

研究報告書

同盟のマネージメント

ワルシャワ NATO サミットと日米同盟への教訓



研究報告書

同盟のマネージメント ワルシャワ NATO サミットと日米同盟への教訓

笹川平和財団
安全保障事業グループ

目次

はじめに	4
調査結果概要	6
論文要旨	9
政策的インプリケーション	23

本研究報告書は、笹川平和財団ホームページでも公開しています。
(<https://www.spf.org/security/programs/24052.html>)

はじめに

同盟がいま、急速に変化しつつある。

その理由はドナルド・トランプ政権が「アメリカ・ファースト」を謳って2017年12月に発表した国家安全保障戦略（National Security Strategy）に示されている。そこでは、現代は主要国間の戦略的競争の時代であり、中国とロシアは米国の力と影響力に挑戦する修正主義勢力であることが指摘され、さらに米国がそれらの国々との競争を勝ち抜き、自らの優位性を維持して国際秩序を主体的に形成するうえで、同盟国との協力が必要であると論じられている。冷戦終結以降、アジア太平洋地域の安定に目標を拡大した日米同盟、欧州地域の安定化に軸足を移した NATO という同盟が、台頭する脅威への対抗という伝統的役割へと回帰しつつあるのである。

米国の国家安全保障戦略に沿って言えば、日本が位置する北東アジアにおいては2010年代に入って中国（中華人民共和国）の拡張主義的行動が目立つようになった。中国は東シナ海、南シナ海、さらには太平洋への野心を露わにし、特に2012年に日本政府が尖閣諸島を国有化してからというもの、中国は尖閣諸島の周辺海域にも頻繁に侵入しており、力を用いて緊張を高める手法をとっている。アジアにおいては、日米同盟はその前線において、中国の拡大を抑止する中心的な役割を担っている。他方、欧州においては、特に2014年2月に発生したウクライナ内戦への介入、3月のクリミア併合によって、ロシアの拡張主義が改めて強く認識されるようになった。NATO が直面したこの状況は、中国と向き合う日米同盟と酷似した状況が欧州においても生まれたと言える。冷戦期とは異なる、いわゆるグレーゾーン事態やハイブリッド戦争などの明確な侵略ではない圧力にどのように対処するのかを含め、ユーラシア大陸の東西でアメリカの同盟国はともに修正主義的国家の挑戦に対する前線に立っている。このような同盟を取り巻く情勢の変化や対処すべき問題の変化を踏まえ、米国とその同盟国は、これまでとは異なる課題に効果的に取り組む必要がある。

この点で、日米同盟と同様に非対称同盟である NATO の同盟内政治から日本が学ぶべきことは多いのではないか。日米関係も米欧関係と同様、強者と弱者の関係であるからである。冷戦期から抑止と防衛をめぐって米国と、またヨーロッパ NATO 諸国間で喧々譁々の議論を重ねてきたヨーロッパ諸国は、強者との交渉という点でも、域内諸国間の意見調整という点でも日本よりも多くの経験を積んでいる。二国間同盟の下で米国との関係に焦点を絞ることができた日本がヨーロッパから学ぶことのできることは決して少なくないと思われる。

このような問題意識のもと、笹川平和財団では、2016年10月より「2016年 NATO サミットレビュー」事業を開始した。この事業は2016年7月にワルシャワにおいて開催された NATO サミットにおいて決定された NATO 東部地域（東翼）における抑止と防衛体制の強化を題材に、NATO 欧州諸国の交渉戦術を分析し、日本の外交、安全保障政策、同盟政策へのインプリケーションを得ようとするものである。

事業の実施においては、米、英、仏、独、ルーマニアの専門家による国内研究会を開催し、問題意識を共有するとともに、各国での現地調査を実施した。同時に、NATO 加盟国の研究者の視点を

得るべく、英国オックスフォード大学ペンブローク・カレッジのチェンジング・キャラクター・オブ・ウォー・センター（CCW）に業務委託をし、英、仏、独、ルーマニアに加えポーランドに関する調査を行った。さらに、日英双方の調査結果から得られる示唆を総合し、政策的インプリケーションを考察した。本報告書は、1年半にわたって行われた調査の結果とそこから得られた日米同盟への政策的インプリケーションをまとめたものである。

本事業の実施にあたっては、多くの方から協力をいただいた。特に六鹿茂夫元静岡県立大学大学院教授（現・一般財団法人霞山会主任研究員）、森井裕一東京大学教授、細谷雄一慶応大学教授、小窪千早静岡県立大学講師、渡部恒雄当財団上席研究員の各先生方には深謝したい。先生方には幾度も研究会にご足労頂き、調査対象国での現地調査や研究会での議論に基づいて論文を執筆いただいた。また、CCWセンター長のロブ・ジョンソン博士、英国側参加者との調整と調査・研究の監督を担当いただいたジェフ・マイケルズ博士、各国での現地調査に基づき分析いただいたジョセフ・デヴァニー博士、トーマス・フィッチー博士、フレデリック・イシュベック＝バウム氏、ルーカス・ミレヴスキー氏、サミール・プリ博士にも感謝申し上げる。

日本側執筆者が学術的な研究者である一方、英国側参加者のほとんどが政府機関や軍、国際機関での実務経験を持つ。にもかかわらず、両国における調査結果が大きく異なることがなかったことは、学者、実務家の間で同盟内の合意形成の困難さに対する認識が共有されていることを示しているとともに、日英の参加者が綿密な現地調査を行った結果であると言えよう。各参加者の論文は本報告書に要旨を掲載するとともに、当財団ホームページで全文を公開している。ご高覧いただければ幸いです。（<https://www.spf.org/security/programs/24052.html>）

なお、本事業のために執筆された論文はあくまでも個人の見解であり、執筆者が現在、および過去に所属した組織を代表するものではない。また、本報告書の調査結果概要および政策的インプリケーションは笹川平和財団安全保障グループ研究員がまとめたものである。

今後、さらなる負担分担を求める米国との交渉において、また不安定な北東アジア地域情勢の中で米国のコミットメントを維持するための交渉において、変化する日本の同盟関係、安全保障をめぐる政策を練る際の参考となれば幸いです。

笹川平和財団安全保障事業グループ研究員 今田奈帆美

調査結果概要

笹川平和財団では2016年10月から2018年3月の18か月間に渡って「2016年NATOサミットレビュー」事業を実施した。以下は、笹川平和財団が国内外の専門家の協力のもと行った調査結果の概要である。

2016年7月、ワルシャワNATOサミットにおいて、NATO東部地域における抑止と防衛体制の強化が決定された。NATOは、ロシアと国境を接する北東部には拡大前方プレゼンスとして計4000人の前方展開部隊を配置することとともに、南東部に対するコミットメント強化を決定した。この決定はロシアの軍事的圧力にさらされている東欧の防衛を固め、抑止を高める意味を持つ。2014年3月のクリミア併合とウクライナ東部の武力紛争によってロシアの拡張主義や攻撃性が改めて認識され、NATOにおいて脅威認識が高まった結果であった。その意味でこの決定は脅威への対処への回帰であり、冷戦終結以降、ロシアとの対話を重視し、域内、域外の安定化に重点を置いていたNATO戦略の大きな転換であった。本事業ではこの決定に至る交渉において、欧州NATO諸国が掲げた目標とその実現のための交渉戦術を検討することを通じ、ジュニア・パートナーにとって有効な交渉戦術を考察した。なお、分析対象は英仏独、ポーランドおよびルーマニアとした。

