

米国の同盟政策とNATO

——冷戦後の「戦略概念」を中心として——

吉崎 知典

はじめに

冷戦期に米国は、欧州大陸における対ソ「封じ込め」の一環として西欧防衛へと関与してきた⁽¹⁾。その中核を形成してきたのが、一九四九年に創設された北大西洋条約機構(NATO)である。米国から見れば、NATOの創設はソ連の脅威への対応を目標とした同盟形成であり、国際政治学でいう「現実主義」のパラダイムから説明が可能である⁽²⁾。しかし、半世紀を超える米欧協調の歴史を通じてNATOは、伝統的な意味での軍事同盟の枠を超えるものへと変貌を遂げた。一九八九年に始まる欧州冷戦の終結プロセスにおいて、ソ連邦およびワルシャワ条約機構は解体し、NATOが想定してきた脅威が消滅したにも関わらず、冷戦後にNATOが瓦解することは無かった。むしろNATOは、冷戦後の「再定義」プロセスを進め、加盟国を増やし、グローバルな紛争へ関与するなど、「同盟の

拡大」を経験している。そして今やNATOは「グローバルな対テロ戦争」⁽³⁾を戦う遠征部隊としての性格すら帯びつつある。こうしたNATOの拡大傾向をどのように理解するべきであろうか。

本稿は、この問題を解明するにあたりNATOの「戦略概念(Strategic Concept)」⁽⁴⁾をめぐる議論を手がかりとする。NATO加盟国は大西洋を隔てた北米大陸と欧州大陸に分散しており、加盟二六カ国の政策は多様である。こうした中であつてなお、NATOの戦略概念は同盟の任務・能力・役割分担という三点を集約的に表現し、加盟国による全会一致によつて採択されていることは重要である⁽⁶⁾。

第一に、NATOの戦略概念には共通する同盟の任務が規定されている。冷戦期を通じてNATOは、ソ連軍という明白な「脅威」に直面してきたため、欧州同盟国の領域防衛を確保することが米国の同盟政策の要諦となつた。しかし冷戦後、NATO加盟国共通の

脅威認識を形成することは困難となり、むしろ旧ユーゴスラヴィアのような域外の紛争や、九・一一テロや大量破壊兵器拡散といった「新たな脅威」への対応を同盟の任務として再定義してきたと言えるだろう。

第二に、NATOの戦略概念には脅威に対処する能力が提示されている。仮に共通の脅威認識を抱いていても、それに対応する手段を欠く場合、同盟への信頼性は動揺する。冷戦期を通じてNATOは欧州正面における対ソ抑止・防衛を任務とし、この中で米国は、欧州諸国への「拡大抑止」を提供した。ソ連との全面核戦争までエスカレートする可能性すら想定するような、同盟の抑止態勢を支え続けることが米国の誓約の証左であった。冷戦後のNATOは核戦争の深淵を垣間見ることはなくなったが、一方で、域外の紛争処理のため武力行使へ踏み切るように変貌した。

そして第三に、NATO戦略概念には同盟としての緩やかな役割分担が提示される。冷戦期におけるNATOの任務が欧州での領域防衛であったことから、欧州が通常戦力という「盾」を整備し、米国が戦略核戦力や攻撃能力など「剣」を整備するという、緩やかな区分が想定されてきた。こうした垂直分業的な役割分担は冷戦終結とともに変質した。現在同盟の最前線は東西ドイツ正面から、バルカン半島を経て大西洋・欧州地域へと展開し、九・一一以後は中央アジア（アフガニスタン）や中東（イラク）へと漸次拡大している。そのためNATO加盟国は地球規模で紛争後の平和構築へ自ら参加すると共に、同盟の戦略輸送能力を支援するように転じている。こ

うしたNATOの「遠征部隊」志向が強まることによって、加盟国の役割分担が水平分業的な広がりを見せている。

本稿の目的は、NATO戦略概念を構成する三つの要素（任務、能力、役割分担）を手がかりとしながら、米国による同盟政策の変容を分析することにある。こうした試みを通じて、同盟形成を促した脅威が消滅した後、NATOが拡大しつづける理由が明らかになるであろう。そして最後に、NATOが加盟国の防衛という任務を遙かに越え、グローバルな紛争処理へと関わる同盟へと変貌を遂げたことの特つ、国際政治上の意味について考察を加えたい。

一 同盟の任務——西欧防衛から域外危機の対処へ

(1) 冷戦期における領域防衛

NATOは、ソ連の脅威に対して強者（米国）が弱者（西欧諸国）を保護する目的から結成された。当時米国のトルーマン（Harry S. Truman）政権はNATOを対ソ「封じ込め」の一つの手段とみなしており、戦略爆撃機に象徴される抑止力に依存しつづ、欧州防衛への直接関与を可能な限り回避しようとした。一九四九年四月四日にワシントンで調印された北大西洋条約の中心的な規定は、集団的安全保障と相互援助を定めた第五条であった。それは、締約国への攻撃は全締約国への攻撃とみなされ、各締約国は北大西洋地域の安全を維持するために必要とされる支援（武力の使用を含む）を提供することを求めた。こうした共同防衛任務を「第5条任務」と呼ぶ。⁽⁷⁾条約の規定上は一応、加盟国の相互援助が謳われているが、一九四

八年のベルリン封鎖と米軍主導の空輸作戦が象徴したように、軍事保証を提供するのは米国であると想定されていた。

他方米国は、NATOがソ連に対する「領域防衛」の任務を越えて、欧州域外で活動することを忌み嫌った。米国は、現在NATOのグローバル化を推進する急先鋒であるが、草創期にあつては同盟による行動範囲を厳しく制限しようとしたのである。当時米国が抑制的姿勢を貫いた理由は、インドシナ戦争のような植民地戦争を戦う手段として北大西洋条約が利用され、意図せぬ紛争へ「巻き込まれる」ことを恐れたためであつた。条約起草の段階で、共同防衛を実施する地理的範囲が次のように明記された（第六条）。すなわち

①欧州もしくは北米における締約国の領域、②加盟国の部隊が占領軍として駐留する地域、③北回帰線以北の北大西洋地域における締約国の管轄下にある島嶼、④締約国の軍隊、船舶または航空機、等に限定されたのである。右記四点に含まれる地域を「NATO地域」と呼び、また、こうした地理的範囲を越える問題を「域外問題（Out-of-area issues）」と呼んだ。冷戦期にはスエズ危機から、第四次中東戦争、そして湾岸戦争にいたるまで同盟国の間で協議が行われてきたが、実際には、安保協議は同盟内の意見対立を緩和するための「安全弁」として機能してきた。つまり、NATOが域外問題に対して直接軍事介入するということは、冷戦期において現実的なオプションとみなされなかった。

(2) 冷戦後における「域外問題」

一九八九年に始まる冷戦終結のプロセスにより東西ドイツでの対ソ抑止はほぼその意味を失った。ベルリンの壁の倒壊後、NATOはソ連をもはや敵とは見なさず、核兵器を「最後の手段」として位置づけた。⁽¹⁰⁾むしろNATOは、冷戦後に欧州地域で頻発するようになった民族紛争へ共同で対処する方向性を打ち出し、これを触媒として同盟を「再定義」し始めた。最初の転機となったのが一九九一年一月にローマ首脳会議で採択された「同盟の新戦略概念」（軍事委員会文書第四〇〇号・MC四〇〇）であつた。この新戦略概念の核心は、NATO地域を越えた紛争での危機管理（Crisis Management）を正式な任務として位置づけた点にある。冷戦期の戦略概念が同盟としての作戦任務を定める、すぐれて軍事的なものであつたのに対して、このMC四〇〇はすぐれて政治的文書であり、その全文が公表された。翌年以降、NATOは旧ユーゴのボスニアヘルツェゴヴィナの内戦に徐々に介入し始めた。

当初、NATOによる域外作戦の法的根拠は条約第二条の「国際協力」と第四条の「同盟国間の安全保障協議」に求められていた。これにより締約国は領土の統一、政治的独立、締約国の安全が脅かされた場合に同盟としての「協議」を要請することが認められていたが、武力行使を容認するような任務規定は一切なかった。こうした中ボスニアにおけるNATOの活動は、国連安全保障理事会による権限委任を受け、段階的に拡大していった。まずNATOは経済制裁・武器禁輸の監視を目的にアドリア海で作戦を開始し、その

