

NATO 結束のディレンマ： ウクライナ、ポピュリズム、コロナ危機

吉 崎 知 典

はじめに

グローバルな同盟と呼ばれた北大西洋条約機構 (NATO) が、いま「原点回帰」しつつある⁽¹⁾。2018年7月、ブリュッセル本部に集った加盟国首脳は、集団防衛こそ同盟の中核任務と謳い上げた。1949年に起草されたワシントン条約第5条は、一つの加盟国に対する攻撃は加盟国全体への攻撃とみなすと定め、この5条任務こそ NATO の原点である⁽²⁾。冷戦後 NATO は旧ユーゴやアフガニスタンの「域外作戦」に忙殺され続けたが、2014年のウクライナ危機を転機として米欧同盟はロシアに対する抑止と防衛に向き合うこととなった。

他方、NATO 結束は内部からも挑戦を受けている。英国の欧州連合離脱 (BREXIT) やトランプ (Donald Trump) 政権誕生を契機として自国優先主義やポピュリズム台頭が懸念されている。さらに2020年春以降、新型コロナウイルス^{ソーシャルディスタンス}感染拡大のため欧米は出入国制限を徹底し、同盟国の間で社会的距離を保つ事態に陥った。NATO の軍事演習は次々と中止され、戦略対話もオンラインへ切り替わった。「新常态」の出現である。こうして NATO は集団防衛に向けて「原点回帰」を積極化する一方で、ポピュリズムやコロナ禍という非伝統的課題によって同盟の結束を試されることとなった。

本稿はこうした視点から NATO がポピュリズムや世界的感染症^{パンデミック}といった政治・社会危機にどう影響を受けるかを検討する。ポピュリズムとは、特権的エリートに対抗して大衆の利益を強調する政治運動と位置付けられる⁽³⁾。NATO 国防大学のタルディ (Thierry Tardy) が指摘するように、NATO はエスタブリッシュメントの組織でありポピュリズムとの間に立場の開きがある⁽⁴⁾。とりわけ、冷戦後の NATO が民主主義、市場経済、法の支配といった基本理念を加盟条

件として明示したため、欧州地域で「安全保障化 (Securitization)」を推し進めたと考えられる。こうして同盟とポピュリズムが交錯することとなった。

本稿は、まず世論調査や先行研究を手掛かりとしてポピュリズムと NATO の関係を整理する。次に、それを同盟の「任務・能力・役割分担」の3点から検討し、同盟結束への影響を考察する。

第1に同盟の任務は国際情勢の変化に左右されてきたが、これがポピュリズムの反発を生む土壌となったかを検討する。NATO はウクライナ危機後に欧州正面の抑止と防衛に取り組む。この過程で米国は欧州に対する信頼供与と抑止の双方を強く意識する態勢へ変わってゆく。これと並行して中東・北アフリカのテロや移民という「南からの脅威」や、中国による対中・東欧インフラ投資への警戒感も急浮上し、結果として NATO は「360 度全方位アプローチ」を採用せざるを得なかった。こうした欧州社会における複合的危機がポピュリズムとどう関連するかを検討する。

第2に同盟に求められる能力も変化した。かつて中央アジアや中東での危機管理のため空輸・海輸能力や平和構築が NATO に求められた。しかし近年 NATO は欧州での即応態勢を重視し、米軍が大西洋を越えて増援する能力も同盟共通の課題となった。こうして NATO は欧州連合 (EU) と共に軍事的機動力を向上させることになったが、これがどのような社会的影響をどう及ぼしたかを見る必要がある。

第3に同盟内部の役割分担が見直されることになるが、ポピュリズムが最も影響するのはこの分野である。NATO 加盟国は抑止強化のため国防費の「国内総生産 (GDP) 比 2%」支出を誓約し、米トランプ政権はこれを交渉カードとして前面に押し出した。こうした動きは、地球温暖化や難民問題という非伝統的安保課題を重視する欧州社会との違いを際立たせ、米欧分断を内外に印象付けた。そしてコロナ禍はこの分断をより深刻にしている。

最後に同盟結束のディレンマを考察する事例として、米陸軍の「欧州防衛の守護者 2020」演習を取り上げる。米軍 2 万人の増援を想定したこの演習も、パンデミックによって計画変更を余儀なくされた。第 1 次世界大戦中、米遠征軍が「スペイン風邪」を西部戦線へ感染させた史実は、今も「負の遺産」⁽⁵⁾ として影を落としている。そこでコロナ禍における合同演習の教訓を紹介し、同盟結束の在り方を展望したい。

1. NATO と「安全保障化」

NATO はポスト冷戦の拡大プロセスを通じ、欧州で安全保障化を推進した。ソ連邦消滅と東西ドイツ統一という地殻変動の中で、まず NATO は旧共産圏の中・東欧地域に対して「門戸開放」政策を表明した⁽⁶⁾。そこでは米クリントン (Bill Clinton) 政権が提唱した「拡大と関与」政策に象徴されるように、普遍的価値観が NATO 加盟の条件とされた。加えて、旧ユーゴスラビア内戦のような欧州・大西洋地域における紛争処理を多国間協調で担当するのも NATO の冷戦後の新しい任務となった。ボスニアでの「民族浄化」やコソボでの人道危機に直面した欧州にとって、NATO は普遍的価値を守る手段として期待された。こうした NATO 拡大はコペンハーゲン学派が安全保障化と呼んだ動きと符合した⁽⁷⁾。

