安全保障上のジレンマは、恐怖、不信、軍拡競争を煽り、アジア太平洋地域だけでなく世界各国に影響を及ぼしています。その結果、軍事的な対立や核エスカレーションの可能性が生まれる一方、21世紀のさまざまな課題に対する国際協力の試みが損なわれています。

APLNのプロジェクト「中国・米国・アジア対話」は、一連の学術的交流と出版物を通じて、理解を深め、誤解を減らし、リスクと緊張を緩和し、信頼を築くために必要なステップを評価するものです。このプロジェクトは、アジア太平洋地域、特に米国政府と中国政府の意思決定者と政策コミュニティのために、実用的な政策提言をすることを目的としています。

核軍縮・不拡散アジア太平洋リーダーシップ・ネットワーク（APLN）は、ソウルに拠点を置く組織であり、アジア太平洋地域全体の政治的、軍事的、外交的リーダーと専門家のネットワークとして、世界的な安全保障上の課題に取り組み、特に核兵器のリスクの削減と排除に注力しています。

APLNの使命は、核兵器やその他のWMD（大量破壊兵器）の脅威を中心に、地域の安全保障上の脅威に対処するため、情報を提供し、議論を促し、行動に影響を与え、政策提言を行うことです。また、可能な限りあらゆることを行い、核兵器やその他の大量破壊兵器が抑制・減少し、最終的には排除される世界を実現することを目指しています。



APLN

ASIA-PACIFIC LEADERSHIP NETWORK
FOR NUCLEAR NON-PROLIFERATION AND DISARMAMENT



apln.network



[@APLNofficial](https://www.facebook.com/APLNofficial)



[@APLNofficial](https://twitter.com/APLNofficial)



[@APLNofficial](https://www.linkedin.com/company/APLNofficial)