それぞれの欧州NATO諸国の目標と交渉戦術を概観すると、まず、ワルシャワNATOサミットにおける英国の目標は、米国と欧州をつなぐ役割を担う大国として、NATOにおいて引き続き指導的な役割を果たす用意があることを目に見える形で示すことであった。NATOにおいては米国に次ぐ大国である英国はこれまでも重要な役割を担ってきたと自認していた。加えて、サミットがEU離脱を支持した国民投票の直後に開催されたために、英国の欧州への関与の将来に対する懸念を払拭する必要がある。そのため、英国はNATO東部地域における抑止と防衛強化を推進する米国を支持し、また他の欧州諸国によるコミットメント獲得のための努力を支援した。英国は交渉結果を左右しうる強者として行動し、東欧諸国という同盟内の弱者を後押しすることで交渉を推進しようとしたと言える。

英国とは対照的に、フランスは東部地域への自国のコミットメントを最小限にとどめることを目標とした。NATO南部に位置するフランスは難民やテロなどの南からの脅威への対応を迫られており、NATO東部への関心は低い。加えて旧宗主国としてアフリカの安定化に戦力の多くを割くフランスには、NATO東部に兵力を割く余力もなかった。そのためフランスは、NATO北東部に新たに展開する多国籍部隊において米英独と並んで指揮権を担うことはなく、交渉に精力を傾けることもなかった。フランスは交渉の行方に影響を与えることよりも、むしろ交渉への積極的参画を避けることで自国の関与を限定しようとしたと言える。

サミットにおけるドイツの目標は、NATOの中でそれまでよりも積極的かつ具体的な役割を果たすことであった。ワルシャワ・サミットまでの間にドイツの外交安全保障政策は大きな転換期を迎えており、第二次世界大戦の歴史を背景とした受動的な政策からの脱皮を図る時期を迎えていた。そのためドイツはNATOにおいて実質的、主導的な役割を担うことを希求し、リトアニアに展開する部隊の指揮権を担う機会を獲得した。交渉過程においては東部の強化を進める米国を支持したほか、関与を求める東欧諸国を支援し拡大前方プレゼンスを実現に導いた。一方で南東部への適合前方プレゼンスをドイツが支持しなかったことは、NATO北東部と南東部に対するNATOの関与の差を生んだ。ドイツは欧州の中央に位置し同盟における中心的な役割を果たす国として行動し、利益を共有する国を支援することで交渉結果に影響を与えようとしたと言える。

ポーランドはワルシャワNATOサミットにおいて最も大きな成果を得た国であると言える。その目

標は NATO 部隊、中でも米軍の自国への常駐であった。その意味で拡大前方プレゼンスに基づく米軍の展開は、1999 年の NATO 加盟以来のポーランドの希望の実現であった。このために、ポーランドは多くの交渉戦術を用いた。NATO 東部における防衛強化を推進していた米英との調整に力を注ぎ、より影響力を持つ主要国の支持を取り付けた。また NATO 加盟以前、以後を通じてバルカン半島やアフガニスタンにおける NATO ミッションに積極的に貢献し、同盟に対し「誠実な同盟国」であることを示してきた。さらにポーランドは東欧諸国との「弱者連合の形成」を通じて自国の発言力を強化した。特にロシアの脅威に対して最も脆弱なバルト諸国と強力な連携関係を構築したことは、ポーランドの主張の正当性を高めた。ポーランドは長期間にわたって様々な交渉戦術を用いることで、自国の影響力の不足を補い、成果を得たのである。

最後に、ワルシャワ NATO サミットにおけるルーマニアの目標は、大きく二つに整理できる。第一に黒海への NATO 軍常駐を含む NATO 東部における防衛体制の強化であり、第二に、北東部と南東部における均衡のとれた強化の実現であった。黒海を挟んでロシアに隣接するルーマニアにとって、2014 年のロシアによるクリミア併合と続くウクライナ内戦へのロシアの関与は、黒海地域におけるロシアの脅威がより深刻になったことを意味し、NATO の直接的関与が必要と考えられた。そのために、ルーマニアもまた交渉過程において「弱者連合の形成」を試みた。しかし、ルーマニアは周辺国であるブルガリア、トルコとの脅威認識の差を埋められず、自国が位置する NATO 南東部での連合形成には成功しなかった。加えて、ルーマニアはドイツの支持を得ることができず、南東部への NATO の関与は北東部と比べて低いものに留められる結果になった。

上記のような調査結果からは大きく分けて 5 つのインプリケーションを導くことができる。第一に、同盟国間の脅威認識の共有が重要であることである。ワルシャワ・サミットにおいては、NATO 全体で脅威への対処の必要性が共有されていたことで東部地域での防衛強化が決定された。加えて、NATO 北東部の諸国が団結して交渉に臨んだのは、ロシアと国境を接するために脅威認識を共有していたことがあった。第二に、同盟内の弱者の交渉戦術として「弱者連合の形成」が有効であることである。ワルシャワ NATO サミットの受益国にあたるポーランドとルーマニアは、ともに東欧諸国や周辺国との弱者連合形成を試み、一定の成果を得た。特にポーランドが同盟内の最も脆弱なパートナーとの強力な連携に成功したことは、ポーランドの主張の正当性を高め、発言力の増大につながったと考えられる。

第三に、同盟に対する誠実な貢献が弱者の発言力を高めることである。ドイツやポーランドの例が示すように、同盟内の役割の分担や同盟ミッションへの継続的な貢献を通じ、同盟内の弱者は自国の同盟における自国の価値を高め、誠実な同盟国としての評価を得ることができる。これが弱者の影響力につながるのである。第四に、地域の主要な同盟国は、地域の安全保障環境を左右する影響力を持ちうる。同盟内の弱者が自国の利益を実現するためには同盟のリーダー国の支持を得るだけではなく、他の主要国の賛同を得る必要がある。翻って見れば、主要国は他の同盟国を支援し地域の安定に貢献する立場にあり、他の同盟国からの協力要請への対応に影響を与えられる。最後に、同盟内の交渉においては、自国の利益と合致しない問題に関しては関与を最小限に抑えることも必要である。国家の資源は有限でありすべての問題に関与することは不可能である。そのため、時には交渉に積極的に参画しないことで自国のコミットメントを限定する必要もある。

これらの結果は多国間同盟である NATO の交渉過程の分析から得られる結果である。しかし、米国の同盟ネットワークの下に複数の同盟国が存在するアジアに対しても有益な示唆を与えるものであろう。