後、ボスニア上空での飛行禁止空域を設定し、ついには近接航空支援（空爆）という形で武力行使へ踏み切った。一九九五年には三週間に及ぶ空爆を通じて和平を勝ち取り、 Dayton 米空軍基地で停戦合意を取り付け、NATO 最初の「空軍による戦争 (Air War)」は最終した（詳しくは次節）。同年一二月、和平合意の履行状況を監視するため、NATO は六万人規模の平和執行部隊（IFOR）を主導した。和平合意に記された IFOR の主な任務は、戦闘行為の停止（第二条）、外国軍の撤退（第三条）、部隊の再配置（第四条）、通告（第五条）、国連防護部隊の撤退（第七条）を監視することであり、そのためには「ボスニア全土での完全かつ妨げられることのない移動の自由」を保証された。¹²

こうした旧ユーゴでの危機管理は同盟の戦略態勢を一変させた。北大西洋条約が本来想定した加盟各国の集団防衛よりも、目の前で展開する域外問題の方が同盟にとって喫緊の課題であったからである。これ以降、NATO は域外問題を軸として同盟の運営を図る。その証左が一九九九年四月に改定された戦略概念（MC 4001）¹³ である。NATO 加盟国はコソヴォでの空爆を継続するかたわら、ワシントンに集結し、改定版の戦略概念を採択したのである。この戦略概念において NATO は、「同盟の安全保障に対する潜在的脅威は、加盟国の領土を超えた地域で起こる地域紛争、民族対立、その他の危機、ならびに大量破壊兵器とその運搬手段の拡散などから生じる」と認識し、同盟としての活動領域を「欧州・大西洋地域」まで拡大する。以後 NATO は、低烈度でありながら、長期化する

公算のある危機へ「ケース・バイ・ケース」で関与することになる。

(3) 「対テロ世界戦争」と同盟のグローバル化

欧州・大西洋地域の危機対処という一九九九年の戦略概念の枠組みは、二年後の九・一一テロによって挑戦を受ける。二〇〇一年九月一日のアル・カイダによるテロ攻撃は、米国本土の「安全の神話」を根底から覆した。¹⁴ 世界貿易センタービルやペンタゴンという米国の経済・軍事中枢が、ハイジャックされた民間航空機によって攻撃され、グローバルなテロリズムに対する脆弱性が認識されることとなった。翌九月二日、NATO は米国による個別的・集団的自衛権の行使を支持し、同盟史上初めて、条約第五条に規定された共同防衛を発動した。¹⁵ これは脅威への共同対処を定めた、同盟の原点回帰とも呼ぶべき現象である。但し、これは北大西洋条約起草者が想定したような、欧州諸国に対する米国による軍事支援ではなかった。皮肉にも、同盟の中で最強の軍事力を誇る米国に対して、他の加盟国が集団的な支援を提供するという構図となったのである。

NATO は一〇月四日、①情報共有の強化、②米国および NATO 諸国の航空機への上空飛行の保証、③テロの脅威に直面する米同盟国への支援、④欧州地域における米施設の治安強化、⑤対テロ作戦に必要とされる資源（アセット）の換装、⑥米国および同盟国による港湾・飛行場等の施設利用の確保、⑦東地中海への海上部隊の配備、⑧空中待機早期警戒管制機（AWACS）の配備、という一連の対米支援措置を発表した。そして二〇〇一年一二月、NATO

国防相会議は対テロ戦争と同盟の防衛能力とを連動させる決定をした。元来、テロ対策には国内の法執行機関との連携が不可欠であるが、これを機にNATOは、国民保護、社会的インフラストラクチャーの防護、防空能力の強化、化学・生物・放射性兵器による攻撃への対処を同盟全体として検討することになる。

短期的に見れば九・一一はテロ対処という共通目標を触媒として同盟を結束させるように作用したが、より長期的に見れば、米欧間の安全保障観の微妙な相違を際立たせるようにも作用した。特に、ブッシュ大統領が提唱した先制攻撃論(ブッシュ・ドクトリン)は、米欧間の不協和音を増幅することとなった。九・一一テロから一年を経た二〇〇二年九月、ブッシュ政権は「国家安全保障戦略」を公表し、グローバルなテロリズムと大量破壊兵器や弾道ミサイル技術の拡散を「新たな脅威」と位置づけた。守るべき国家や市民を持たないテロリストに伝統的な抑止力は機能しない。そのため、独裁者が大量破壊兵器をミサイルに搭載したり、秘密裏にテロリスト国家へ提供したりする前に、グローバルに先制行動をとる必要が生じる、とブッシュ政権は判断した。こうして「対テロ世界戦争」への協力態勢が発足する。

九・一一テロ後の展開は、NATOのグローバル化を不可逆的なものへと変えつつあった。その分岐点となったのは、二〇〇二年五月のレイキヤヴィーク北大西洋理事会である。⁽¹⁷⁾ NATOは「全ての任務を遂行するために、必要とされればいかなる場所へも即座に移動し、距離や時間に一切制限されることなく作戦を継続し、与えられ

た目的を達成するために部隊を展開できなければならない」と謳いあげた。NATOによる域外作戦の地理的限界は消滅したのである。NATO以外の多国籍軍の作戦に対しても「ケースバイケース」で支援を行うことも併せて決定され、同盟と有志連合との境界線が曖昧になってゆく。同年一月のブラハ首脳会議においては同盟の新たな任務として浮上してきたテロ対策に関して、同盟としての政治指針が作成された。これは、後の二〇〇三年一〇月に採択される「NATOの対テロ防衛に向けた軍事構想」⁽¹⁸⁾の基礎となり、同盟は新たな政策領域へと踏み出すことになる。もとよりテロ対策においては、受動的な抑止態勢よりも先制的な行動が重視される。この点を踏まえれば、テロ対策を新たな任務として引き受けた結果、NATOがより介入主義的な同盟へと変貌することは当然であった。

その後のイラク戦争は、NATOが同盟として先制攻撃論を採用できるか否かの試金石となった。⁽¹⁹⁾ 開戦直前の二〇〇三年二月、米国はNATO加盟国・トルコに対する防空支援を北大西洋理事会に提起した。こうした措置は事実上の「開戦事由」となると批判し、仏独およびベルギーはこれを拒否した。その後NATOは国防相会議の決定によって空中待機早期警戒管制機とペトリオット地对空ミサイルを展開し、必要とされる態勢をとることができたが、同盟内部の軋轢を内外に印象づける結果となった。

(4) 同盟による平和構築

現在NATOは一九九九年に採択した戦略概念が想定したのとは全く異なる国際環境に直面している。それゆえ、九・一一後の展開

を踏まえて戦略概念の全面改訂を求めることは理論上、妥当であろう。「新たな脅威」に対応するためNATOが中央アジアや中東に初めて展開し、二〇〇四年には七カ国の新規加盟を受け入れているという現実を照らし合わせれば、現行の戦略概念はすでに時代遅れになっている。

しかしながら現在までNATOは、戦略概念の改定を正式な検討課題と位置づけていない。その理由として、第一に、戦略概念の改定が二六カ国による全会一致を必要とする以上、現時点でこの問題を提起する政治的リスクが大きいが指摘できるだろう。イラク戦争によって一挙に表面化した米欧間の亀裂は、ブッシュ第二期政権になつてもまだ完全には修復していかないのである。第二の理由として、トランスフォーメーションに向けた幾多の試みによつて、戦略概念の改訂の緊要性が低下したことである。二〇〇四年六月、NATOは同盟のトランスフォーメーションや軍事能力問題にかかわる「包括的政治指針(CPG)」を策定することを決定したが、これは事実上の戦略概念の見直し作業に相当する。それゆえ、「次の里程碑」とみなされてきた二〇〇六年一月のリガサミットでは、NATO戦略概念の改定は正式議題とならなかつた。

旧ソ連邦から独立したラトヴィア共和国の首都リガでNATO首脳会議を開催することは、「同盟のトランスフォーメーション」を象徴するものとして、早くから注目されていた。しかし実際には、リガの首脳会議で新規メンバーを招聘することも、同盟の「戦略概念」を採択することも、日韓豪等を「グローバル・パートナー」と