現在、こうした共通価値に基づく同盟運営は岐路に立っている。NATO が 2020 年 11 月に公表した報告書『2030 年の NATO』が指摘するように、ロシアや中国との「体制間競争 (systemic rivalry)」も激化し、欧州・大西洋地域でも「民主主義の後退」が進行している⁽⁸⁾。こうした中、ポピュリズム台頭や感染症蔓延という政治・社会的リスクが NATO 結束にどう影響しているだろうか。ここでは、米欧の意識調査や欧州主要シンクタンクの研究を参照しながら、ポピュリズムが及ぼす影響がどう位置付けられるか、3 点に絞って紹介する。

第 1 に、ポピュリズム運動は NATO 拡大の基礎となっている「自由な国際秩序」論に懐疑的である。ベルギー・エグモント研究所のビスコップ (Sven Biscop) が指摘するように、ポピュリズムは NATO が冷戦後に推進してきた民主主義、市場経済、法の支配といった基本理念に反し、同盟の結束を揺るがすものである。彼によれば、欧州において国家は安全・繁栄・民主主義を三位一体として市民に提供するものであり、NATO が中・東欧から新規加盟を受け入れる際も、加盟条件を厳格化した⁽⁹⁾。例えば、治安部隊を民主的に統制し、独裁主義を排し、欧州・大西洋地域に「安全保障共同体」を建設するとの理念も意識された。こうした NATO 拡大に見る「安全保障化」プロセスは、皮肉にも、ポピュリズム運動の下地をつくったと推論される。

第 2 に、ポピュリズムの影響には地域格差があり、加盟国 30 カ国を擁する NATO への影響を評価するのは極めて困難という点である。例えば PEW 研究所は「NATO は加盟国から好意的に見られている」と題する報告書を 2020 年 2 月に発表している⁽¹⁰⁾。確かに 2007 年から 2019 年の間にリトアニアとポーラ

ンドでは NATO 支持が急増しているが、仏独では 22 ポイント、16 ポイントそれぞれ支持が減少している⁽¹¹⁾。PEW の別の調査 (2019 年) では、集団防衛義務を定めた第 5 条発動について支持が 5 割を超えたのは 16 か国中でオランダ (64%)、米 (60%)、カナダ (56%)、英 (55%)、リトアニア (51%) の 5 か国のみであった。支持率が低い国としては仏 (41%)、独 (34%)、ギリシャ (25%)、イタリア (25%) などがあり、これとポピュリズムの相関を評価するのは難しい。

なお PEW の調査で注目されるのは、欧州ポピュリスト政党としてリストアップされている 20 の政党のうち 4 分の 3 が保守系であるという事実である。加えて、こうした保守政党では対米支持の比率が高い。右翼主導の欧州ポピュリズムは、反米・反 NATO という姿勢ではなく、むしろ反 EU として表面化しやすいと推論される⁽¹²⁾。

第 3 に、ポピュリズムによる NATO 批判として典型的なのはアメリカの欧州同盟国に対する「負担分担」要求であろう。ここで米国での思潮変化が重要となる。シカゴ・グローバル問題評議会⁽¹³⁾によれば、米国では NATO について 1970 年代以降超党派の支持が得られたが、近年変化した。民主党支持者で指導層と一般支持者の間で NATO 支持率に大きな開きはない (98% と 89%)。共和党の指導層でも 94% と高い NATO 支持がある。しかし共和党一般支持者で NATO 支持率は 71% と低く、無党派層の一般支持者 (72%) よりも低い。こうした保守層の一般的支持者が同盟関係に対して懐疑的になった点をとらえ、「アメリカ第一主義」を唱えるトランプは大統領選挙中から NATO を「時代遅れ」と酷評し、就任後も国防費の「GDP 比 2%」という NATO の決定をテコにして圧力を行使した⁽¹⁴⁾ (詳しくは第 4 節「同盟の役割分担」で分析する)。

以上を総合すると、次のようにまとめられよう。ポピュリズム運動は同盟の基本理念に反する方向性を持ち、他の同盟国に対する国防費増額圧力のような形で表明される傾向にあるが、欧州では右翼的な勢力は反 NATO の運動へと転化しにくい傾向にある、と推論される。次節以降、同盟の「任務・能力・役割分担」の 3 点からこの点を考察する。

2. 同盟の「任務」

(1) 同盟の「原点回帰」——域外から欧州へ

冷戦終結後ほぼ四半世紀の間、NATO は域外紛争への対応を迫られ、そして再び欧州へ回帰した。NATO は、2001 年の 9.11 テロにより集団防衛任務 (5 条

任務)を発動し、アフガニスタンで国際治安支援部隊 (ISAF) を指揮した。これは同盟のグローバル化を象徴したが、中央アジアで対テロ作戦を続ける負担は重く、NATO の最大兵力規模は約 13 万人に達した。2012 年、NATO は ISAF ミッションの 2014 年末終了を宣言したが、その後の欧州回帰を加速させたのがウクライナ危機であった。

軍事と非軍事の境界線があいまいなロシアのハイブリッド戦 (Hybrid Warfare) には伝統的な抑止力が効きにくい。そのため社会全体を含む包括的取り組みが新たに同盟に求められることとなった⁽¹⁵⁾。以下、ロシアによるクリミア併合の手法を見てみよう。2014 年 2 月、黒海沿岸のソチで開かれた冬季オリンピックが閉幕した直後、ロシアは西部軍管区と中央軍管区で部隊の「抜き打ち査察」を敢行した⁽¹⁶⁾。目的は軍相互の連携強化であり、クリミア半島のセバストポル司令部も査察対象に含まれた。やがて徽章のない制服を着た武装勢力がクリミアの空港や放送局を占拠したが、これがロシア特殊部隊であることは明白であった。続いてロシア系住民の「保護」とロシアの軍事基地を「警護」するためロシア軍はウクライナへ進駐し、演習が終了する。その後、ロシア系住民が多数を占めるクリミア議会はウクライナ離脱を決議する。こうしてロシアは軍事演習を通じてクリミアとウクライナ東部地域に進駐し、住民投票を通じてクリミア併合を実現した。この間、伝統的な意味での武力行使は一切ない。ハイブリッド戦に備えるため、NATO は欧州地域社会とのシームレスな連携を求められることになる。