論文要旨

論文の本文（英語）は、笹川平和財団ホームページでご覧になれます。
(<https://www.spf.org/en/security/programs/24052.html>)

イントロダクション—比較研究の目的と手法—

笹川平和財団安全保障事業グループ研究員

今田 奈帆美

2016年7月9日、ワルシャワにおいて開催されたNATOサミットにおいて、抑止と防衛体制の強化が決定された。その象徴と言えるのがNATO東部地域への多国籍部隊の配備決定である。NATOはロシアと国境を接するポーランド、およびバルト三国にそれぞれ1000人規模の大隊を展開する方針を正式に決定、計4000人規模の前方展開部隊が常駐することになった。これはロシアの脅威への対抗という目的が再度注目され、抑止や同盟を通じた再保障(reassurance)が改めて重視されたことを表している。

この東欧における抑止と防衛強化決定までの交渉過程において、欧州NATO諸国はどのような目標を持ち、その要請はどの程度、決定に反映されたのか。また、防衛力強化決定の形成過程において、各国が用いた交渉戦術はどのようなものであったのか。どのような交渉戦術を用いた国がより自国の主張を具体的な施策に反映させることに成功したのか。これらの問いを検討することを通じ、ジュニア・パートナーの交渉戦術に対する教訓を得るとともに、ヨーロッパNATO諸国と同様にアメリカと同盟関係を結ぶ日本の同盟政策へのインプリケーションを導くことが本事業の目的である。

同盟国間に国力の差がある非対称同盟において、弱い側にあたる同盟国が取りうる交渉戦術は大きく7つに整理できる。第一に、誠実な同盟国となることである。同盟や超大国が主導する武力行使への貢献を通じて自国が信頼でき、価値ある同盟国であることを示す戦術である。第二に、正当な主張をすることである。正当な主張に対しては国際的な支持が集まるため要請が受け入れやすくなる。第三に、支援を留保するという脅しを用いることができる。超大国の行動は同盟国の外交的支持によって正当化され、軍事的支援によって可能になる。そのため、外交的、軍事的支援を止められれば超大国は損害を被る。第四に、弱者の恐喝である。これは瀬戸際政策と裏切りの脅しにさらに分けることができる。瀬戸際政策とは、同盟国が危険に巻き込まれうる可能性を利用して超大国の行動を促すものであり、裏切りの脅しとは、同盟からの離脱や潜在的敵国との同盟形成の可能性を脅しとして用いるものである。第五に、信頼性低下の警告である。ある同盟国に対するコミットメントの失敗は、同盟の盟主としての超大国の信頼性の低下を招き、他の同盟国からの信頼性にも影響する。第六に、協議の主張である。通常、同盟国間では事前の協議が規範となっているため、協議の必要性を主張することで影響力行使を図る。第七に、弱者連合の形成である。共通の利益を持つ同盟国間で連合を形成することができれば、数の力による影響力を得られる。

以上は先行研究から導かれる、同盟国が取りうる交渉戦術である。これらのうち実際の交渉において用いられた戦術、成功した戦術を実証的に検討する。加えて、実証的研究に基づき、同盟国が取りうる交渉戦術をさらに検討することが、事例研究の目的である。

ワルシャワ NATO サミットにおける米国の同盟国への政策合理性と期待

渡部恒雄

笹川平和財団 上席研究員

ワルシャワ NATO サミットは冷戦後の NATO の方向性だけでなく、米国のロシアと欧州の同盟国への安全保障政策について、大きな転換点となったと考えられる。サミットにおいては、ロシアの飛び地のクリミア半島での核搭載能力のあるミサイル配備や最新鋭の旅団配備などの東方からの脅威への対応が議論の中心となった。その結果、加盟国はバルト諸国とポーランドに、ローテーション・ベースの部隊配備である即応計画（Readiness Action Plan）を構築し、効果的な抑止力を再構築して NATO の東欧加盟国を再保証（reassure）することで合意した。

本稿ではこのワルシャワ・サミットに向けて米国内で展開された議論を展望することを通じ、サミットに対する米国の政策を分析した。その結果、米国の専門家間で展開された議論はオバマ政権の政策に反映され、NATO 東部地域における抑止と防衛体制強化の推進がサミットにおける米国の政策の主眼となったことが明らかになった。

ワルシャワ・サミットの前に、米国の複数のシンクタンクは、ロシアからの東欧への新しい脅威への対応の必要性という主要な脅威認識をもとに、NATO の新しいミッションについての複数の政策提言を行っていた。その中で、米国の専門家たちは、NATO の新しい戦略やミッションを遂行するためには、加盟国の多様な脅威認識の間でコンセンサスを得る必要があると認識しており、NATO 東部地域を含む全範囲（full spectrum）の抑止力と防衛力を NATO で構築することを基礎とすることを提言していた。このような米国からの提言は、米国から欧州加盟国への一方的な要求ではなく、米欧の大西洋同盟諸国の専門家同士の意見交換の反映でもあった。

その結果、米国の専門家の提言は、ワルシャワ・サミットにおける NATO 東部地域での抑止と防衛強化の推進方針として現れ、サミットでの合意にも反映された。米国のオバマ政権にとってその結果は満足できるレベルにあったと考えられる。

ワルシャワでの主要な合意は、NATO の東方へのローテーション・ベースの陸上兵力派兵による抑止力の強化である。ワルシャワ・サミットにおける米国と欧州の同盟国の相互関係を俯瞰してみると、米国が NATO に持つ重要な政策合理性は、欧州の同盟国との間で共通の脅威認識を持つことであった。

欧州の同盟国の米国との安全保障協力への躊躇は、異なる脅威認識の違いだけではなく、彼らが不要と考える米国主導の軍事行動に巻き込まれることへの懸念からも発生する。いくつかの同盟国は米国の戦争に巻き込まれる恐怖を感じているが、同時に他の同盟国は脅威を抑止するために米国の欧州へのコミットメントを担保させたいという動機を持っている。結局のところ、欧州の NATO 加盟国の全体の総和として、「見捨てられの恐怖」が、「巻き込まれの恐怖」を上回るということが重要となる。このように考えると、米国はワルシャワ・サミットにおいて、時宜を得た脅威認識の共有を行い、NATO のミッションと機能を強化することで、欧州の同盟国からより多くのバーデン・シェアリングを引き出すことにも成功したといえる。

イギリスと 2016 年ワルシャワ NATO サミット —欧州安全保障をめぐるイギリスの役割の再定義—

細谷雄一
慶應義塾大学法学部教授

本稿では、2014 年のウェールズ NATO サミットから 2016 年のワルシャワ NATO サミットまでの時期における、英国の NATO 内の役割と目的を検討した。その結果、ワルシャワ NATO サミットが英国にとって EU 離脱後も同盟において引き続き主要な役割を果たすことを示すための重要な会議であったことが明らかになった。そのために英国は NATO 東部地域における集団防衛と抑止力強化を進める立場をとり、英国の関与を明言したのである。