指定することもなかつた。むしろNATOが新たに作戦指揮を担当するようになったアフガニスタンでは、テロ掃討作戦の犠牲としてすでに死者四百名を数えることになり、同盟としての新しい取組みを必要としていた。

こうした中、リガに集つたNATO加盟二六カ国首脳によつて合意された「包括的政治指針」は、同盟の新たな方向性を示したという意味で重要な政策文書である。⁽²⁰⁾この包括的政治指針において、NATOは域外危機の対処、グローバルな対テロ作戦に加えて、新たに「平和構築(Peacebuilding)」を担当する方針を打ち出した。これまで米軍は国連の用語である平和構築という用語を嫌い、「紛争後(Post-conflict)」という用語を好んで採用してきた。その意味で、NATOの方針転換は明白である。また、平和構築を含むNATOの包括的な任務を遂行するべく、同盟は今後一〇から一五年の間に遠征部隊としての能力を整備すると謳っていることは注目される(詳細は次節)⁽²¹⁾。

二 同盟としての能力

(1) 冷戦期NATOの拡大抑止態勢

冷戦期NATOは欧州正面における対ソ領域防衛を主任務とし、これを実現する手段として米国による「拡大抑止(extended deterrence)」を追求した。この拡大抑止は、ソ連の圧倒的な通常戦力への対応、米欧間の戦略的連繋の確保、同盟内部における「安心感」の確保、という三つの点で重要であつた。

第一に、NATO同盟国に対する拡大抑止は、欧州における通常戦力の不均衡を正を企図していた。NATO創設にあたって米国統合参謀本部は、ソ連軍の圧倒的な物理的存在プレゼンスに対して欧州大陸での直接防衛は一切不可能であり、第二次世界大戦時の連合軍のように、いったん欧州大陸から撤退し、時期をみて再上陸するという戦略を提唱していた。²²⁾ こうした軍事的必要による欧州大陸からの撤退論は、米国が西欧の同盟国を「見捨てる」ことを意味した。西欧諸国との同盟関係を維持するという外交的観点から、こうした撤退論は公式のNATO政策として宣言されることはなかった。そのためNATOは、ソ連に対する通常兵器の劣勢を米国の戦略爆撃機等による核攻撃の威嚇によって挽回するとの防衛構想を採用してきた。西側は、一九五三年の在欧米軍への原子砲配備を皮切りに、地对地ミサイル、空対空ミサイル、核地雷、対潜ロケットなど一連の戦術核兵器を装備して、核依存を深めて行き、最盛期には七四〇〇発の米戦術核が配備されることとなったのである。

第二に、拡大抑止は、欧州と北米大陸を戦略的に連繫させる機能を果たしていた。通常戦力の不均衡を是正するために、米国製の戦術核兵器を欧州同盟国の領内へ配備したが、これは同盟の戦略構想を根本から変えた。欧州正面に大量に配備された戦術核は、大西洋の彼方に位置する米国の戦略核をも発動させるための仕掛け線トリップラインとなったからである。こうして米国の戦略態勢には、ソ連による核攻撃のみならず、通常兵器による攻撃までも抑止することが期待されることとなった。拡大抑止の信頼性の鍵は、米国が戦略核交換に至

るまでの危険を甘受することであった。こうしたエスカレーション戦略を採用することを通じて、冷戦期の米国は、同盟全体の安全保障が「不可分 (indivisible)」であることを保証し続けることになった。²³⁾

第三に、拡大抑止を通じて十分な「安心感 (reassurance)」を提供し、欧州諸国の核保有を防止するという役割が期待されていた。もし非核保有国が核脅威に囚われた時に西側が十分な心理的保証を提供できなければ、西欧諸国の核武装へのインセンティブは高まるはずであった。そして西欧諸国（とりわけ西ドイツ）が英仏に続いて第三の欧州核保有国になった場合、その政治的影響には計り知れないものがあつた。つまり米軍の前方展開は、当該地域の同盟国による核武装を抑制するという点で、核不拡散という米国の基本政策と一致していたのである。

こうした拡大抑止態勢において、米国が一方的に西欧諸国へ軍事的保証を提供していた訳ではない。NATOの場合、同盟内部の協議を通じて、米国の核運用構想が一部制限されたからである。これはNATOの戦略概念の決定メカニズムに大きく影響されている。通常、戦略概念は各国の参謀総長が参加する軍事委員会による専門的な検討を経て、北大西洋理事会で採択される。軍事・安全保障という国家主権を象徴する案件を議論するNATOの委員会や理事会において、全ての決定は全会一致による。そのためすべての加盟国に拒否権が与えられた形になり、米国の単独行動主義を制約してきたのである。

事実、機密解除になったNATO軍事委員会の議事録等を見れば、戦略策定にあたって欧州諸国が米国の政策へ一定の影響を及ぼしていることが分かる。時系列的に例を挙げれば、ソ連が原爆実験に成功を収めた一九四九年夏、早期の「原爆使用」を作戰計画に明記しようと求める米国を、「挑発的過ぎる」として欧州側が抑制している。²⁴翌五〇年の朝鮮戦争が深刻化する中、逆に、欧州での抑止態勢を再構築するために米軍の追加派遣を決定させ、NATO軍事機構の制度化を進めることに成功している。NATOとしての初めての核抑止戦略である「大量報復戦略」(MC一四一)が採択される過程においても、米アイゼンハワー政権が提唱したものよりも抑制的な「段階的反応」へと変質している。²⁵一方、ソ連の大陸間弾道弾(ICBM)配備によって、米国は一九六〇年代にエスカレーション戦略へ慎重になるが、西欧諸国(特に西ドイツ)は米国によるコミットメントを引き出すために「核共有(nuclear sharing)」を追求した。²⁷そして、一九六七年に採用された「柔軟反応戦略」(MC一四一三)においても、NATOによる核兵器の「先行使用(First Use)」の可能性を保留することによって、米国の誓約を確保した。²⁸そして冷戦後期においても、一九七九年二月に決定した中距離核ミサイル(INF)配備を通じて、欧州諸国は米欧間の戦略的な連繋の維持に成功したと言える。

このようにNATOの歴史は、拡大抑止の信頼性を確保するため、米国の誓約を取り付ける同盟内交渉の歴史でもあった。そこでの正統的な解釈とは、大西洋同盟は米ソ間の相互確証破壊状況の中に

あっても、加盟国に対して拡大抑止を提供し続けるというものがあった。これは「加盟国の安全保障は不可分である」というNATOの根幹に関わる問題であった。但しこうした同盟戦略の解釈は、常に挑戦を受け続けていた。梅本哲也の整理によれば、それは①米国の軍事的関与を最小に留めようとする「最小限抑止」論、②米国が対ソ戦で勝利を収めることができるとする「核戦争遂行論」、③攻撃兵器から防衛兵器へとシフトしようとする「戦略防衛推進論」という形で顕れていた。²⁹

(2) 冷戦後NATOの域外作戦能力

以上概観したように、冷戦期を通じて米国は、対ソ抑止のためにNATO即応態勢を維持し、必要とあれば、米ソ間の戦略核交換を想定した。しかし「世界最終戦争」は決して現実のものとはならず、対ソ抑止と「封じ込め」を基調としたNATOは、一切統弾を発することなく冷戦の幕引きを迎えた。これとは対照的に、冷戦後NATOは域外紛争に対して積極的に軍事介入するように転じた。その結果として、冷戦期は潜在的なものに留まっていた米欧間の「軍事能力格差」が、冷戦後はすぐれて現実的な問題として認識されるようになった。こうしたNATOにとつての最初の試練は、旧ユーゴスラヴィア内戦であった。

米欧間の「軍事能力格差」問題

NATOが担当した大規模な空爆としては、ボスニア・ヘルツェゴビナにおける「デリベレート・フォース(Deliberate Force)」作戦と、コンヴォにおける「同盟の力(Allied Force)」作戦の二つが

(30) である。まずボスニアの事例では、一九九五年八月末から一一日間にわたった空爆で航空機の出動回数が三五一五回、うち米軍機による出撃は全体の約八割に達した。こうした対米依存体質を改善すべく、NATOは一九九九年四月のワシントン首脳会議において「通常防衛イニシアティブ(CDI)」を採択した。実際には、首脳会議開催直前に始まったコソヴォ空爆によって、能力格差がかえって際立ってしまったのは皮肉であった。コソヴォ空爆では三月末からの七八日間のうち、NATO航空機による空爆のための出動回数は一万四〇〇六回を数えたが、このうち米軍機による出撃が約八五%と高い比率を記録した。(31) 投下した爆弾二万八〇一八発のうち、米国がその八三%を投下した。こうして同盟の空爆任務のうち、全体の八割程度を米軍に依存するパターンが定着したかに見えた。