こうした NATO の対露抑止態勢は、ポピュリズムを深化させる遠因ともなった。時系列的にみると、ウクライナ危機による同盟分裂を克服するためオバマ (Barack Obama) 大統領はエストニアの首都タリンで同年 9 月、次のように演説した。「タリン、リガ、ヴィルニユスの防衛はベルリン、パリ、ロンドンの防衛と同じく重要である。条約第 5 条により、一国への攻撃が全体への攻撃となることは明白である」⁽¹⁷⁾。バルト三国と英仏独との違いは明白だが、集団防衛という同盟の義務では加盟国は同列に置かれる。このように同盟の一体性を強調し、加盟国の国民を安心させることを信頼供与 (reassurance) と呼び、オバマの NATO 支援の軸となった。この信頼供与とは、同盟国への攻撃を未然に防止する抑止 (deterrence) と対になる概念である。そしてトランプ政権は、オバマの信頼供与という枠を超えて軍事抑止を前面に打ち出す。これは集団防衛に向けた米国の心理的負担を強めるよう作用し、ポピュリズムの反発の遠因ともなった。

(2) 「360度全方位アプローチ」

最前線に位置する同盟国を NATO はどう守るか。NATO が創設以来、悩まされてきた「前方防衛」の課題が再浮上したものの、その文脈はかなり異なる。冷戦期はソ連の圧倒的通常戦力に対応するため、NATO は米戦略核への依存を余儀なくされた。これに対して現在、ロシア軍は NATO に対して通常戦力の優位を有しているとは認識されておらず、NATO が即座に核使用へと踏み切る見通しもない。より現実的にはウクライナ危機で見られたようなハイブリッド戦にどう備えるかが課題となる。

こうした変化を踏まえて NATO は集団防衛レベルの訓練を見直すこととなる。NATO 変革司令部は「OCCASUS」と呼ばれるシナリオを作成し、ハイブリッド戦を想定した演習を準備した⁽¹⁸⁾。とは言え NATO 欧州同盟国の関心は極めて多様であった。一方でロシアを想定した「東からの脅威」を重視し、他方で中東・北アフリカ地域のテロや移民という「南からの脅威」も考慮せざるを得なかった。結果として、同盟の一体性を保持するため NATO は「360度全方位アプローチ」を謳うことになる。つまり、地理的には北大西洋、北極海、黒海、地中海を含む欧州全域をカバーし、また、政策分野としては「外交・情報・軍事・経済 (DIME)」を包括するアプローチが採用された⁽¹⁹⁾。これに加え、NATO は2019年11月のロンドン北大西洋理事会にて「中国は同盟にとっての機会と挑戦である」と初めて警戒感を表明した。『2030年のNATO』報告書でも「北京が同盟に対して強制力 (coercion) を行使することが無いように備える」⁽²⁰⁾とした。NATO が中露との体制間競争を意識し始めたことを踏まえれば、欧州にとってこれは「北からの脅威」に備えることをも含意した。NATO の360度全方位アプローチを通じて抑止をどう再構築するかが次の課題であった。

従前 NATO は「スマート・ディフェンス」の視点から資源配分の最適化による予算縮減を求めた。しかし、妥協の産物である「360度全方位アプローチ」では、同盟全体としての即応性向上が謳われる。こうした同盟の抑止態勢の中心が米国であることは論を待たない。但し、冷戦終結からウクライナ危機の間、在欧米軍は規模縮小の一途を辿っていた。縮小の原因として、アフガニスタンとイラクでの対テロ戦、リーマン・ショック後の国防費縮減、オバマの「リバランス」政策によるアジア太平洋と中東重視が指摘できる。在独米陸軍を例にとれば、2003年の約5万6千人から、10年後に約2万7千人へほぼ半減し、主力の M-1 戦車は最前線から消えた。

そうした欧州における米国の軍事的空白を埋めるかのように、ロシアによるクリミア危機が深刻化し、オバマ政権の NATO 政策が急展開を見せる。まずオバマはバルト海沿岸諸国への軍事的関与を再確認し、同盟としての抑止再構築の姿勢を示した。それを裏打ちするように「欧州信頼供与イニシアティブ (ERI)」を 2014 年に立ち上げ、欧州軍の強化を図った。トランプ大統領も就任前の姿勢とは一転して NATO 強化方針を加速化させた。トランプはオバマの ERI に「抑止」という一語を追加し、「欧州抑止・信頼供与イニシアティブ (EDRI)」へ改名し、その後「ロシア侵略の抑止」を目的に追加し「欧州抑止イニシアティブ (EDI)」へ格上げした⁽²¹⁾。ここではトランプ流のポピュリスティックなレトリックは見られない。

(3) 同盟の「新常态」：新型コロナ・ウイルスへの対応

2020 年、NATO は感染症対策を新たな任務として強く意識し始めた。従来感染症対策は、域外紛争での衛生活動を支援するものに限定されていた。その基本は NATO の欧州大西洋災害調整センター (EADRCC) が要請を受け医療物資や食料・水等の輸送を調整し、アフガニスタン、コソボ、地中海地域等で活動をしている。これは人道支援という非伝統的任務であり、同盟の抑止・防衛には関連しなかった⁽²²⁾。

