

## ウクライナ危機を受けての NATO と米国の対応

強 六 合

---

## ウクライナ危機を受けてのNATOと米国の対応

合 六 強

---

1. はじめに .....	74
2. NATOの対応 .....	74
3. 米国の対応 .....	76
4. むすびにかえて .....	79

## 1. はじめに

2014年、NATO（北大西洋条約機構）は転機を迎えた。冷戦終結後、NATOは長らく域外活動を中心とした「危機管理」任務に力を注ぐ一方で、創設当初以来の任務である「集団防衛」（「領土防衛」任務）について顧みることが少なかった<sup>(1)</sup>。しかし、2014年3月のロシアによるクリミア編入とそれに続くウクライナ東部への介入を契機として、集団防衛の重要性が改めて確認されることになった。

ウクライナ危機を通じてNATO内でロシアに対する懸念を最も強めているのが、「東方同盟国（Eastern Allies）」（特にロシアと国境を接しロシア系住民を抱えるバルト三国や、ロシアやウクライナと国境を接するポーランド）である。こうした国々は、「次の地政学的な火種」になることへの恐怖から、NATO部隊や米軍の自国配備（常駐）を求めている<sup>(2)</sup>。このような懸念に対して、NATO、そしてその盟主である米国はいかに対応しているのか。本稿では、ウクライナ危機を受けてNATOと米国が講じた措置を整理するとともに、国防予算の観点から今後の課題を提示していく<sup>(3)</sup>。

## 2. NATOの対応

### (1) 抑止、防衛、緊張緩和

2014年9月4日から5日にかけて英国のウェールズで開催されたNATO首脳会議において、「ウェールズ首脳会議宣言」が採択された。そこで同盟国首脳は「ウクライナに対するロシアの攻撃的行動」を非難したうえで、集団防衛の重要性を強調し、「即応性行動計画（Readiness Action Plan：RAP）」を打ち出した。これは、NATOの軍事態勢や軍事能力を新たな安全保障環境に「適応」させるための措置と同盟国を「安心」させるための措置からなっており、10月に事務総長に就任したストルテンベルグ（Jens Stoltenberg）によれば、「冷戦終結後最大の集団防衛の強化」になるという<sup>(4)</sup>。

まず、「適応措置（Adaptation Measures）」の目玉として新たに創設されるのが、「先陣部隊（spearhead force）」と呼ばれる「特別高度即応部隊（a Very High Readiness Joint Task Force）」である。具体的な形や規模等については2015年2月の国防相会議で正式に決定される予定だが、数千人規模で「2、3日以内」にNATO領域周辺部に展開可能なローテーション部隊となり、2016年初めには既存の「NATO即応部隊」内に創られるという。その他にも、常設海軍部隊の強化、軍用品や装備の事前配備、インフラ整備による東方同盟国を強化する能力の向上、東欧に関する防衛計画の見直し等がこの措置に

は含まれている<sup>(5)</sup>。

他方、「安心供与措置（Assurance Measures）」としては、同盟の東部地域においてローテーション方式で継続的にNATO部隊のプレゼンスを確保し、軍事活動を行っていくことが確認された。具体的には、バルト三国における領空警備の強化、バルト海及び黒海における艦船の増強、二国・多国間の軍事訓練・演習の強化、訓練・演習を目的とした地上部隊の東部地域への配備（ローテーション方式）等である<sup>(6)</sup>。以上のように、欧州を取り巻く安全保障環境が変化するなか、NATOは抑止・防衛態勢の強化を打ち出したのである。

ただしここで注意を要するのは、東方同盟国でのNATOの軍事プレゼンスが「常駐」ではなく「ローテーション方式」になっている点である。これはポーランドやバルト諸国にとって物足りない内容であるが、現段階でこうした決定が下された理由として考えられるのは以下の三点である。第一に部隊の常駐には莫大なコストが長期にわたってかかる。第二に常駐が一度決定されると、その後、戦略環境の変化や国内事情等に伴い兵力規模の縮小が必要になったとしても、心理的にそれを実現することが難しくなる。そして第三が同盟諸国に依然として強く残るロシアに対する配慮である。NATOは「加盟国に手を出すな」というシグナルをロシアに送りつつ、同時に安心供与をロシアに対しても行うことで緊張の緩和を模索し、対立が決定的になるのを回避しようと試みている<sup>(7)</sup>。