二〇〇一年に登場したブッシュ共和党政権が推進した米軍トランスフォーメーションは、この軍事能力格差を一層深刻なものとした。ドナルド・ラムズフェルド(Donald Rumsfeld)米国防長官は、NATOの全会一致方式による「委員会による戦争(war by committee)」によって、米軍の行動の自由が奪われていると揶揄した。(32) それを象徴したのが、コソヴォ空爆において欧州同盟国が米軍の目標選定へ注文をつけたという事実であった。ラムズフェルドは、「任務(mission)が連合(coalition)を決定するべきであり、その逆ではない」と断じ、アドホックな「有志連合」が、公式の同盟関係よりも優先される可能性を示唆した。(33)

遠征軍編成に向けた能力構築

こうした中、NATOは、ブッシュ政権の強い要求により二〇〇二年一月の首脳会議において「プラハ能力コミットメント(PPC)」を採択した。PPCに関する報告書「プラハ能力コミットメントの進捗状況」によれば、重点項目は、①展開・機動力、②継戦能力・兵站、③残存性、④効率的戦闘、⑤協議・指揮・命令であった。こうした能力強化を通じて、大量破壊兵器の脅威への対応、指揮・通信・情報分野での優勢確保、展開部隊の相互運用性および戦闘効率の改善、部隊の早期展開などを図ることがNATO加盟国共通の課題と位置づけられており、米軍によるトランスフォーメーションと同一の方向性を示している。(35)

PPCの項目のうち、トランスフォーメーションとの関連で注目されるのは海外展開能力である。二〇〇四年六月にNATOは、各地上軍を海外展開作戦向けの編成へと変革することで合意した。この際、NATOの遠征部隊化に向けた数値目標として、地上軍全体の四〇%を海外展開作戦用に編成・準備・装備することが合意された。このうち長期に作戦を担当する部隊を全体の八%まで強化することも謳われた。こうした部隊整備の計画は依然として機密であり、NATO加盟国の達成度を知ることはできない。しかし政策立案過程を知悉する研究者の分析を通じて、その概要を推測することができる。米国防大学の研究者によれば、欧州諸国の地上軍のうち、海外展開が可能なのは全体の一〇%ないし二〇%に過ぎず、NATOの提示した四〇%という数字には遠く及ばない。次に、長

期作戦能力についても、欧州側の努力が不可欠であると予測される。米ブルッキングズ研究所のマイケル・オハンロンとピーター・シンガーの試算によれば、「一〜三カ月以内に配備され、一年間展開可能」という基準で判断した場合、米国の地上軍の六二%が即時展開可能であり、英国も二一%と高い水準が維持されている。他方、米国を除いたNATO加盟国の即時展開可能部隊の比率は六%であり、前出の八%というNATOの目標値に届かない。⁽³⁷⁾

冷戦期を通じて遠征部隊の編成をしてきた米英両国に対して、欧州諸国の地上部隊は国土防衛を主任務として編成されてきた。こうした運用構想の面での米欧格差は依然として大きい。NATOがバルカン半島やアフガニスタンでの海外展開・指揮の経験を重ねることにより、欧州側の変革は漸次進行してゆくであろう。しかし海外展開部隊への支援分野をはじめ、重大な欠落部分が残っているのが現状である。こうした点を改善すべく、前節で検討したように、二〇〇六年一月のリガ首脳会議でNATOは、今後一〇から一五年間に遠征軍としての能力を保持する方針を再度確認した。注目すべきは、リガ首脳会議において同盟としての具体的な能力強化の項目が公表され、PCCの路線が継続されたことである。ここでは、多国間で統合的な遠征作戦を遂行し、任務としてもテロ対策から平和構築までの幅広い作戦を想定している。これはNATOのグローバル化を支援するための能力構築と言えらるだろう。

在欧米軍の再編

NATO戦略態勢の見直しと並行して、在欧米軍の再編が進行し

ている。二一世紀の新たな戦略環境において、いまや欧州はNATOによる抑止と防衛の対象ではなく、米軍展開の前進拠点へと変化した。まず、二〇〇四年八月に発表されたブッシュ政権の「グローバルな防衛態勢見直し(GPR)」では、十年以内に六万ないし七万の兵員と十万人の民間人・家族を帰国させる方針が提示された。このうち、欧州地域では、即時展開可能な地上部隊への改編、特殊部隊の強化、訓練施設の高度化が重点項目として取り上げられている。⁽⁴⁰⁾

米国の欧州軍(EUCOM)が作成した「戦略的な戦域トランスフォーメーション計画」によれば、欧州軍の基地は米軍のグローバルな展開を支援する前方拠点となるであろう。事実、アフガニスタンにおける「不朽の自由作戦」や「イラクの自由作戦」が示したように、英、独、スペイン、ポルトガル、トルコ、イタリアにおける基地は米軍のグローバルな展開のために発進拠点となった。イラク戦争の際、欧州軍は五万四千名の大規模な部隊を展開したが、これはドイツの優れたインフラストラクチャーと輸送手続きによるものと評されている。またイラク戦争の際、ルーマニアのコンスタンツァ港とブルガリアのブルガスを補給拠点としており、欧州軍は域外作戦にこうした施設は必須と判断している。

このように在欧米軍再編プロセスは、東西ドイツを正面としたNATOの戦略態勢に終止符を打つものである。欧州軍副司令官のウォルド空軍大将が明言したように、「我々はドイツでの戦争など予想していない(中略)。我々は、新たな脅威に直面しており、この脅威に対応するには異なった戦略・兵力・部隊配置を必要とする」

のである。一九八〇年代末に欧州軍は三二万五千人の兵員と一四二一箇所の施設を擁していたが、その約三分の一にあたる一万二千人および四九一箇所へと縮小された。そして今回の在欧米軍再編により、現在の重武装の第一機甲師団と第一歩兵師団(合計四個旅団)は、海外展開が可能なストライカー旅団(一個)へと転換される。最終的には二〇一〇年から一四年の期間に兵員数六万二千人、二四〇箇所へと、約四割の削減が予定されている。

NATO即応部隊(NRF)

同盟による遠征部隊構想を最も忠実に体现しているのが、NATO即応部隊(NRF)であろう。NRFは二〇〇二年九月のワルシャワ非公式国防相会議にてラムズフェルドが提案したものであるが、これは先の五月のレイキャヴィク理事会で合意した、NATO部隊のグローバルな展開という方針を具体化する動きの一つである。事実NRFの提唱は、米ブッシュ政権が先制攻撃論を唱導した時期と符号する。NRFは五日以内に地球規模に展開し、三〇日間⁽⁴³⁾は自立的に作戦をする能力を有する介入部隊と位置づけられている。そのためNRFの規模は決して大きなものではない。陸軍は一個旅団規模(特殊部隊を含む)、海軍は一個任務部隊、空軍は一日に二百回の出撃が可能な規模、合計二万一千名程度と当初規定された。二〇〇六年一〇月にNRFが全面的に作戦運用を開始したが、その規模は二万五千名へと上方修正された。NRFはブルンサム(オランダ)、ナポリ(イタリア)、リスボン(ポルトガル)という三つの合同統合司令部による輪番制の指揮を受ける。そのため、実際には

定員の三倍に相当する、約七万五千人以上の部隊が参画する。

NRFは、既存の部隊や戦闘・支援のASETを機動運用するものであり、新規の人員や装備は必要ない。そのためNRFの年間予算は、演習費用を含めても三〇〇億ドル程度に抑制されているといわれる⁽⁴⁴⁾。またNRFは二〇〇六年に作戦能力を保有する前の段階で、すでに試験運用がなされている。例えばNRFは二〇〇三年一〇月に九千五百名で発足したが、翌年一〇月には一万七千名の初期作戦能力を保有し、この時点でアフガニスタン大統領選挙の監視任務を担当した⁽⁴⁵⁾。二〇〇五年九月には、NRFは米国のハリケーン・カトリーナ後の災害派遣任務で出動し、次いで、翌一〇月にはパキスタン地震の救難活動も担当した。このようにNRFは、NATOの活動が機能的にも地理的にも拡大していることを象徴する存在となっている⁽⁴⁶⁾。予定された計画を前倒ししてNRFが運用されている事実は、「戦争は待ってくれない」というNATOの思想を反映していると言えるだろう。