英国は、NATO における最も重要な欧州の加盟国の一つである。それは、2015 年には欧州の NATO 加盟国の防衛予算全体の四分の一が英国によって支出されていたこと、NATO 欧州諸国の二つの核保有国の一つであることなどにより示されている。それと同時に、英国はウェールズ・サミットからワルシャワ・サミットにおける時期において、ウクライナにおけるロシアの脅威に対応するためにも、NATO がより強靱な集団防衛を擁する必要を説いてきた。この時期には、「地政学の復活」がしばしば指摘されており、NATO もまたそのような地政学的なリスクに対処することが求められていた。英国の NATO 大使であるサー・アダム・トンプソンは、NATO が新しい地政学的な脅威に適応して集団防衛を強化する必要を説いて、ロシアの脅威への対処を主眼とする「NATO 4.0」へと進化する必要を説いている。

一方で 2016 年のワルシャワ NATO サミットは、EU 加盟継続に関する英国の国民投票の二週間後に開催された。そして、英国のキャメロン首相は、その二日後に首相を退任することになっており、多くの者が欧州安全保障における英国の将来の役割に懸念を抱いていた。

しかし、キャメロン首相自らが開催国としてホストした 2014 年のウェールズでの NATO サミット以降、ウクライナ内戦に関与するロシアに対して NATO が厳しい姿勢で結束を強化する上で、英国は指導的な役割を担ってきた。そのため、ワルシャワ NATO サミットにおいては、英国は引き続き NATO において重要な役割を果たすつもりであることを他の加盟国に示す必要があった。

その結果、キャメロン首相はワルシャワ NATO サミットにおいて、NATO へのコミットメントの継続を明言し、ロシアの脅威への断固たる対処のために具体的行動をとると宣言した。実際に、ワルシャワ・サミットでは、英国はエストニアにおいて新たなローテーションを展開する上で、フレームワーク・ネイション国として多国籍大隊を展開することに合意した。このことは、NATO の東側の国境線において、集団防衛を強化することに貢献することになる。

今後の問題は、英国が EU を離脱した後もこのような関与と責任を継続することが出来るかどうかである。英国は EU 離脱後の欧州安全保障における役割を再定義するさなかにある。アメリカのオバマ大統領はワルシャワ・サミットにおいて、「冷戦以後でこのサミットが最も重要な瞬間になる」と描写したが、このことは英国にとっても当てはまるのである

イギリスの安全保障政策決定過程の背景：ウクライナ危機とワルシャワ NATO サミット

(原題：UK National Security Decision-Making in Context:
The Ukraine Crisis and NATO's Warsaw Summit Meeting)

ジョセフ・デヴァニー

リッジウェイ情報社プログラム部長 (セキュリティ担当)

(今田奈帆美 抄訳)

本稿では、ウクライナ危機を背景とする英国政府の国家安全保障政策の意思決定を検討し、2014年9月のウェールズ NATO サミットおよび2016年7月のワルシャワ NATO サミットに対する英国のアプローチを考察した。その結果、英国政府が NATO の集団防衛政策を再構築し、同盟内外の軍事協力を改善するための試みに直接的に貢献したことが明らかになった。特に、2014年と2016年の両サミットまでの英国の政策と戦略の形成と実行に重要な役割を果たしたのは、中央政府よりも外務省や国防省であった。

本稿ではまた、英国が共同防衛の強化とウクライナ危機への対応という点で、建設的な結果をもたらすことに貢献したことが明らかになった。英国はウクライナ危機後、ロシアに対する経済政策を最も強力に推し進めた国であり、NATO において、また他の国際協力の場において、重要な役割を果たした。ワルシャワ・サミットにおいては、英国は拡大前方プレゼンスを行う多国籍軍において主要な役割を果たすことを約束し集団防衛体制の強化を推し進めた。加えて、英国は同盟内における防衛費の GDP 比 2%増額の交渉においてもアメリカを強力に支援した。ワルシャワ・サミットまでの交渉過程において、英国は特に米国との緊密な協力を重視したが、合意形成に英国よりも重要な役割を果たそうとする他の同盟国、ドイツの努力を補完したのである。

ウクライナ危機への対応は、英国の国家安全保障政策決定過程に存在する、国際的役割についての構造的かつ特徴的な理解を示している。英国の政策決定においては、英国が主要なグローバル・パワーであり、また米国と欧州大陸をつなぐ「架け橋」ないし「蝶番」としての役割を果たすべきであるという考えが支配的である。NATO 内には対ロシアの政策の方向性や共同防衛の形態についての意見の相違があり、NATO 東部の加盟国に対する再保証と NATO 南部に対する脅威への対応についても分断があった。英国はこのような多様な意見をまとめる立場にあると自負していた。それは英国にとってのグローバルな安全保障上の優先順位が、同盟内の多くの国の懸念と一致するためでもあった。

そのため英国は米国政府を支援する貴重な役割を果たし、同盟内の異なるグループを説得し再保証を与えようとしたと言える。全体として、英国政府は状況へうまく対応した。英国の世界的な安全保障上の利益に関する戦略概念は、同盟内の議論において建設的な役割を果たした。ただし、英国のアイデンティティに深く根付いた米欧の「架け橋」そしてグローバル・パワーとしての役割は、今後は2016年のEU離脱(Brexit)決定によって生まれた新たな状況に直面することになると思われる。

フランスとワルシャワ NATO サミット

小窪千早

静岡県立大学国際関係学部講師

フランスは NATO のなかでも特殊な加盟国である。同盟の中でしばしば米国とも対立する独自の立場を取り、米国や英国と並ぶ核保有国である。欧州では英国と並んで欧州地域の内外に軍事力を展開する能力を有する大国であり、またアフリカ、とりわけサヘル地域の安全保障に積極的に関与している国である。

2009 年の NATO 軍事機構への復帰以降、フランスは NATO の中で積極的な役割を果たすとともに、欧州における安全保障協力の拡充を推し進めようとしてきた。しかし近年ではフランスのアフリカや中東地域における安全保障上の関与が増大し、一方でフランス国内におけるテロの影響により、国内の治安対策の強化も余儀なくされている。

このようなフランスのワルシャワ NATO サミットにおける目的と交渉に対する姿勢を検討した結果、本稿ではフランスが NATO の防衛体制強化よりも自国の安全保障上の優先度の高いアフリカを重視していたことが明らかになった。そのために、NATO 東部の防衛力強化への関与には消極的にならざるを得なかった。

これは、フランスが NATO を軽視していたことを意味するわけではない。ワルシャワ・サミットに際し、フランスは加盟国が安全保障上の関心の違いを超えて一つにまとまることを希求した。ただし、同盟のコミットメントが柔軟性を維持して同盟の関与が将来的に東方だけに固まってしまわないことを望み、ロシアを過度に刺激しないことを重視した。