### (2) 財政基盤の脆弱性

ウェールズ首脳会議で決定されたRAPを画餅に帰さぬようにするには、財政的裏付けが必要となる。そこで国防予算の削減傾向を反転させ、今後10年間で対国内総生産（GDP）比2%の国防支出を達成していくことが目標として定められた<sup>(8)</sup>。この背景には、過去5年間でロシアが国防予算を50%増やすなか、NATOが20%減らしている状況に対する危機感がある<sup>(9)</sup>。しかし、NATOがこれまでも対GDP比2%の国防支出を加盟国に求めてきたことに鑑みれば、首脳会議でこうした目標を確認していること自体、いかに多くの国がこの基準に達していないか、またそれがRAPを実行していくうえでどれほど深刻な障害になるかを物語っている。

NATOが2014年2月に発表したデータによると、2013年に上述の目標値に達していたのは、全28カ国のうち米国（4.4%）、英国（2.4%）、ギリシャ（2.3%）、エストニア（2%）の4カ国のみである（図1）<sup>(10)</sup>。ウクライナ危機後、ラトビア、リトアニア、ルーマニア、ポーランド、チェコ等、いくつかの同盟国がウェールズ首脳会議前に国防予算の増額を表明したが<sup>(11)</sup>、欧州債務危機後、緊縮財政を余儀なくされている多くの欧州諸国（特にロシアから地理的に離れている国）にとって、これを実行していくことは決して容易ではない。



国の予算が占める割合は約73%に達しており、その割合は2007年から5%も上昇している<sup>(22)</sup>。こうした状況に米国は強い不満を抱いており、ヘーゲル (Chuck Hagel) 国防長官も2014年5月の演説で、「偏った負担は長期的にNATOの完全性、一体性、能力、そして究極的には欧州と大西洋兩岸の安全保障を脅かすことになる」と警鐘を鳴らした<sup>(23)</sup>。それにもかかわらず、首脳会議で打ち出したRAPにかかるコストを「誰が払うか」をめぐり、早くも同盟国の間では「荒々しい議論」がなされているという<sup>(24)</sup>。

こうした負担分担をめぐる問題は今に始まったことではなく、戦後米国が同盟国との間で常に抱えてきた問題である。「冷戦初期から何十年にもわたって、米国の歴代国防長官は欧州の同盟国に防衛への投資を増やすよう求めてきた」(ヘーゲル) ののである<sup>(25)</sup>。

しかしこれまでと異なり、米国がこれを切迫した問題としてより深刻に捉えざるをえないのは、自らにも余裕がないからであろう。国内ではイラク・アフガン両戦争への疲れから内向き志向が強まっているし<sup>(26)</sup>、さらに財政再建の観点から国防支出を切り詰めなければならぬ。だからこそヘーゲル国防長官はそうした国内の雰囲気念頭に置いて、「世界に深く関与していかないと、米国が直面する戦争は増えることはあっても減ることはない。自ら望まなくとも敵の思うがままにそのようになっていくだろう。それゆえ、欧州そして世界各地の同盟国に対するコミットメントは負担ではない。これは贅沢品ではなく必需品である。そしてこれは揺るぎないものでなければならない」と語っている<sup>(27)</sup>。このようななかで、今後、欧州同盟国が国防予算を増やしていかない限り、米国の欧州に対するコミットメントを国内向けに正当化することはより一層難しくなっていくだろう。

それではいかに同盟国に国防予算を上げさせるか。ここで難問として浮上するのが、非対称同盟の盟主である米国が抱えてきた「負担分担」問題をめぐる逆説である。米国が多くを負担を背負い続け、防衛コミットメントを無条件に確認すれば、皮肉にも同盟国は国防予算を増やす動機とそれを国民に正当化する論理を失い、防衛努力を怠るかもしれない。他方、米国が欧州への関与を縮小すれば、同盟国は危機感を持って防衛努力を始めるかもしれないが、逆に脅威認識が薄れ、努力を怠るかもしれない。また脅威認識が極端に高まると、無力感から防衛努力を放棄する可能性も否定できない。そして何よりも、米国が関与の縮小を明言すれば、防衛コミットメントの信頼性は低下し、自らの首を締めることになる。こうした問題は冷戦時代から同盟を管理する米国の当局者を悩ませてきた。欧州同盟国が自発的に行動をとらない限り、「負担分担」問題は今後しばらく残り続けることになるだろう。