三 同盟の役割分担

(1) 同盟による安定化・復興支援

冷戦後、米軍はボスニア、コソヴォ、アフガニスタン、そしてイラクなど紛争処理に積極的に関与することとなった。これにより紛争後の安定化・復興支援(S & R: Stabilization & Reconstruction)⁽⁴⁷⁾作戦の負担は急増してある。とりわけ九一一後の「対テロ世界戦争」が長期化の様相を呈していることから、米国は同盟国・友好国

からの精神的・物質的支援を必要としており、これが米国のNATOに対する姿勢に大きく影響を及ぼしている。事実、イラクやアフガニスタンにおける対テロ世界戦争関連の支出は、米議会調査局の推計によれば九千八百億ドルから一兆四千億ドルという膨大な金額になると見積もられている。⁴⁸⁾

こうした中、米軍によるトランスフォーメーションは、紛争後の安定化という古くて新しい問題を浮き彫りにしている。二〇〇三年三月に始まる「イラクの自由作戦」では、ラムズフェルド米国防長官が主唱するトランスフォーメーションに沿う形で米軍の戦略展開能力は飛躍的に向上し、バグダッドでの大規模な市街戦闘を引き起こすことなく、五月一日、主要な戦闘作戦の終了が宣言された。しかし主要な戦闘が予想より早い時点で終了したため、皮肉にも戦後構想を練り上げ、復興支援体制を整える時間的余裕が失われた。ここに戦闘終結と安定化・復興(S&R)⁴⁹⁾作戦開始との間に時間的ズレ(S&Rギャップ)が生じたのである。こうして米軍のトランスフォーメーションと、他の主要国のトランスフォーメーションとの連携が強く意識されることになった。そして紛争後の安定化・復興支援作戦の分野で、米国が最も期待しているのがNATOである。以下、NATOによる平和構築の可能性を考察するため、同盟としての域外作戦の雛形となったボスニアの事例と、現在最も注目を浴びているアフガニスタンとイラクの事例を検討する。

(2) ボスニア和平と民軍協力(CIMIC)

NATOが空爆を本格化した後、一九九五年一月に Dayton 和平合意が得られた。この合意文書では NATO が担当する「和平の軍事的側面」と、OSCE などが担当する「和平の民生的側面」の二つが峻別されており、九六年までの IFOR の焦点はあくまでも軍事的側面にあつた。⁵⁰⁾ こうした中、NATO は域内の警護任務を帯びつつも、民軍協力(CIMIC)を通じて徐々に平和構築の一翼を担うことになった。翌年 IFOR から平和安定化部隊(SFOR)に引き継がれると、六ヶ月毎に北大西洋理事会へ定期報告する制度が確立し、「危機における緊急支援」(保健、食糧、水、消防、衛生、住居等)、「インフラストラクチャー」(公共交通、水路、CIMIC サイト、鉄道網、電気通信、道路網、空港等)、「人道支援」(避難壕、人道的地雷除去、民間人の移動の自由、人道支援、少数民族の扱い、難民キャンプ、難民の移動等)、そして「民間組織」(司法、地方組織、境界線と通関、拘留施設、公共の記録、法執行、銀行と経済)に係わる情報を NATO が各機関と共有するように変化していった。

依然として国防省改革や戦犯問題など残っているものの、ボスニアは米軍の「出口戦略(Exit Strategy)」という点で、米国にとっては平和構築の成功例である。二〇〇四年二月、ボスニアに展開する七千名の部隊の指揮権は、NATO の SFOR から EU の平和安定化部隊(EUFOR)へと移譲された。この間、最盛期には二万六千名を数えた米軍は、NATO サラエヴォ司令部や指揮通信等

の施設を除いて全て撤退することが可能になったのである。

(3) アフガニスタン国際治安支援部隊 (ISAF) の指揮

アフガニスタンはNATOによる平和構築の実験場となりつつある。アフガニスタンにおいては、二〇〇一年二月の和平実現以降、テロ掃討の「不朽の自由作戦」を担当する合同軍司令部と、安定化・復興支援を担当する国際治安支援部隊 (ISAF) という二系統の指揮が存在してきた。このうちNATO加盟国である英国、トルコ、ドイツおよびオランダの順にISAFの指揮を担当してきた。そして二〇〇三年八月以降は、NATO統合軍北部司令部 (JFC-North) がISAFの作戦指揮を執ることとなった⁽⁵¹⁾。しかし米国の強い働きかけの結果、二〇〇六年、この二つの指揮命令系統は一本化され、NATOが作戦全体の統制を担当することになった。ボスニアではNATOからEUへの「衛兵の交替」が行われたが、アフガニスタンでは多国籍軍からNATOへの交替が行われた形になる。

ISAFは元来、首都カブールの治安確保を任務とする部隊として配備され、その規模も五五〇〇人に制限されていた。他方米国は中央政府の統治をアフガニスタン全土へと拡大するため、ISAFによる作戦を北部、西部、南部、そして東部と、時計回りと反対の方向で漸次拡大した。これによりNATOはアフガニスタン全土における平和構築とテロ掃討作戦という「硬軟両面」を担当し、部隊規模も三万七千名へと膨れあがっている。また戦車・火砲・迫撃砲等の重火器回収も一手に担当し、現在は地上作戦を支援するための近接航空作戦も拡大基調にあるため、ISAFの作戦はボスニアや

コソヴォ以上に複雑なものとなっている。

アフガニスタンの平和構築として特筆すべきは、地域復興支援チーム (PRT) の展開である⁽⁵²⁾。NATOの作戦計画第三〇二号 (OPPLAN 0302) によれば「PRTとはアフガニスタン中央政府の権限を拡大し、開発と復興を実施することを支援する目的から、アフガニスタンの地域に拠点を置く国際的軍事・民間要員の組み合わせ」を指す。すなわちアフガニスタン復興のためには、国軍改革、警察改革、武装解除・動員解除・再統合 (DDR)、司法改革、麻薬対策などを通じた国家再建が不可欠である。また民主化や国内経済の活性化のためにも、復興事業と治安維持の両輪をうまく組み合わせる必要がある。そのためPRTでは、軍人と援助担当者、の混成チームを形成する。例えば米国の場合、米陸軍の民生支援将校、国務省要員、国際援助開発庁などが共同のチームを編成する。PRTははば百名規模であり、その要員の九割以上が軍人である。PRTは治安が十分確保できない地域の開発を推進するものとして、現在、アフガニスタン全土に二〇箇所以上展開し、なおも増加傾向にある⁽⁵³⁾。米国は、このPRTをアフガニスタン以外の地域に展開することを繰り返し提案してきたが、二〇〇五年秋にはPRTのイラク展開が実現する。このようにアフガニスタンでは、NATOと多国籍軍との指揮一本化が実現し、PRTの全国展開による平和構築支援が拡大しているが、こうした「アフガニスタン・モデル」が奏効するか否かが注目されている⁽⁵⁴⁾。

(4) イラクにおける治安部門改革

イラク開戦をめぐる同盟内部の分裂を反映して、イラクにおけるNATOの役割はアフガニスタンに較べて圧倒的に小さい。NATOにとつてアフガニスタンは作戦(operation)であるが、イラクは依然としてミッション(mission)という位置づけに留まっている。これはイラクにおけるNATOの役割を拡大したい米国と、これを極力制限しようとする仏独との間の妥協の結果である。現在、NATOは国連安保理決議一五四六号に添う形で、イラクの治安部隊の支援を担当しているのみである。

とは言えイラク治安部門改革に対する取組みのうち、米軍の構想に最も協力的であるのはNATO加盟国である。時系列的に言えば、NATOは二〇〇四年六月のイスタンブール首脳会談でイラク暫定政府(当時)への支援を決定し、翌七月にはNATO訓練ミッション設立が決定された。これは九月にイラク訓練・教育・ドクトリンセンターと改称され、一二月にはNATOイラク訓練ミッション(N-TM⁶⁵)へと格上げされるとともに、人員も三百名まで拡大した。ここでNATOの計画は、新たに「民主主義国」としてスタートするイラクにおいて、軍隊に対するシビリアン・コントロール(文民統制)を確立することにある。