今回のコロナ禍に際しても、NATO のグローバルな人道支援は継続されており、とりわけ空輸能力は貴重である。NATO は戦略空輸能力として C-17 グローブ・マスター 3 機を保有し、アントノフ AN-124-100 も常時 5 機が利用できる態勢にあり、アフガニスタン他への支援で実績がある。今回初めて緊急航空機動イニシアティブとして、遠距離輸送計画と空域管制を指示する権限が欧州連合軍最高司令部に認められた⁽²³⁾。

これまで感染症対策は同盟の非伝統的任務の一部であったが、新型コロナ・ウイルス対策では NATO 加盟国自身が医療支援の対象となった。EADRCC の報告書によれば、2020 年 7 月の時点で、NATO が人道支援を提供した加盟国は 7 カ国、パートナー国は 9 カ国であった。加盟国のうちイタリアとスペインでは感染拡大が止まらず、欧州各国が国境閉鎖と都市封鎖へ踏み切ったことも作用し、NATO からの医療支援の対象となった。つまりコロナ危機での感染症対策は紛争地への NATO 医療支援にとどまらず、欧州地域での「法と秩序の確保の支援、国境を越えた広範な消毒活動、食糧と水の供給さえも保証する⁽²⁴⁾」ものへと拡大したのである。

これを受けて NATO による感染症対策は条約第 3 条⁽²⁵⁾を介して説明されることとなった。そこでの鍵は自然災害やハイブリッド戦への備えとしての国家の回復力 (resilience) であり、第 5 条の集団防衛の基礎となると解釈された。以上を総合すると NATO の任務は、一方で抑止と防衛任務という伝統的任務が重視されるため同盟の合同演習が求められる。他方で、新型コロナ・ウイルスの感染リスクを考慮し、世界保健機関 (WHO) の衛生・安全の勧告と受け入れ国の規則に従って社会的距離の保持が求められる。この両者のバランスをどう保持するかが同盟としての新たなディレンマとなった。新型コロナ・ウイルスは、NATO の感染症対策や同盟の任務に「新常态」をもたらしている。

3. 同盟の「能力」

NATO はウクライナ危機によって欧州回帰へと転じたが、この任務変更によって同盟国に求められる能力がどう変化し、それが社会にどのような影響を及ぼしたかを見てみよう。

ウクライナ危機後、同年秋に開催されたウェールズ首脳会議では NATO 即応部隊 (NRF) の強化が謳われたが、これはテロ作戦用部隊を拡充するという従来路線の延長でしかなかった⁽²⁶⁾。2年後のワルシャワ首脳会議(2016年7月)で NATO は一転してポーランド、バルト3国という前線4カ国に対して「拡大前方プレゼンス(EFP)」を実戦配備すると決定した。部隊規模は4個戦闘グループ(約5千名)と限定的であり、直接の前方防衛を担任するのではない。むしろ集団防衛を発動する「仕掛け線」として認識されている。この戦闘グループには戦車、装甲車という重武装の装備が揃えられ、また、米英独カナダ4国という北米大陸および英仏海峡を越えた同盟国も部隊指揮を執ることが謳われた⁽²⁷⁾。

この大西洋を越えた戦略態勢を支えるため、2018年7月ブリュッセル首脳会議では「NATO 即応イニシアティブ⁽²⁸⁾」が採用され、①現有部隊の即応性向上、②域内の機動力強化、③大西洋を挟んで行動する能力強化が謳われた。注目されるのは「4つの30」との数値目標を設定し、即応態勢を可視化した点である。陸上部隊は30個機械化大隊、航空部隊は30個飛行隊、海上部隊は30隻の軍艦を運用可能にし、その期日は30日以内と明示された。NATO は「4つの30」の検証する増援演習を敢行すると発表した。それが「欧州防衛の守護者 2020」演習であった。

ただし、ロシア国境付近に部隊を前方展開するとかえって脆弱性が高まることの危惧もあった。例えばザプフェ (Martin Zapfe)⁽²⁹⁾ は次の3つの「ハイブリッド・シナリオ」を描いている。第1に現地住民との衝突、第2に現地ロシア系住民デモとの衝突、第3に組織犯罪の標的とされる場合である。ロシアによってこれらが反 NATO キャンペーンに利用される危険性も懸念される。

米陸軍が重視したのは欧州への即時前方展開に向けた能力であった。それは欧州側の米部隊の受入れ (Reception) ・待機 (Staging) ・前方移動 (Onward Movement) ・統合 (Integration) の4段階からなり、頭文字をとって RSOI (連合戦時増援) と呼ばれる。この RSOI を実現するため、米側では欧州派遣部隊を事前に割り当てるとともに、航空・海上による輸送力強化が求められる。欧州側では、RSOI に沿ったインフラ整備として空港建設・改修、港湾改修、武器弾薬の集積、操車場の整備、鉄道網の整備、燃料補給等が対象となる。

米政策の変化は予算面でも確認できる。オバマ政権時の約10億ドル (2014会計年度) が約59億ドル (2020会計年度)⁽³⁰⁾ へ6倍へと膨れ上がり、装備品の事前集積、インフラ整備、合同演習など陸軍重視がトランプ期の特徴であった⁽³¹⁾。