ワルシャワ・サミットで決まった最重要事項は拡大前方プレゼンス (Enhanced Forward Presence : EFP) であったが、米国やカナダ、欧州主要国である英国やドイツと比べるとフランスの EFP への関与は限定的であり、積極的に関わっているとは言えない。これはロシアとの関係を考慮してのことでもあるが、フランスがサヘル地域や中東地域に深く関与しており、また国内の治安問題にも多くのリソースを割かれているため、東方に十分な能力を割く余裕がないためである。

NATO の安全保障にとっての最大の関心がロシアに対する抑止力の強化であることはフランスも理解しているし、共有してもいる。しかし、フランスにとっての安全保障の最大の関心はサヘル地域であり、中東である。NATO はワルシャワ・サミットで東部地域を重視する決定をしたが、南部地域に強い関心を有するフランスにとって、自国のリソースをそこに振り向けることは国益に反する。NATO にとっての優先順位とフランスにとっての優先順位は異なっており、そのためにフランスは東部地域への関与を最小限にとどめたのである。

このようなフランスの安全保障上の優先度と NATO にとっての安全保障上の関心との整合性は、引き続きフランスの安全保障政策にとって重要な課題となると思われる。

マリを思いながらワルシャワでお茶を
(原題 : Having Tea in Warsaw When Your Spirit is in Bamako)

トーマス・フィッチー・デ・ラ・ヌーヴィル
サン・シール仏陸軍士官学校教授
(今田奈帆美 抄訳)

本稿ではワルシャワ NATO サミットにおけるフランスの政策を分析した。その結果、フランスの交渉目標と交渉姿勢を左右した最大の要因は国内要因であったことが明らかになった。端的に言えば、フランスの関心が NATO 東部における防衛強化よりもアフリカに集中していたためであり、またフランソワ・オランド大統領に対する世論の支持率の低迷を克服するためにもアフリカへの介入を重視する必要があったためであった。

フランスの情報見積もりによると、ロシアは 2030 年までに国内の結束を強め、ロシア包囲網を破ることに成功すると予想されていた。また 2030 年にはウクライナは再び、ロシアの保護の下でスラブ世界の領土としての地位に落ち、同時に、ロシアは北極海航路を防衛的に構築するであろうとも指摘されていた。しかし、このようなロシアの脅威がワルシャワ NATO サミットにおけるフランスの政策に影響を与えることはなかった。

オランドが大統領に選出されたのは 2012 年 5 月 15 日、フランスが 2009 年に NATO 軍事機構に復帰した約 3 年後であった。しかし、フランスの独立という長い伝統に反する NATO への再統合を、参謀本部をはじめとする軍部は支持していなかった。加えて、オランド大統領は高い支持率を維持することができず支持率の低迷に苦しみ、軍事介入によってイメージを一新する必要があった。それには、ロシアの脅威に対抗する NATO 東部への関与では役に立たない。アフリカで作戦を開始し、フランス人が忘れかけていた旧宗主国としての夢を刺激する方がはるかに効果的であった。これにより、フランスが偉大な国であるとの印象を再び世論に与えるはずであった。

この点で、2013 年 1 月に開始されたマリにおける「セルヴァル (サーバル) 作戦」はフランスのアフリカ政策の一大転換点となった。さらに、2013 年 12 月 5 日、フランスは中央アフリカ共和国を破壊していた民族・宗教紛争を終結させるために「サンガリス作戦」を開始した。これはフランス軍にとって注目を集める好機となった。強力なリーダーとしてのオランド大統領の政治的イメージが重要であったのである。しかし、マリおよび中央アフリカへの兵力の投入は NATO 東部へのフランスの関与能力を阻害することともなった。

ワルシャワ NATO サミットはこのようなアフリカへの関与の最中に開催された。さらにはフランスは本国でのテロの脅威にもさらされていた。その結果、フランスには NATO 東部に関与する余力はなかった。フランスの安全保障上の関心はアフリカにあり、NATO 東部地域における防衛力強化には関心がなかったのである。

ドイツの同盟における役割の変容-ワルシャワ・サミットとその含意

森井裕一

東京大学大学院総合文化研究科教授

ドイツは欧州における最大の経済大国でありながら、歴史的経緯の故に、これまで安全保障分野では主導的な役割を担うことはなかった。しかし、2014年のウェールズ NATO サミットから2016年ワルシャワ NATO サミットまでの期間は、ドイツがより積極的な外交・安全保障政策を標榜するようになった時期であり、10年ぶりに作成された『安全保障と連邦軍の将来に関する白書』、いわゆる防衛白書の作成期間ともほぼ重なる。本稿ではこのような時期のドイツの安全保障政策の形成過程を検討した結果、ワルシャワ・サミットにおいてドイツは NATO の中でより大きな役割を果たすことを望み、またその機会を捉えたと結論づける。

ウェールズからワルシャワ・サミットに至る期間は、第三次メルケル政権（2013～2017年）の時期にあたり、キリスト教民主同盟・社会同盟（CDU/CSU）と社会民主党（SPD）の大連立政権であった。この第三次政権の外交・安全保障政策の特徴は積極化が図られたことにある。ドイツは地域大国として行動してきたが、主要な同盟のパートナーとして、とりわけロシアのクリミア併合後には、欧州におけるその役割の重要性が変化した。NATO および EU 諸国に取り囲まれて自国の領土防衛の必要性が低いことから、安全保障認識にはロシアと国境を接する諸国との間に温度差もあった。しかし、ドイツの同盟政策は近隣諸国の安全保障にも大きな影響を与える。この点が認識され、NATO の集団防衛により実質的に関与する方向へと転換が図られた。

また、連邦議会においても NATO サミットに向かう国内の議論の過程で議会内の主要政党の認識も変容していた。安全保障環境の変化に伴い、共同防衛の信頼性強化の必要性への理解が共有され、同盟への積極的な関与の前提ができあがっていた。地域大国としてバルト諸国の脅威認識への対応と連邦軍の改革が議論され、NATO サミットでの合意へ向けた政策展開の前提となっていた。安定した経済力を背景として、ドイツは同盟において、また国際社会においてより具体的な役割を果たすことを目指していたのである。

そのため、ワルシャワ NATO サミットはドイツの外交・安全保障政策の転換を示す象徴的な機会となった。NATO サミットに向かうプロセスの中で、ドイツはその政策を同盟国の領域防衛中心に転換させてきた。サミットでは政治的な認識の変容と、連邦軍の改革へ向けた議論からドイツが NATO の中で目に見える形の役割を果たそうとしていることが明らかにされた。その結果が新たにリトアニアに展開する多国籍部隊の指揮権を持つフレームワーク・ネイションとなることであり、ドイツは安全保障政策の積極化を NATO の領域防衛への具体的関与という形で結実させたのである。

2017年9月の連邦議会選挙後、ドイツ政治は連立交渉をめぐって混迷を深めた。しかし、今後のドイツでどのような連立枠組と政権が誕生しようとも、これまでメルケル政権の下で遂げてきた安全保障政策の転換とその方向性は変わらないと考えられる。

ワルシャワ・サミットに向けてのドイツの交渉戦術 (原題：Tactics towards the Warsaw Summit : The Case of Germany)