またNATOは現在、治安部門改革のうち武器供給の分野で重要な役割を果たしている。NATOや米軍の情報を総合すれば、これまでNATOはイラク陸軍の第九機甲師団に対して旧ソ連製のT-七二型戦車七七両と人員装甲車三六両を提供してきた。この戦車

はハンガリーから提供され、戦車の弾薬三百トン(一八〇万ユーロ相当)はスロヴァキアが供給した。これ以外にも、デンマークは第一〇歩兵師団に対してトラック百両を提供し、スペインは一八五万ユーロ相当の装備を提供している。

既述のように米国は、アフガニスタン各地で展開してきた地域復興支援チームを、二〇〇五年秋、イラクにも新たに導入した。これはアフガニスタンにおけるNATOの平和構築のモデルが、今度イラクでも適用されていることを意味する。このように、イラク開戦をめぐってNATOは分裂の危機を経験したが、現在、米国による対テロ世界戦争に対して最も実質的な軍事支援を提供し続けているのもNATOである。

おわりに

NATOは冷戦終結と九・一一を経験し、その任務を欧州正面での領域防衛から、グローバルなテロ対策や平和構築へと裾野を広げつつある。それでは同盟結成を促したソ連の脅威が消滅した後も、NATOはなぜ存続し、拡大しつつあるのであろうか。ステイヴン・ウォルト(Stephen Walt)は同盟が存続する条件として、①同盟内部の非対称性が大きく、②加盟国の政治的価値観が似ており、③相互の関係が高度に制度化される、という三点を指摘している。NATOの場合この三点を十分に満たしている。すなわち、米国による卓越した軍事能力が保持され、民主主義、市場経済、法の支配、人権という理念を共有し、同盟の協議や決定メカニズムを拡充して

いるからである。⁽⁵⁸⁾

但し、本稿で考察したように、NATOの場合、同盟存続をより決定的にしたのは、域外問題という新たな任務へ関与し、治安部門改革を含む平和構築を担当した点にある。ここでは、NATOが冷戦期に建設した同盟の「資産と能力 (asset and capability)」と「それを柔軟に運用する政治的意思の双方が相乗作用をもたらした。いわばNATO拡大は、新たな国際環境において「内的・外的適合」を行うための能力と意思が結晶した結果であった。こうした同盟の変容を主導したのが米国であった。

それでは最後に、米国を中心とした同盟拡大という現象は、国際政治の上でどのような意味を持つかを検討してみたい。九・一一テロの直後、共同防衛に基づく対米支援を約したNATOは、それ以降、北大西洋条約に規定されたような地理的制限を意識しないように変化した。NATOは、テロを含む「新たな脅威」へ未然に対処するため、グローバルな展開を行う方針を採り、外部の有志連合とも連係を拡大することを謳った。そのためNATOの活動は、条約が想定したような北大西洋地域を大きく超えることとなったのである。事実、その最前線は中央アジアのカブール、そして中東のパグダッドへと東進している。アフガニスタンで指揮を担当するNATOの任務はテロ掃討作戦を含むものへと変貌し、その結果として多数の死傷者を出すに至っている。イラクにおける役割とは、国軍建設を支援するための治安部門改革であり、紛争後の平和構築の一翼を担っている。こうした広範なNATOの活動を、加盟国の領域防

衛を図るといふ、伝統的な同盟の任務から説明することは不可能であろう。

かつてロンドン大学のコーカー (Christopher Coker) は、NATOの任務がグローバルな市民社会 (Global Civil Society) における「リスク管理」へ変貌したと喝破した。⁽⁵⁹⁾ NATOは民主主義、人権、法の支配といった普遍的価値の擁護を根拠としつつ、地球規模での危機管理を任じつつある。こうした同盟の変質を、加盟国の領土を防衛し、最小限の武力行使を行うという「防衛的リアリズム (Defensive Realism)」という視点から十分説明することはできない。むしろ、加盟国の領域防衛という伝統的任務から解放され、遠征部隊として同盟国の保有する能力や資産を統合し、域外の紛争処理に乗り出すNATOの行動は、「攻勢的リアリズム (Offensive Realism)」の範疇に属すると評すべきであろう。⁽⁶⁰⁾ その意味でNATOは米国の主導権に従いつつ、冷戦期の防衛的な同盟から、冷戦後のより攻勢的な同盟へと変貌を遂げつつあると言えるであろう。

(1) NATO戦略概念に関する邦語文献としては、佐瀬昌盛「NATO 二一世紀からの世界戦略」(文藝春秋、一九九九年)、欧州安全保障という視点では、植田隆子編「現代ヨーロッパ国際政治」(有斐閣、二〇〇三年) および渡邊啓貴編「ヨーロッパ国際関係史——繁栄と凋落、そして再生」(有斐閣、二〇〇二年) を参照。また、戦略をめぐる米欧間の軋轢という視角については、中西輝政、田中俊郎、中井康朗、金子讓「なぜヨーロッパと手を結ぶのか」(三田出版、一九九六年) が先駆的業績である。

- (2) 同盟の標準的な定義はステイヴイン・ウォルトによる「二国ないし二国以上の国家間における安全保障協力を定めた公式・非公式の誓約」というものである。Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1990), p. 1. 他方、グレン・スナイダーは、武力行使をする誓約が同盟形成に重要な役割を果たしていると指摘した上で、同盟を「特殊な状況の下で、メンバー以外の国に対して、軍事力を行使（または不行使）するための国家間の正式な提携」と定義している。冷戦期における米国の同盟政策を分析するにあたっては、このスナイダーの定義の方が現状に合致している。Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1997), p. 4.
- (3) Ivo Daalder and James Goldgeier, "Global NATO," *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 5 (September/October 2006), pp. 105-113.
- (4) Gregory W. Pedlow in collaboration with NATO International Staff Central Archives, *NATO Strategy Documents 1949-1969* (Brussels: NATO, 1997) <www.nato.int/docu/strategy/intro.pdf>. 指定がある場合は除き、本稿における戦略概念に関する記述は、この史料集による。
- (5) 細谷雄一が指摘するように、欧州を米ソ冷戦の客体と見なす史観にはいくつかの落とし穴がある。同「戦後国際秩序とイギリス外交——戦後ヨーロッパの形成 一九四五—一九五一年」(創文社、二〇〇一年)。NATOの戦略概念を全体として捉える試みは、行った間隙を埋めるための「国際政治史 (International History)」という側面を持つ。Marc Trachtenberg, *The Craft of International History: A Guide to Method* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006), pp. 73-78, 146-162.
- (6) 但し、戦略概念に盛り込まれる規定とは、全てのNATO加盟国が同意できる、最大公約的なものに限定される。そのためNATOの実務者は、戦略概念では、これまで同盟が実施してきた作戦や任務を記述し、これを今後の運用に向けて正当化するための文書とみる傾向にある。NATO作戦運用局での筆者インタビュー(ブリュッセル、二〇〇七年四月二二日)。
- (7) 北大西洋条約第五条の規定は次の通り。「その必要と認める行動(兵力の使用を含む)を個別的に及び他の締約国と共同して直ちに執ることにより、その攻撃を受けた締約国を援助することに同意する」。
- (8) 依然として孤立主義の伝統が強かった当時の米国にあって、NATOは「やっかいな同盟」と見なされていた。Robert E. Osgood, *NATO: The Enduring Alliance* (Chicago: University of Columbia Press, 1962); Timothy P. Ireland, *Creating the Entangling Alliance: The Origins of the North Atlantic Treaty Organization* (Westport, Conn: Greenwood Press, 1981).
- (9) Douglas Stuart and William Tow, *The Limits of Alliance: NATO Out-of-Area Problems since 1949* (Baltimore, MD: Johns Hopkins U. P., 1990), chapters 1-2.
- (10) "Declaration on a transformed North Atlantic Alliance issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council (The London Declaration)," London, 6 July 1990.
- (11) NATO, "The Alliance's New Strategic Concept," 7th and 8th November 1991, Press Release NAC-S(99)65 <<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>>.
- (12) "The General Framework Agreement," <<http://www.nato.int/ifa/gfa/gfa-home.htm>>.
- (13) NATO, "The Alliance's Strategic Concept," 23rd and 24th April 1999, Press Release NAC-S(99)65 <<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>>.
- (14) Jack Snyder, "Imperial Temptation," *The National Interest*,