4. 同盟の「役割分担」

(1) 米国の交渉スタイルとポピュリズム

NATO は米軍来援を求める戦略態勢へとシフトし、欧州正面での抑止と防衛はより具体的なものへと変化しつつあった。これに符合するように、米国の役割分担が公然と語られるようになっていった。かつてオバマはバルト諸国への信頼供与に向けて第5条へ言及し、NATO 共同歩調を重視した。この路線はトランプ政権によって一転したが、その4年後、バイデン (Joseph Biden) 民主党政権発足によって再び新たな方向性が見られる。そうした潮流の変化を (1) 集団防衛義務、(2) 国防費の GDP 比2%目標、(3) NATO 内部の力学という3点から見てみよう。

第1に、集団防衛義務については、政権交代によって宣言政策と運用の両面で変化した。まず宣言政策の分野ではトランプは大統領選挙中から NATO 批判を繰り返していたが、象徴的であったのは2017年5月、初の NATO 訪問となるブリュッセル非公式首脳会議での演説であった。世界が注目するこの会議では、2001年9月11日の記念碑をお披露目し、初の集団防衛条項発動の意義

を訴える筋書きであった。しかしトランプは準備されたスピーチ原稿から第5条への言及をすべて削除し、「NATOはテロリズムと移民を焦点として新たに盛り込むべき」と唱えた。選挙公約である移民対策を印象付けるため「テロと移民」をロシアの脅威と同列に並べたのである⁽³²⁾。

第2に、国防費のGDP比2%という数値目標はトランプの交渉切り札として用いられ、米欧関係をしばしば緊張させた。上記のブリュッセル非公式NATO首脳会議でもトランプは「昨年、もし全加盟国がGDP比2%を国防支出していればNATOの集団防衛や追加基金として1190億ドルが使えた」とし、国防費を同盟の公共財と位置づけた。また「(米国以外の同盟国)28か国中23か国が(2%相当額を)支払わなかったのは米国民や納税者にとって不公平」とのアピールも忘れなかった⁽³³⁾。別の機会にトランプは、NATO事務総長に対して「米国はNATO支出の8割から9割を負担している」とまで主張した⁽³⁴⁾。実際の比率は7割強であるが、そこにはトランプ流の交渉術が垣間見える。

但し、「2%目標」は2014年のウェールズ首脳会議でオバマ政権が打ち出したものであり、トランプ政権はこれを踏襲したに過ぎない。また2%という数値は同盟国の「義務」ではなく「2024年までの努力目標」に過ぎず、政権関係者の回顧録によれば、トランプ自身もこの点を理解したとの指摘もある⁽³⁵⁾。

トランプからの標的となったのはドイツであった。当時ドイツ国防費のGDP比は1.2%に過ぎず、また同国がロシアとの天然ガス・パイプライン「ノルドストリーム2」計画を進めていたのも反発を買った⁽³⁶⁾。こうした中、ドイツは連邦軍の任務を「国土防衛志向」へ変え、国防費の対GDP比を2024年に1.5%、2031年に2%にするなど野心的計画を打ち出したが、米独の軋轢は続いた⁽³⁷⁾。

米独間の微妙な同盟関係を象徴したのが、2020年6月のトランプ大統領による在独米軍削減の一方的表明であった⁽³⁸⁾。駐留米軍34,500人のうち9,500名を「撤退ないし再配置」とのトランプ発言は、米軍の軍属および現地の基地従業員数千人に影響が及ぶものであるが、一切の事前説明なしで行われた⁽³⁹⁾。その一方で、米国が拡大前方プレゼンスの一環としてポーランドに部隊を追加配備し、コロナ禍にも関わらず同国の演習場で米軍増援演習を進めたことを踏まえれば、米軍のポーランド配備は合理的と評価できる部分がある。またバイデン新政権は、在独米軍削減計画を一時凍結している。ここでの問題は、同盟国との事前協議を一切省略し、ドイツに対してあたかも制裁を課するよう声明を発するトランプの手法であった。

(2) 軍事的機動性の向上

NATOの即応態勢はEU加盟各国とのシームレスな連携なくして実現しない。EUが2017年に採択した「常設構造化協力(PESCO)」の項目として、この軍事的機動性が取り上げられ⁽⁴⁰⁾、EUとして「軍事的シェンゲン地域」⁽⁴¹⁾を構想し、国境検査なしでの越境を可能とするとの検討を始めた。欧州装備庁(EDA)に設置された「軍の越境に関する臨時作業部会」によれば、軍民両用の「デュアルユース」について加盟国共通の理解が欠けていること、武器弾薬等の危険物輸送の各国基準が異なること、陸橋の高さや橋梁の耐荷重といった建築基準も異なること、これにより戦車等の大型装備品の輸送が規制されること等が問題視された⁽⁴²⁾。こうしたEU域内の連携と協力なくして、米欧の戦略抑止態勢の実現は遠のくであろう⁽⁴³⁾。

NATOは「原点回帰」を進める中、欧州社会との接続を意識するよう次のように変化した。同盟の任務は、対露抑止と防衛を軸とし前線の同盟国へ信頼供与へと広がった。同盟の能力は、バルト海沿岸地域を主としつつ欧州大陸への米国の増援能力、および、域内での軍事的機動性が焦点となった。同盟の役割分担としては、国防費GDP比2%問題をめぐって米欧間の軋轢が激化したが、それと並行してNATOとEUの連携を通じた軍事的機動性向上が図られた。

5. 同盟の社会的距離？

——「欧州防衛の守護者2020」演習

(1) 米増援演習の概要

NATOは2018年の即応イニシアティブに示された「4の30」という基準を満たし、十分な抑止・防衛態勢を欧州大陸で発揮できるか。この点を検証するために企画されたのが「欧州防衛の守護者2020」演習であった。