#### 4. むすびにかえて

ベルリンの壁崩壊から25年が経過した今日の安定的な欧州において、ロシアは力による現状変更を行った。これは、欧州におけるポスト冷戦期という一つの時代に区切りをつけるとともに、冷戦後のNATOのあり方にも修正を迫るものだった。

本論で見てきたように、ウクライナ危機を受けてNATOは本来の任務である集団防衛の重要性を改めて確認し、「適応措置」と「安心供与措置」からなる具体的な計画 (RAP) を発表した。そして抑止・防衛態勢を強化するとともに、ロシアとの決定的対立を回避するための策を講じた。

しかし、上述の計画を実行していくうえで待ち構える困難は多い。本論で注目したのは、国防予算や負担分担をめぐる問題である。これらはNATO創設当時から米欧間で議論され続けてきた問題である。NATOがこうした問題を抱えながらも崩壊せずに今日に至ったことに鑑みれば、これらを深刻な問題とみなす必要はないのかもしれない。だが、冷戦期と比べてNATOが対応しなければならない脅威は多種多様になっており、また冷戦後重視してきた「危機管理」任務もなくなったわけではない。

より多くの課題を抱えたことで、国防予算や負担分担をめぐる問題はNATOにこれまで以上に重くのしかかっている。そして繰り返し用いられる同盟の「一体性」や「決意」という言葉に実体が伴うかどうかは、首脳会議で合意された国防予算に関する目標が達成できるかにかかっているといえよう。

【2015年1月11日脱稿】

#### 注

- (1) 冷戦後のNATOを様々な観点から分析したものとして、広瀬佳一、吉崎知典編『冷戦後のNATO：“ハイブリッド”同盟への挑戦』(ミネルヴァ書房、2012年)。
- (2) “We told you so! Baltic jitters grow over former ruler Russia,” *Reuters*, 1 September 2014. <<http://www.reuters.com/article/2014/09/01/us-ukraine-crisis-baltics-idUSKBN0GW2IT20140901>> (2015年1月11日最終アクセス、以下同様)。ウクライナ危機に対するポーランドの反応や対応については、鶴岡路人「ワルシャワから見た欧州の安全保障」東京財団ユーラシア情報ネットワーク、分析レポート(2014年11月28日)。また2014年10月の世論調査によると、ポーランド人の57%が「ロシアの領有権主張はウクライナにとどまらず、ロシア政府はロシア系住民を抱える他国においても領土紛争を引き起こす」と懸念している。そしてこうした懸念は次第に高まっている。それゆえ、同調査で明らかになったように、ポーランドがNATOに加盟した1999年以来、過去最高の57%の人がNATO部隊の駐留を望んでいる。CBOS, “Fears Related to the Situation in Ukraine,” October 2014. <[http://www.cbos.pl/EN/publications/reports/2014/137\\_14.pdf](http://www.cbos.pl/EN/publications/reports/2014/137_14.pdf)> なおバルト三国とポーランドは2014年12月、ロ