フレデリック・イシュベック＝バウム
キングス・カレッジ・ロンドン、防衛学センター副センター長
(今田奈帆美 抄訳)

2016年のワルシャワ NATO サミットは、NATO 戦略の転換点となった。2014年のロシアによるクリミア併合、そして西側に対するハイブリッド戦争の激化によって NATO は対応を迫られた。このサミットにおいては、対ロシア抑止に向けたいわゆる「拡大前方プレゼンス (EFP)」が決定され広く歓迎された。本稿はこの決定に至る過程におけるドイツの目標を明らかにした上でそのために用いた手法を検討し、以下のような結果を得た。

第一に、NATO 東部地域における抑止と防衛強化は連邦議会においても政府内においても支持されており、ドイツはより大きな責任を負う準備ができていた。まず、ワルシャワ NATO サミットに向けて、連邦議会においては NATO への貢献に関する激しい議論が行われたが、その中心はロシアによるクリミア併合と、それが欧州と NATO に与える影響であった。その結果、議会においてはサミットにおいてロシアに対する抑止のための措置が必要であるという理解が共有された。加えて、ドイツが同盟への協力に高い関心を持ち主導権を発揮する必要があること、それを通じて同盟への忠誠を示すべきであることも認識されていた。

また、2016年にドイツ政府が発表したいわゆる防衛白書においても、ドイツ政府の集団防衛への関与を強める意向が示されていた。白書は NATO における欧州諸国の責任が増大しており、ドイツは主要な役割を担うべきであると指摘していた。抑止と防衛の分野においては NATO を強化するために実質的な貢献をするべきことも論じられており、多国籍部隊において指揮権を担うことも含まれていた。これは平和的・外交的手段を追求してきた防衛政策の大きな転換であったが、ドイツは拡大前方プレゼンスへのドイツの積極的な関与を推進し、目に見える形で信頼性を示そうとしていた。その結果がリトアニアに展開する多国籍部隊への参加と指揮権の獲得であった。

第二に、サミットまでの交渉過程においては、ドイツは NATO 東部における抑止と防衛強化を進める米国を支持し、誠実な同盟国として行動した。また、東欧諸国に対しては、コミットメント強化を主導する役割を果たした。東欧諸国もまたドイツの支持なくしては東部地域における抑止と防衛強化を獲得できないことを理解していた。同盟の一体性強化を重視したドイツの利益とサミットの方角性がおおむね一致していたと言える。

このようにワルシャワ NATO サミットにおいてドイツは大きな熱意を示さなければならなかったが、その努力は成功を収めたと言える。ドイツは自らを EU の原動力であるとみなしつつ、北大西洋理事会 (NATO の最高意思決定機関) でも大きな発言力を求めている。このようなドイツの政策は次回のサミットでも変わりそうにない。

NATO における拡大抑止確保のためのポーランドの外交的努力：

クリミア、ワルシャワとその後

(原題：Poland's Diplomatic Efforts to Assure Extended Deterrence within NATO: From Crimea to Warsaw and Beyond)

ルーカス・ミレヴスキー

ライデン大学講師

(今田奈帆美 抄訳)

2014年2月から3月のドンバスを中心とするウクライナ東部地域での戦闘とクリミア併合によって、NATO 東部地域への部隊増援を渴望するポーランド外交が活発になった。NATO は突如として東部地域における抑止の必要性を受け入れることとなった。しかし、アフガニスタンやイラクでの戦闘に従事し南からの脅威にも直面している NATO が、東部地域での防衛強化を進めるには多くの努力を要した。2016年のワルシャワ NATO サミットにおける抑止と防衛強化決定は2年をかけた移行の結果であった。ポーランドはこの決定に至る交渉を主導し、自国の目標を盛り込むことに成功した。本稿では、その過程におけるポーランドの目標と戦術を検討し、以下の結論を得た。

第一に、ポーランドは自国の外交目的を NATO 軍のポーランド国内や東部地域への常駐に定めた。ただし、ポーランドは NATO 軍の常駐を望んでいたものの、常設化は不可能であるかもしれないことも認識していた。そのため、恒常的な交代制のプレゼンス (a consistent rotational presence) という考えに沿って必要とされるインフラを整備することで妥協した。

第二に、ポーランドは公開外交と個別的外交において多くの戦術を駆使した。公開外交の面では、西側が共有する自由主義的価値をポーランドが共有していること、そして、第二次世界大戦中ですらこの価値を死守した歴史を演説の中で打ち出した。さらに、ポーランドは同盟国間の連帯を前面に押し出し、NATO 南部地域の要請にも応じるべきであると唱え、ロシアとの条件付き対話を維持すべきとする「餌」を用いた。ポーランドはまた、バルト地域での領空警戒任務に参加し、国防費を GDP の2%とするというウェールズ・サミットで合意された NATO の目標を達成するなど、同盟の活動を公然と支援し、連帯強化を図った。

個別的外交の面では、ポーランドは各国の立場を調整するためにサミットが開催される前に NATO 内でロビー・グループを形成し、とりわけ NATO 東部地域強化を推進する米英などの主要国との調整に力を注いだ。このロビー・グループは東欧諸国間の連携だけでなく、バルト諸国とのより強固な連帯も含まれる。

こうしてワルシャワ NATO サミットは成功を収め、ポーランドは米国軍の常駐という最も望ましい結果を得た。しかしこの成功はポーランドが独力で勝ち取ったものではない。米英のような大国とは異なり、ポーランドは同盟内の政策を独力で変えるような政治的影響力を享受できなかったからである。

NATO の防衛・抑止戦略交渉におけるルーマニアのアプローチ — ウェールズ・ワルシャワ両サミットを中心として —

六鹿茂夫

静岡県立大学国際関係学研究所教授

本稿では、ウェールズ、ワルシャワ両 NATO サミットでの防衛・抑止戦略交渉におけるルーマニアの諸目的、同諸目的達成のための外交交渉、同外交交渉を介して得られた成果について検証し、以下の結論を得た。

第一に、NATO のウェールズ、ワルシャワ両サミットにおけるルーマニアの最重要目的は、NATO の北東部と南東部における均衡のとれた防衛・抑止力の強化に置かれた。

第二に、ルーマニアの外交・安全保障エリートは、米国、欧州諸大国、とりわけドイツ、黒海沿岸 NATO 加盟諸国との交渉を重視した。さらに、彼らは共通の目的について協議し、それらを両サミットで実現するために、バルト諸国や中・東欧諸国からなる「ブカレスト枠組み」や、ポーランド、ルーマニア、トルコからなる三か国グループなど、地域グループを形成した。