「過去四半世紀で最大規模」と謳われたこの演習は総勢3万6千人の参加を予定しており、米国から約2万人、英国から約2,600人の増援部隊を計画していた。装備品約1万3千点はベルギーとドイツに所在する米陸軍事前集積所から移送する計画であった⁽⁴⁴⁾。

2020年3月から6月に予定された演習は次の5段階を想定していた⁽⁴⁵⁾。第1段階は米英増援部隊の前方展開であり、多数の増援ルートが想定されていた。例えば輸送船は米サウスカロライナ、ジョージア、フロリダ、テキサス各州の

港湾からベルギー、オランダ、ドイツ、エストニアへ向かう⁽⁴⁶⁾。到着した部隊は陸路と空路を経てポーランドとバルト3国へ最大4000kmを移動するとされた。

第2段階では、空挺部隊をジョージア、リトアニア、ラトビアへの空輸訓練が予定された。これは黒海やバルト海沿岸地域を含む「360度全方位アプローチ」を反映していた。第3段階では陸海空・宇宙・サイバーといったマルチ・ドメイン作戦を米陸軍師団先遣司令部（在ポーランド）が指揮する。第4段階は米国とポーランドの「同盟の精神」演習を中核とする実働演習であった。米軍はポーランド国内の演習場で渡河訓練を行ない、主力戦車が機動力を発揮できるか検証する。最後に参加部隊と装備品は出発地点へと戻り、演習は終了する。このように演習目的は、米英軍がタイムリーに前方展開し、到着後は円滑に移動できるか否かを検証するものであった。

(2) 「ブラック・スワン」としての新型コロナ・ウイルス

演習の準備は2019年秋に着手されたが、翌年1月、中国の武漢市で新型コロナ・ウイルス感染が深刻化し、WHOは3月11日にパンデミックを宣言した。同日、トランプは国家非常事態を宣言し、欧州からの入国制限を事前通告なく断行した。EU諸国も米国からの入国制限に踏み切り、米英からの増援部隊の受け入れは絶望的となった。新型コロナ・ウイルスがNATO結束を拒む「ブラック・スワン」⁽⁴⁷⁾となった。

それでは感染症拡大が演習にどう影響したかを見てみよう。米欧州軍司令部は3月12日に「欧州防衛の守護者2020」演習の見直しを公表し、続いて、関連する4つの演習の中止を発表した⁽⁴⁸⁾。その後、米国防省は20以上の演習・訓練を全世界で中止したが⁽⁴⁹⁾、例外があった。米欧州軍はWHOの宣言からほぼ2か月後にあたる5月13日、「欧州防衛の守護者」演習の一環としてNATOの「大西洋の決意作戦」と、米・ポーランドによる2国間演習「同盟の精神」を実施すると表明した⁽⁵⁰⁾。

演習を継続した理由は2点から説明できる。第1に、国境閉鎖の前に米軍が人員と装備品の輸送準備をほぼ終えていたためである。2020年1月以降、米陸軍は約6千名の移動を完了し、前方展開の師団司令部を設置し、陸軍機甲戦闘旅団も展開していた。車両や装備品約9千点もすでに米陸軍事前集積所から移動しており、海上経由で約3千点が輸送済みでもあった⁽⁵¹⁾。

第2に「大西洋の決意作戦」との名称が示すように、演習継続によりNATO

の意思を示すためであった。米陸軍参謀長が語ったように「新型コロナ・ウイルスで欧州演習は影響を受けたが全てを失ったわけではなかった」のである⁽⁵²⁾。

(3) 合同演習と感染防止の狭間で

米ポーランドの「同盟の精神」演習は次の2段階へと変更になった。第1段階は6月中に約2週間、ドワルスコ・ポモルスキー演習場で実施された。参加部隊はすでに欧州へ展開していた米軍6千名に加え、米本土からアラスカの州兵が空輸にて参加した⁽⁵³⁾。訓練はWHOの衛生・安全の勧告と受入国の規則に従って活動することが謳われた。空輸で展開した州兵は任務を糧食、住居、ジム、洗濯といった後方支援に限定されたが、NATOが遠隔地で人道支援・災害救援活動へ関与してきた成果が生かされていた。演習の目的も「コロナ禍での軍事的機動性の確保」に絞られ、ポーランド国内での渡河訓練を含む後方支援や住民への物資供給という象徴的なものにとどまった。

これを踏まえ第2段階の演習はより本格的なものとなり7月半ばから約5週間、「欧州緊急展開即応演習」として実施された⁽⁵⁴⁾。米陸軍の増援を印象付けるように、テキサス州フォート・フッド基地から機甲戦闘旅団の部隊550名がポーランドのポズナン空港へ輸送された。加えてM-1戦車30両、ブラッドレー歩兵戦闘車20両、装甲兵員輸送車10両を含む装備がドイツとベルギーの陸軍事前集積所からポーランドへ展開し、実弾演習に参加したのである。

NATO加盟国は2020年春以降、感染予防のためのロックダウンを経験し、大西洋を横断する増援演習は全面的に計画を変更した。しかし装備品の事前集積と人員の再配置を基礎として合同軍事演習を敢行し、NATOはコロナ禍での結束のディレンマを緩和できたとと言える。