- No. 71 (Spring 1993), p. 29.
- (15) Philip Gordon, "NATO after 11 September," *Survival*, Vol. 43, No. 4 (Winter 2001), pp. 93ff.
- (16) 古崎如典「国際秩序と米国の先制攻撃論—戦略論の視点から」国際安全保障学会編「国際安全保障」第三二巻第四号（二〇〇四年三月）一—一五頁。
- (17) NATO作戦運用局ヘンネス・パーマー (Diego A. Ruiz Palmer) 作戦課長の指針に於て。"Afghanistan's transformational challenge," *NATO Review*, Summer 2005 <www.nato.int/docu/review/2005/issue2/english/art2.html>.
- (18) "NATO's Military Concept for Defence against Terrorism," October 2003 <http://www.nato.int/dms/docu/terrorism.htm>.
- (19) David S. Yost, "NATO and the Anticipatory Use of Force," *International Affairs*, Vol. 83, No. 1 (2007), pp. 39-68.
- (20) このわずか五頁の文書を併せてみると半年以上の時間を費やしたと言われる。NATO作戦運用局担当者らの筆名「ヘンタビエー (Henriette)」、二〇〇七年四月二二日。
- (21) NATO Heads of State and Government, "Comprehensive Political Guidance," 29 November 2006 <http://www.nato.int/docu/basic/xt/b061129e.htm>.
- (22) 一九五一年一月のNATO軍事委員会文書第三三三号(MC-1113)によれば、連軍は地上車を一七五個から一八〇個師団保有「このうち西欧地域には七十一から一二〇個師団を配備しよう。NATOは二六個師団程度しか配備できず、欧州正面における「前方防衛」は不可能である」とされた。"Estimate of the Relative Strength and Capabilities of NATO and Soviet Bloc Forces at Present and in the Immediate Future," MC33, November 11, 1951, NATO Archives, Brussels.
- (23) ターレダーは、NATOが柔軟反応戦略に「ついで一貫した解釈を採択できなかったため、同盟国の間に戦略論争が繰り広げられるのを回避しよう」と断つ。Ivo H. Daalder, *The Nature and Practice of Flexible Response: NATO Strategy and Theater Nuclear Forces Since 1967* (New York: Columbia University Press, 1991), pp. xv ff.
- (24) Minutes, MC/CS, 2nd Meeting, 29 November 1949, p. 7, CD-3, NATO Archives.
- (25) Minutes, MC/CS, 4th Meeting, 28 October 1950, pp. 10-11, CD-3, NATO Archives.
- (26) Minutes, MC/CS, 16th Meeting, 29 April 1957, pp. 5-12, CD-3, NATO Archives; "Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area" MC 142(Rev) (Final Decision) 23 May 1957, *NATO Strategy Documents*, pp. 277ff.
- (27) NATOによる柔軟反応戦略採択は、米国に於て一九六二年の提唱からほぼ五年の月日を要した。この間、フランスは軍事機構から離脱したため、相対的にドイツの地位が向上した。この点を参照。Helga Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution: A Crisis of Credibility, 1966-1967* (Oxford: Oxford University Press, 1996).
- (28) 例えば「ケインズ・インタリア、ケルロは「限定的な核エスカレーションによる勝利」を強く主張していた。Minutes, MC/CS, 38th Meeting, 26 July 1967, pp. 3-4, CD-3, NATO Archives; Andreas Wenger, "The Politics of Military Planning: Evolution of NATO's Strategy," *Vojtech Mastny, Sven S. Holmsmark, and Andreas Wenger, eds., War Plans and Alliances in the Cold War* (London and New York: Routledge, 2006), pp. 182-183. ケンパーは「NATOの戦略は「柔軟なエスカレーション」戦略に依るべき」と。Beatrice Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG: Nuclear Strategies and Forces for Europe, 1949-2000* (Basingstoke

- and London: Macmillan, 1997), chapter 2.
- (29) 梅本哲也「核兵器と国際政治 一九四五〜一九九五年」(日本国際問題研究所、一九九六年)、九九〜一三六頁。
- (30) 吉崎知典「欧米間の『軍事能力格差』問題——NATOでの議論を中心として」(一九・一一以降の欧米関係) (平成14年度外務省委託研究) (日本国際問題研究所、二〇〇三年)、八九〜一〇五頁。http://www.jira.or.jp/globalissues/14.eu-us/07.yoshizaki.pdf。
- (31) General Walsey K. Clark, "When Force is Necessary: NATO's Military Response to the Kosovo Crisis," *NATO Review*, Vol. 47, No. 2 (Summer 1999), pp. 16, 18.
- (32) Donald Runnfeldt, "Transforming the Military," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3 (May/June 2002), p. 31.
- (33) こゝに於いた米国の同盟政策の変化が米欧関係へもたらす影響については、次を参照。広瀬佳一「欧州安全保障・防衛政策の可能性」(日本国際政治学会編『国際政治』第一四二号(二〇〇五年八月)、四八〜六二頁。岩間陽子「拡大するドイツ連邦軍の活動」(国際安全保障学会編『国際安全保障』第三四巻第三号(二〇〇六年二月)、一九〜三四頁)。
- (34) John Shimkus (US), *Progress on the Prague Capability Commitments*. Draft Report (Subcommittee of Transatlantic Defence and Security Cooperation, NATO Parliamentary Assembly, 058 DSCG 05 E, April 18, 2006), pp. 1-10.
- (35) プラン能力コンシットメントでは加盟国による特定能力の強化を奨励しており、特殊部隊、大量破壊兵器への防護能力、地雷除去・不発弾処理、軍事医療、除染、工兵、不発弾処理、諜報活動等が(1)に含まれてゐる。これを「ニッチな能力 (Niche capabilities)」と呼ぶ。
- (36) Hans Binnendijk and Richard L. Kugler, "The Next Phase of Transformation: A New Dual-Track Strategy for NATO," Daniel S. Hamilton, ed., *Transatlantic Transformation: Equipping NATO for the 21st Century* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, SAIS, 2004), p. 55.
- (37) Michael O'Hanlon and P. W. Singer, "The Humanitarian Transformation: Expanding Global Intervention Capability," *Survival*, Vol. 46, No. 1 (Spring 2004), p. 84.
- (38) NATO Heads of State and Government, "Comprehensive Political Guidance," 29 November 2006 <http://www.nato.int/docu/basictxt/061129e.htm>. 同盟の能力に関連する項目は、第37項および16項。
- (39) 具体的な項目は次の二〇項目である。(a) 多国間で統合遠征作戦を遂行する能力、(b) 予測困難な状況に対応する兵力態勢を築く能力、(c) テロ活動への抑止・防護能力、(d) サイバー攻撃などに対して情報システムの防護する能力、(e) 大量破壊兵器の脅威に対応する能力、(f) 過酷な地理的・気候的条件で作戦を遂行する能力、(g) 部隊への損害・危険を最小限にする防護能力、(h) 安定化・復興支援・和解・人道活動等に参加する多様なアクターと円滑に調整する能力、(i) 安定化・復興支援活動に対して軍事的支援を行う能力、(j) 同盟国や他のパートナーとの相互運用・装備標準化・協力を行う能力。
- (40) Congressional budget Office. The Congress Of The United States, *Options for Changing the Army's Overseas Basing*, May 9, 2005 <http://www.cbo.gov/ftpdocs/04xx/doc5415/05-03-ArmyOBaseing.pdf>.
- (41) Statement of General James L. Jones, Commander, US EUCOM, before the Senate Armed Services Committee, 1 March 2005 <http://www.eucum.mil/english/Command/Posture/SASC_Posture_Statement_010305.asp>.
- (42) "The US Global Posture Review," *Strategic Comment*, Vol. 10,