第三に、そのような外交努力の結果、当初 NATO 北東部地域と南東部地域間に存在した防衛・抑止戦略に関する不均衡はかなりの程度是正された。

しかしながら、第四に、ルーマニアは、米国の支援を得ることに成功したにもかかわらず、南東部地域に「フレームワーク・ネイション」を導入できなかつたばかりか、米国のイニシアティブによる NATO 黒海艦隊創設のみならず、黒海地域における「NATO 合同調整枠組み」創設に関するルーマニア案も実現できなかった。それは、一つには、ドイツやフランスなど欧州主要国が地政学的な理由や対露関係への配慮から、NATO 南東部の安全保障に北東部程強い関心を払わなかったからである。また、ルーマニアが自国の提案に関して、近隣諸国の同意を得ることができなかったからでもある。安全保障に関する脅威認識や対ロ政策に関して、ブルガリア、ルーマニア、トルコの間には温度差があったためである。これは、バルト諸国やポーランドがウェールズ、ワルシャワ両サミットで「拡大前方プレゼンス」の具体化に成功した、北東部地域と対照的である。同諸国は安全保障上の脅威認識と対ロ政策を共有しているので、NATO の防衛・抑止戦略強化に関して、米国、英国、カナダから積極的な支援を得ることができたのである。

ここから、我々は、ジュニア・パートナーが同盟内で外交目的を達成するためには、シニア・パートナーのみならず、近隣諸国との交渉にも最大限の注意を払わなければならないと結論づけることができる。たとえシニア・パートナー（米国）の支援を得られたとしても、地域パートナー（黒海諸国）から同意を得られなければ、ジュニア・パートナーは目的を達成できないし、他の主要同盟諸国（独仏など）を説得することも難しいのである。

ルーマニア：黒海の安全保障と NATO の南東最前線
(原題：Romania: Black Sea security and NATO's south-eastern frontline)

サミール・プリ
キングス・カレッジ・ロンドン講師
(今田奈帆美 抄訳)

ルーマニアの NATO 加盟からちょうど 10 年後にあたる 2014 年 3 月、ロシアはクリミアを併合した。黒海に面するルーマニアは、この併合を直接的な脅威と感じた。また、2014 年 2 月に始まったウクライナ内戦はロシアと西側諸国の関係を急激に悪化させた。ルーマニアにとってこの地域におけるロシアの圧倒的プレゼンスは長年の懸念であったが、ウクライナ内戦によってより深刻なものとなった。NATO はロシアに対する抑止を再び最優先課題とし、東部地域の加盟国、特にルーマニアの懸念に効果的に対応した。この点を念頭に置き、本稿では NATO のロシアに対する抑止政策の変化にルーマニアの安全保障上の懸念がどの程度反映されたのかを考察した。

その結果、まず、ワルシャワ NATO サミットにおける決定には概ねルーマニアの主張が盛り込まれたと言える。ルーマニアは多国間枠組みに基づいて旅団を新設するという構想をもとにサミットまでの交渉に臨んだ。近年、東欧の安全保障に対する西側の軍事的コミットメントは低下し続けていたが、ワルシャワ・サミットはこの傾向を逆転させる節目となった。サミットで公表された措置には「適合前方プレゼンス (Tailored Forward Presence : TFP)」が含まれていた。これはルーマニアの意向を反映したものであった。そのため全体として言えば、ルーマニアは 2016 年のワルシャワ NATO サミットの成果に概ね満足していると考えられるだろう。

しかしながら、ルーマニアは NATO 北東部と南東部が共に NATO 前線国であることから、同レベルの防衛体制の強化が図られることを希求していた。実際には、NATO 北東部には「拡大前方プレゼンス (Enhanced Forward Presence : EFP)」が導入され、南東部への関与は適合前方プレゼンスにとどめられた。この北東部と南東部の格差を縮小することにルーマニアの当局者は取り組まなければならなかった。しかし、トルコやブルガリアとの見解の相違は大きく、地域内協力を図ることは困難であった。加えて、ルーマニアは NATO 軍の黒海への常駐を主張し、黒海地域の安全保障にも力を入れたが、ここでもやはり NATO の黒海沿岸国であるトルコ、ブルガリアとの共同戦線を張ることはできなかった。

このような近隣国との協力体制の成否は NATO 北東部とは対称的であった。ポーランドやバルト諸国は一体となって自国の懸案を取り除くための交渉に臨み、さらにスカンジナビア諸国からの支援も受けて北東部防衛の重要性を主張した。このような地域協力の失敗が、特に黒海の安全保障においては大きく影響したと思われる。

今後を展望すれば、ルーマニアにとってロシアは国家安全保障上の長期的な懸念となる公算が高い。他方 NATO にとってロシアへの懸念は再び一時的なものにとどまるかもしれないが、ルーマニアは同盟の他の優先事項との釣り合いも考えなければならないだろう。

政策的インプリケーション

政策的インプリケーション

笹川平和財団安全保障事業グループ研究員 今田奈帆美

2016年7月のNATOの抑止と防衛体制の強化決定はロシアの脅威の復活という新たな安全保障環境にNATOが対応する意思を持つことを明確に示すものであり、NATOにとって大きな戦略的転換であった。

この決定に至るまでのNATOにおける交渉過程は、各国の要求をめぐる調整と妥協の結果である。そのような同盟国同士の相互作用や同盟内政治から得られる知見は、同じく超大国であるアメリカを同盟のパートナーとする日本の対米政策と日米同盟政策、および米国が軍事プレゼンスを示すインド太平洋地域の安定のための安全保障政策に大きな示唆を与えてくれる。NATOのヨーロッパ諸国における交渉過程は、アジアにおけるアメリカの同盟ネットワークの中軸国である日本の将来の政策を考える上で、大いに役立つと思われる。具体的には、以下の政策的インプリケーションを指摘できる。

1. 日本はアメリカおよびインド太平洋地域のアメリカの他の同盟国と脅威認識を共有すべきである。特に韓国および台湾との脅威認識の共有は、アメリカとの関係において日本の主張の正当性を高め、影響力を強めることになる。

ワルシャワ NATO サミットにおいて NATO 東部地域における抑止と防衛体制の強化が決定された背景には、NATO 東部の国々だけでなくアメリカや英独などのヨーロッパ主要国、さらには NATO 全体で脅威認識が共有されていたことがある。ウクライナ内戦とクリミア併合を経て NATO ではロシアの拡張主義傾向が一時的なものではなく、対応が必要な喫緊の課題と認識されていた。その結果、ワルシャワ NATO サミットにおいては同盟が一致して NATO 北東部への拡大前方プレゼンス、南東部への適合前方プレゼンスの新設を支持した。

加えて、ポーランドが中心となって形成された「弱者連合」が、NATO におけるもっとも脆弱な地域であるバルト諸国との連携であったことは注目に値する。ポーランドはロシアの飛び地であるカリーニングラードに接しているうえ、ロシアの脅威を受け続けてきた歴史を持ち、ロシアの拡張に対する警戒感が非常に強い。バルト諸国はロシアと国境を接する NATO の最前線国であり、ロシアの脅威を最も強く受ける国々である。実際、バルト諸国はロシアがウクライナの次に「力による現状変更」を試みる可能性があると考えられる地域である。エストニア、ラトビア、リトアニアの3カ国は領土も狭いうえ人口も少なく、ロシアが侵攻した場合には早ければ36時間で制圧が可能だとも見積もられている。冷戦期には旧ソ連を構成していた国々であり、旧ソ連時代に流入、定住した残留ロシア人の問題も抱えている。このような他国に居住するロシア人の保護はクリミア併合においてロシアが用いた論理でもあり、バルト諸国は同様の名目でロシアの介入を受けると考えられている。ウクライナ東部の内戦においてもロシアは残留ロシア人の保護を目的に介入した。この際にはリトル・グリーン・メン (Little Green Men) と呼ばれるロシ