おわりに

NATOの任務・能力・役割分担という視点から、ポピュリズムと同盟の関係について総括しよう。

同盟の任務としては、ロシアのハイブリッド戦に対する集団防衛が前面に押し出され、NATOは「原点回帰」を進めた。欧州各国にとり、これはアフガニスタンやイラクでの「世界テロ戦争」よりも目に見える戦略態勢となった。NATOが欧州回帰を進め、360度全方位アプローチを推進したのは欧州世論の関心に合致したと言える。

同盟の能力としては、米国の「欧州抑止イニシアティブ」を通じて欧州大陸での軍事的インフラが整備され、米軍増援への備えも進められており、ポピュリズム的な反発が生まれにくかったと判断される。

ポピュリズムの影響が目に見える形で表出したのは、同盟の役割分担をめぐってであった。国防費のGDP比2%という誓約を振りかざすトランプ流の交渉スタイルは、米国への信頼を失墜させずにはおかなかった。コロナ禍は大西洋を挟んだNATO同盟国の社会的距離をさらに広げ、2021年1月6日の合衆国議会議事堂襲撃事件でその極点を迎えた。

以上を総合すればポピュリズムによる批判はNATO存続の可否を問うものではなく、同盟の運用手法を問うものと言える。バイデン新政権では多国間協調が復活し、同盟関係の修復が図られると予想される。しかし感染症対策による社会保険費の高騰と世界的不況という課題は欧米各国に重くのしかかる。将来的に各国は国防費を増額する財政的余裕がなくなり、世論の関心も軍事問題に向きにくくなることは想定せざるを得ないだろう。

最後に、NATOの将来を展望する上で「欧州防衛の守護者」演習の教訓とは何だろうか。コロナ禍によりNATOは大西洋を越える増援部隊の規模縮小を迫られ、関連する演習も次々と中止した。しかし、米軍装備品の事前集積や人員の再配置によって、限定的とはいえ、合同演習を現地で実施した。それは、パンデミックという予想外の状況下でも感染症対策を施し、現地での部隊移動を確保し、住民と協力する手法が貫かれたことによる。これはNATOが四半世紀もの間、危機管理を通じて中央アジアや中東という厳しい環境に適応してきた経験の賜物であった。また、紛争地で国際機関やNGO（非政府機関）と民軍連携を重ねた経験も生かされている。つまりNATOにとって非5条任務である平和構築が、5条任務である集団防衛任務を想定した演習継続を可能としたのである。

『2030年のNATO』報告書の表現を借りるならば「NATOが長期に成功を収めている理由は、その適応力にある⁽⁵⁵⁾」と言える。ポピュリズムやコロナ禍に揺れる現代でも、民主主義国からなるNATOの強靱性はこうした適応力に支えられているのだろう。

（よしざき ともり 防衛研究所）

註

- (1) 吉崎知典「同盟の原点回帰--ヨーロッパにおける抑止と戦略」『ディフェンス』56号、2018年、72-80頁。
- (2) John R. Deni, *NATO and Article 5: The Transatlantic Alliance and the Twenty-First-Century Challenges of Collective Defense*, Rowman & Littlefield, 2017.
- (3) 田中素香「ポピュリズムとEU」『日本EU学会年報』第39号、2019年、20頁。
- (4) Thierry Tardy, “The Internal Nature of the Alliance’s Cohesion,” *NDC Policy Brief*, No. 1, September 2018, p. 3.
- (5) Howard G. Coombs, “The Influenza Pandemic of 1918,” Thierry Tardy, ed., *COVID-19, NATO Defense College Research Paper*, May 2020, pp. 61-70.
- (6) Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door*, Columbia University Press, 2002; 中・東欧の政治については次の論文と特集号掲載論文を参照。広瀬佳一「『狭間のヨーロッパ』の安全保障」『国際安全保障』第48巻第3号、2020年12月、1-11頁。
- (7) Barry Buzan and Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, 2009, pp. 187-225.
- (8) NATO, *NATO 2030: United for a New Era*, 25 November 2020, pp. 3-4, 20, www.nato.int/nato2030/.
- (9) Sven Biscop, “The Dangerous Geopolitics of Populism, and What NATO and the EU Can Do About It,” *Security Policy Briefs*, Egmont Institute, May 16, 2018.
- (10) 調査対象は米、カナダ、英独仏蘭、リトアニア、ブルガリア、ウクライナ、露の10か国。調査期間は2019年5月から8月。PEW, “NATO Seen Favorably Across Member States,” February 9, 2020.
- (11) NATO支持はリトアニアで59%から77%へ、ポーランドで72%から82%へと急増した。また米国で53%から52%とほぼ横ばい、独で73%から57%へ、仏で71%から49%へと急落した。PEW, “NATO Seen Favorably Across Member States,” February 9, 2020.
- (12) Mark Galeotti, “Will the Populist Wave Wash Away NATO and the European Union?” *NATO Review*, January 6, 2017.
- (13) Chicago Council on Global Affairs, “Coming Together or Coming Apart?” March 5, 2020.
- (14) Fabrice Pothier and Alexander Vershbow, *NATO and Trump*, Atlantic Council, May 23, 2017, p. 4.
- (15) Lawrence Freedman, “Ukraine and the Art of Limited War,” *Survival*, Vol. 56, Issue 6, 2014, pp. 7-38.
- (16) Roger McDermott, et al., “Cold War Déjà Vu?,” *NATO Defence College, Research Report*, March 5, 2014, p. 3.
- (17) Remarks by Obama to the People of Estonia, September 4, 2014, obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-people-estonia.
- (18) Michael Derksen, “360° Scope Scenario Design and Development in JWC,” www.jwc.nato.int/newsroom/warfare-development-focus/360-degree-scenario-design-and-development-jwc.
- (19) Christelle Calmels, “NATO’s 360-degree Approach to Security,” *European Security*, Vol.29, Issue 4, 2020, pp. 416-435.