- Issue 7 (September 2004), p. 2.
- (42) SHAPE, "The NATO Response Force - NRF," updated 12 February 2004 <<http://www.nato.int/shape/issues/shape-nrf-intro.htm>>.
- (43) Binnendijk and Kugler, "The Next Phase of Transformation," p. 49.
- (44) June 28, 2004, NATO Summit Background Briefing <<http://www.defenseink.mil/transcripts/2004/tr20040628-0946.html>>.
- (45) 鶴岡路入「NATO変革中の災害派遣——ベキスマン地震救援活動と同盟変革の方向性」『国際安全保障』第三四巻第三号（二〇〇六年一月）九三—一七頁。一方で、NATOが災害派遣とつう名目で欧州域外に展開するのでは、同盟の資源を浪費させる懸行であるとの批判もある。フランス国防省NATO担当長への筆者インタビュー（ベリ、二〇〇六年六月二〇日）。
- (46) 米国防総省の諮問委員会である国防科学委員会が二〇〇四年一月に発表した報告書「紛争の移行段階」によれば、冷戦後、主要な戦闘作戦における米国の戦費負担は約四一〇億ドルであるが、安定化・復興支援作戦のコストはその三倍強の一四八〇億ドルに跳ね上がった。Defense Science Board, *2004 Summer Study on Transition to and from Hostilities* <http://www.aeq.osd.mil/asb/reports/2004-12-DSB_S_S_Report_Final.pdf>.
- (47) 二〇〇一年から二〇〇七年までの支出で、今後一〇年間に予想される支出を合計したものが、Amy Belasco, Specialist in National Defense, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, "The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11," *CRS Report for Congress*, RL33110 (Updated June 28, 2007) <www.fas.org/sgp/crs/natssec/RL33110.pdf>.
- (48) Hans Binnendijk and Stuart Johnson, eds., *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations* (Washington, DC: Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, 2003).
- (49) Colonel William R. Phillips, Chief, Civil-Military Cooperation SHAPE, "Civil-Military Cooperation: Vital to peace implementation in Bosnia," *NATO Review*, Vol. 46 No. 1 (Spring 1998), p. 22.
- (50) Julon Miranda-Calha (Portugal), *NATO's Out of Area Operations*, Draft General Report (Defense and Security Committee, NATO Parliamentary Assembly, 056 DSC 05 E, March 30, 2005), pp. 1-4.
- (51) Robert Borders, "Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: A Model for Post-Conflict Reconstruction and Development," *Journal of Development and Social Transformation*, November 2004, pp. 5-12.
- (52) Andrea L. Hoshmand, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan* (International Security and Economic Policy, Maryland University, 10 May 2005).
- (53) 「マンガン・モテル」をめぐり、楽観論と悲観論の二つづつが、それぞれ次を参照。Richard B. Andres, Craig Wills, and Thomas E. Griffith, Jr., "Winning with Allies: The Strategic Value of the Afghan Model," *International Security*, Vol. 30, No. 3 (Winter 2005/06), pp. 124-160; Stephen D. Biddle, "Allies, Airpower, and Modern Warfare: The Afghan Model in Afghanistan and Iraq," *International Security*, Vol. 30, No. 3 (Winter 2005/06), pp. 161-176.
- (54) Miranda-Calha, *NATO's Out of Area Operations*, pp. 10-11.
- (55) NATO Training Mission in Iraq, "Mechanized Division Puts Donated T-72s, BMPs on Parade" <http://www.atsouth.nato.int/JFCN_Missions/NTM-IL/Articles/NTMI_A_12_05.htm>.
- (56) Michael J. Mcnerney, "Stabilization and Reconstruction: Are PRTs a Model or a Muddle?" *Parameters*, Vol. 35 (Winter 2005-

2006), pp. 32–46.

(5) Stephen M. Walt, “Why Alliances Endure or Collapse,” *Survival*, Vol. 39, No. 1 (Spring 1997), pp. 156–179. 同盟の終焉については土山實男「安全保障の国際政治学」(有斐閣、二〇〇四年)を参照。特に第一〇章では、国際体系の変化、同盟相手国のパワー低落、「余分の安全」、同盟の信頼性への疑問、国内政治基盤の喪失という視点から同盟終焉を論じている。この土山の分析を通じて、NATO存続が合理的となる。

(6) Christopher Coker, *Globalization and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk*, Adelphi Paper 345 (London: The International Institute for Strategic Studies, 2002).

(60) NATOが有志連合を支える枠組みへと変化しつつある、という視点については次を参照。Sten Rynning, *Nato Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation* (New York and Basingstoke, England: Palgrave MacMillan, 2005), pp. 119–168.

(土山実男) とのり (防衛研究所)

and Defence Identity) and ESDP (European Security and Defence Policy). Besides this, the problem between Turkey and Greece has made cooperation between NATO and the EU less easy.

The US war on terror divided the US Allies. Immediately after the 9.11 attacks, NATO invoked its article five of the collective defence clause in order to help the US. However, the US did not use NATO military assets but organized a coalition of the willing, which caused disappointment and concern among its European Allies. In their view, for Americans, NATO is one of the tools and is not important. On Iraq, there were notable differences between the US and the UK on one side, and France and Germany on the other side.

Another example of differences is the “Global Partnerships” initiative. The Global Partnerships was a US initiative which would institutionalize cooperation with Japan, Australia and other democratic countries in order to cope with terrorist threats and the proliferation of weapons of mass destruction. Some countries were concerned about “Global NATO” which might dilute the core mission of collective defence. Finally, it was not institutionalized, but bilateral cooperation with these countries was realized.

Another future difficult agenda for striking out cooperation in NATO will be the US missile defence project in Czech Republic and Poland.

Although there has emerged different positions on various issues in the Alliance, for the US, the NATO will continue to be important since its European Allies and Canada shares the same values and interests. In order to cope with terrorist threats, the US needs allies. However, the military credibility of its peace support operations in relation to terrorist threats will depend on their success in Afghanistan.

U.S. Policy toward NATO: An Analysis of Alliance’s Strategic Concepts after the Cold War

YOSHIZAKI Tomonori

Throughout the Cold War, the U. S. regarded NATO as one of the means to contain the Soviet Union in Europe. The formation of the Atlantic Alliance was a Western response to the Soviet threat, which was fully consistent with a “defensive” realist argument. Even after the dissolution of the Soviet Union, however, NATO not only survived the end of the Cold War but also became enlarged and globalized; it conducted crisis response operations in the Balkans and Afghanistan, and trained Iraqi military, with its new

members of the former Warsaw Pact. The dynamic transformation of NATO constitutes a challenge to a traditional understanding of alliance.

This article is an attempt to examine how and why NATO has transformed itself into a global “expeditionary force.” The key to unlock the puzzle is alliance’s Strategic Concepts (1991/99) and Comprehensive Political Guidance (2006). These strategy documents, decided by consensus of all members, provide a common denominator in alliance management. It contains three important elements. First, alliance’s *role and mission* was redefined. After the Soviet threat vanished, “out-of-area” operations in Bosnia and Kosovo gave NATO a *raison d’être*. In the wake of 9/11 terrorist attacks, NATO invoked its collective defense clause, which became a prelude to a historic decision to support the Global War on Terror. Second, alliance’s *capability* was redefined. Even somewhat reluctantly, NATO decided to support the U.S.-led coalitions on a case-by-case basis. This new orientation made it necessary to close the “capabilities gap” between the U. S. and Europe. NATO Response Force, proposed by U. S. Defense Secretary Donald Rumsfeld, became a stimulus to accelerate the transformation of European forces. Third, a new form of *burden-sharing* was explored. In the Cold War era, transatlantic “division of labor” was rather simple; while European efforts focused on conventional buildup for the defense of the continent, Americans continued to offer extended deterrence to European allies. Today, efforts on both sides of the Atlantic became more complementary and even mutually enhancing. American “exit strategy” in Bosnia was made possible by handing over command authority from NATO-led to an EU-led force. In Afghanistan, NATO now assumes overall responsibility inclusive of counterinsurgency operations.

Thus NATO forces have become more agile and deployable in global arena, as stipulated in the strategy documents. NATO is shifting its emphasis from defense of members’ territory to defense of common interests worldwide, which corresponds with a prediction of “offensive” realism.

The Bush Administration and the U.S.-Russian Relationship after September 11

SAITO Motohide

The main purpose of this paper is to analyze U.S. policy toward Russia and the post-Soviet region along with Russia’s response from the September 11, 2001 attacks through the July 2007 U.S.-Russian summit talks. First of all, I will illustrate the key features of President George W. Bush’s foreign policy