- シアを抑止するために共同で対処していくことに合意した。Ministry of National Defense Republic of Lithuania, "Baltic and Polish Defence Ministers agreed on joint response to deter Russia," 12 December 2014. <[http://www.kam.lt/en/news\\_1098/current\\_issues/baltic\\_and\\_polish\\_defence\\_ministers\\_agreed\\_on\\_joint\\_deterrence\\_of\\_russia.html](http://www.kam.lt/en/news_1098/current_issues/baltic_and_polish_defence_ministers_agreed_on_joint_deterrence_of_russia.html)>
- (3) 本稿では紙幅の関係上、NATO、米国のウクライナ危機そのものへの対応は扱わない。
- (4) "Wales Summit Declaration," Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, PR(2014)120, 5 September 2014. なお新たな安全保障環境のなかにはロシアからの挑戦のみならず、中東や北アフリカからの脅威も含まれている。またストルテンベルグの表現については、Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the German Marshall Fund, Brussels, 24 October 2014. <[http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_114179.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_114179.htm)>
- (5) "Fact Sheet: NATO's Readiness Action Plan," December 2014, <[http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2014\\_12/20141202\\_141202-factsheet-rap-en.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_12/20141202_141202-factsheet-rap-en.pdf)>
- (6) Ibid.
- (7) 「NATOとロシアは互いを敵と見なさない」と宣言する1997年の「NATO・ロシア基本議定書」で、NATOは大規模な戦闘部隊を新規加盟国に常駐させない方針を確認している。"Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation" signed in Paris, 27 May 1995. なおウェールズ首脳会議前にこの議定書を見直すかをめぐって、ポーランドとドイツの間で激しい対立がみられたという。鶴岡「ワルシャワから見た欧州の安全保障」。
- (8) "Wales Summit Declaration"
- (9) Press Conference by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen following the second meeting of the North Atlantic Council at the level of Heads of State and Government during the NATO Wales Summit, 5 September 2014; Keynote address by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the 60th Plenary Session of the NATO Parliamentary Assembly in The Hague, 2 November 2014. <[http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_115098.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_115098.htm?selectedLocale=en)>
- (10) "Financial and Economic Data Relating to NATO Defence," PR(2014)028, 24 February 2014.
- (11) Press Conference by Secretary Hagel at NATO Headquarters, 4 June 2014. <[http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5445&es\\_sm=119&ie=UTF-8&qscrl=1#q=%E6%99%AE%E9%81%8D%E7%9A%84%E3%81%AA&sourceid=chrome](http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5445&es_sm=119&ie=UTF-8&qscrl=1#q=%E6%99%AE%E9%81%8D%E7%9A%84%E3%81%AA&sourceid=chrome)>
- (12) 例えばドイツの対口脅威認識は東方同盟国ほど高くない。ドイツの対応について簡潔にまとめられたものとして、森井裕一「ウクライナ危機とドイツの対応」『ユーラシア研究』（第51号、2014年）。
- (13) 特にソ連が、西欧を射程に収める一方で米本土には届かない中距離核戦力SS-20を配備した1970年代後半から1980年代初頭の時期にかけて、その懸念は一気に高まった。
- (14) Jan Techau, "The Silent Agenda for NATO's Next Boss," Strategic Europe, Carnegie Europe, 8 July 2014. <<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=56100>>
- (15) Remarks by President Obama and President Komorowski of Poland in a Joint Press Conference, 3 June 2014. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/03/remarks-president-obama-and-president-komorowski-poland-joint-press-conf>>
- (16) Remarks by President Obama and Leaders of Baltic States in Multilateral Meeting, 3 September 2014. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-and-leaders-baltic-states-multilateral-meeting>>
- (17) "Fact Sheet: European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners," 3 June 2014. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support->>>
- (18) 国防総省のウェブサイトには本作戦に関する特設サイトが作られている。<[http://www.defense.gov/home/features/2014/0514\\_atlanticresolve/?source=GovDelivery](http://www.defense.gov/home/features/2014/0514_atlanticresolve/?source=GovDelivery)> また同サイト

- 内の "Fact Sheet: Operation Atlantic Resolve," 15 December 2014も参照。
- (19) "Fact Sheet: European Reassurance Initiative..."
- (20) Remarks by President Obama at the University of Queensland, 15 November 2014. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/15/remarks-president-obama-university-queensland>>
- (21) "The Security and Defense Agenda (Future of NATO) " As Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Brussels, 10 June 2011. <<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581>>この演説を包括的に分析したものとして、鶴岡路人「ゲイツ演説に見るNATOの現実と課題」東京財団ユーラシア情報ネットワーク、分析レポート（2011年7月8日）。
- (22) "As Russian Threat in Ukraine Grows, NATO Faces Thorny Spending Questions," *The Wall Street Journal* (online), 29 August 2014. <<http://www.wsj.com/articles/as-russian-threat-in-ukraine-grows-nato-faces-thorny-spending-questions-1409356561>>
- (23) Remarks by Secretary Hagel at the Woodrow Wilson International Center Forum on NATO Expansion and European Security, Washington D.C., 2 May 2014. <<http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5423>>
- (24) "NATO Squabbles Over Cost of Eastern Reinforcements," *Bloomberg News*, 1 December 2014. <<http://www.bloomberg.com/news/2014-12-01/nato-squabbles-over-cost-of-eastern-reinforcements.html>>
- (25) Remarks by Hagel.
- (26) Pew Research Center, "America's Place in the World 2013," 3 December 2013. <<http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/12-3-2013%20APW%20VI.pdf>>
- (27) Remarks by Hagel.