- (20) 『2030年のNATO』は「中国」について次のように提言している。中国関連情報の共有、中国によるサイバー攻撃や情報操作に対する強靱性向上、集団防衛・軍事的即応性・強靱性に影響を及ぼす中国の活動を監視し防衛する措置、同盟の中核部分や供給網での脆弱性の把握、中国流「軍民融合ドクトリン」への対応等である。NATO, *NATO 2030: United for a New Era*, pp. 27-28.
- (21) FY2020 European Deterrence Initiative (EDI) Fact Sheet.
- (22) Attila Mesterhazy, *The Role of NATO's Armed Forces in the COVID-19 Pandemic*, NATO Parliamentary Assembly, Defence and Security Committee, June 2020.
- (23) *EADRCC Situation Report #19 COVID-19*, July 2, 2020.
- (24) Gunhild Hoogensen Gjørnv, “Coronavirus, Invisible Threats and Preparing for Resilience,” *NATO Review*, May 20, 2020.
- (25) 第3条は次の通り。「単独に及び共同して、継続的かつ効果的な自助及び相互援助により、武力攻撃に抵抗する個別的の及び集团的の能力を維持し発展させる」。
- (26) Jens Ringsmore and Sten Rynning, “Can NATO’s New Very High Readiness Joint Task Force Deter,” Karsten Friis, eds., *NATO and Collective Defence in the 21st Century*, Routledge, 2017, p. 17.
- (27) Martin Zapfe, “Deterrence from the Ground Up: Understanding NATO’s Enhanced Forward Presence,” *Survival*, Vol.59, No.3, 2017, pp. 147-160.
- (28) NATO, *NATO Readiness Initiative*, June 7, 2018.
- (29) Zapfe, “Deterrence from the Ground Up,” pp. 150-151.
- (30) 内訳は次の通り。米軍プレゼンス強化に約20億ドル、演習・訓練に約6億ドル、事前集積強化に約24億ドル、インフラ改良に約5億ドル、パートナーシップ能力構築に約4億ドルである。Office of the Under Secretary of Defense, DOD, FY 2021, “European Deterrence Initiative,” February 2020.
- (31) Billy Fabian, et al., *Strengthening the Defense of NATO's Eastern Frontier*, CSBA, 2019, p. 25.
- (32) Remarks by President Trump at NATO Unveiling of the Article 5 and Berlin Wall Memorials, Brussels, May 25, 2017.
- (33) Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House*, Simon and Schuster, 2018, p. 79.
- (34) John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, Simon and Schuster, 2020, pp. 135-136.
- (35) *Ibid.*, p. 144.
- (36) *Ibid.*, p. 134.
- (37) IISS, *The Military Balance 2020*, Routledge, 2020, pp. 75-76.
- (38) The European Deterrence Initiative, *CRS Report*, IF10946, June 16, 2020.
- (39) Ed Biggins, “The Rationale behind US Troop Withdrawals from Germany,” *EU Observer*, July 7, 2020.
- (40) European Commission, “The European Union is Stepping up Efforts to Improve Military Mobility,” Brussels, November 10, 2017.
- (41) Chase Winter, “EU Outlines Plans for Military Schengen Zone,” *Deutsche Welle*, March 28, 2018.
- (42) European Commission, Joint Communication to the European Parliament and the

- Council on the Action Plan on Military Mobility, 28.3.2018, JOIN (2018) 5 final.
- (43) Daniel Fiott, et al., “Permanent Structured Cooperation,” *EUISS Chaillot Paper*, No. 142, November 2017.
- (44) U.S. Army Europe and Africa, Fact Sheet: Army Prepositioned Stock [as of November 2020].
- (45) Illimar Ploom, et al., “The NATO ‘Defender 2020’ Exercise in the Baltic States” *Comparative Strategy*, Vol.39, No. 4, July 2020, pp. 368-384.
- (46) US Army Europe, “What is DEFENDER-Europe 20?” December 4, 2019.
- (47) ここでは、予測困難であるが、万が一、発生した場合は破壊的な結果をもたらす非線形リスクという意味で用いる。ナシーム・ニコラス・タレブ『ブラック・スワン——不確実性とリスクの本質（上・下巻）』望月衛訳、ダイヤモンド社、2009年。
- (48) 中止となった演習は「コールド・リスpons20」「ダイナミック・フロント」「セイバー・ストライク」「スウィフト・リスpons」であった。U.S. European Command, Exercise DEFENDER-Europe 20 Update, March 18, 2020.
- (49) “COVID-19 and the US Military,” IISS, *Strategic Comments*, Vol. 26, 12 June 2020.
- (50) SHAPE Release, “Allies Show Commitment to NATO through Atlantic Resolve, Allied Spirit,” May 17, 2020.
- (51) Sebastian Sprenger, “Pentagon’s European Exercise Campaign Resumes with US-Polish Drill,” *Defense News*, May 13, 2020.
- (52) Jen Judson, “COVID-19 Dampens European Exercise, but US Army Chief Says All is not Lost,” *Defense News*, March 18, 2020.
- (53) U.S. Army Europe and Africa, “Armored Unit Will Deploy to Europe for Final Phase of DEFENDER-Europe 20 Linked Training,” July 10, 2020.
- (54) U.S. Army Europe and Africa, “Updated: Media Advisory: DEFENDER-Europe 20 Phase II Events,” July 27, 2020.
- (55) NATO, *NATO 2030: United for a New Era*, p. 7.