ア軍の武器と装備を持ちながら正規軍としての徽章を付けていない非正規軍が派遣され、親ロシア勢力を支援した。このような「ハイブリッド戦争」の次の標的とみなされているのがバルト諸国である。

このような同盟内における脅威認識の共有は連携関係の構築を可能にした。特に NATO 北東部への高度なプレゼンス強化については、ポーランドやバルト諸国の要請をアメリカ、イギリス、ドイツなどの主要国が受け入れていたことで可能になった。加えて、バルト諸国という同盟内において最も脆弱な国々と脅威認識を共有したことは、ポーランドの主張の正当性を高め、その影響力を高めることになった。同盟の本質は、共通の脅威への共同対処であり、同盟内で最も危険にさらされている国に軍事的支援を提供すべきだという主張は、強い正当性を持つことになる。たとえ強者との交渉であっても、弱者の主張の正当性が高いとき、弱者の主張は受け入れられやすい。他の国々が弱者の正当な主張を支持することで国際的な正当性を得られるためである。この点で、ポーランドは最も脆弱なバルト諸国と連携することで自国の主張の正当性を高めるとともに主要国の支持を得て、同盟内で交渉力を獲得することに成功した。

ポーランドの成功した交渉姿勢から日本が学べることは、日本はアメリカおよびアジアにおけるアメリカの他の同盟国等との脅威認識を共有することが米国との同盟関係をマネージングする上で、有効であるということである。脅威認識を共有する国とは、連携や協力関係の構築が容易になる。インド太平洋地域においては、朝鮮半島と台湾海峡が比較対象となる。短期的には緊張緩和がみられるとはいえ、朝鮮半島では、核・ミサイル開発を継続して挑発を続ける北朝鮮と、THAAD（高高度ミサイル防衛）システム配備の際に中国からの経済的・政治的な圧力を受けた経験もある米国の同盟国の韓国が軍事境界線を挟んで対峙している。台湾海峡では、台湾関係法に基づきアメリカと特別な関係を持つ台湾に対して、中国からの統一圧力が高まっている現状がある。日本は自国の安全保障に重大な影響を与えるこの地域の動向に十分な注意を払い、域内における脅威認識を米国のパートナーと共有する必要がある。韓国について言えば、米韓同盟は、周辺事態やインド太平洋地域の安全保障も想定した日米同盟とは異なり、北朝鮮を想定した領域防衛を目的とする同盟であり、日韓の歴史的背景もあって脅威認識の共有は容易ではない。しかし現在の不透明な朝鮮半島情勢を鑑みれば、日韓の協力は喫緊の課題であり、その可能性を探るべきであろう。また、台湾との連携は、我が国と中国との関係において直接の緊張を高める要因ともなるため、より慎重な対応が必要となるが、少なくとも台湾の脅威認識と米国との関係の重要性は、再認識しておく必要がある。

2. 日本は韓国、オーストラリアなどのインド・太平洋地域におけるアメリカの同盟国や協力国との連携を強化すべきである。

ワルシャワ NATO サミットで、最も大きな成果を得たのはポーランドであろう。ポーランドは自国領域への NATO 部隊の駐留、中でもアメリカ軍の事実上の常駐という成果を得た。この成果を得るためにポーランドが用いた最も重要な交渉戦術は、弱者連合形成であった。ポーランドは冷戦後に NATO に加盟した旧東欧諸国と協調して NATO 東部地域における抑止と防衛体制の強化

を主張して、実際に連携をすすめてきた。中でも NATO 北東部に位置するバルト諸国との強力な連携のもと、目に見える形の NATO の集団防衛へのコミットメント獲得を目指した。その結果、ポーランドとバルト諸国は、ロシアとの関係上、建前はローテーション・ベースではあるものの、それぞれ 1000 人規模の NATO 部隊の事実上の常駐という成果を得たのである。利益を共有する同盟国との間での弱者連合の形成が成功のカギであったと言える。

この点は、ポーランドと同じく NATO 東部に位置しながら北東部の国々と比べて、ワルシャワ・サミットでの成果が小さかったルーマニアと対照するとより明確になる。ポーランドとルーマニアの交渉過程での大きな違いは、弱者連合形成の成否の違いであった。

ポーランドがバルト諸国との強力な連携のもとスカンジナビア諸国の支援も得て交渉に臨んだのに対し、ルーマニアは連合形成に失敗した。黒海を挟んでクリミア半島に隣接し、ロシアとも対峙するルーマニアにとって、黒海地域における圧倒的なロシアのプレゼンスは長年の懸念材料であった。ロシアによるクリミア併合とウクライナ内戦への介入はこの懸念をさらに深める黒海地域の安全に対する脅威であった。しかし、ルーマニアと同様に黒海に面するブルガリア、トルコとの間でロシアに対する脅威認識と政策のギャップを埋められず、一致して南東部への軍事プレゼンスへの要請を主張することができなかった。その結果、ルーマニアを中心とする NATO 南東部については「適合前方プレゼンス (Tailored Forward Presence : TFP)」が決定されたのみであり、黒海への NATO のコミットメントを確保することもできなかった。NATO 東部でのバランスの取れた前方展開の強化を目指していたルーマニアにとっては、北東部と比較すればレベルの低いコミットメントしか得られなかったことになる。

確かにロシアと、あるいはロシアの飛び地カリーニングラードと国境を接するバルト三国やポーランドにおける防衛体制の強化がより緊急の課題とみなされていたことは否定できない。しかしアメリカが NATO 東部における抑止と防衛力の強化を事前にサミットの課題とみなし、ルーマニアがイギリスやカナダからも支援を得ていたことと考え合わせれば、ポーランドとルーマニアが得た成果の差は交渉戦術の成否の結果であり、弱者連合形成の成否にあったと言えるであろう。

以上のようなポーランドとルーマニアの交渉戦術の成否から、日本は地域の他のアメリカの同盟国や協力国と結束してアメリカと交渉することが有効であることが示唆される。韓国、オーストラリアなどの国々との間には、北朝鮮の核・ミサイル開発や中国の海洋進出など、共同で対処すべき課題がある。これらの脅威へのアメリカのコミットメントを維持するための努力は、単独でなされるよりも集団で行うほうがより効果的である。現状では、日本と他のアメリカの同盟国との協力は日豪、日英、日仏、日印などを中心に進んでいる一方で、前項で指摘した理由から、韓国や台湾などとの連携は進んでいない。しかし、日本のアメリカに対する影響力は、これらのアメリカの同盟国、協力国との協力・連携関係を強めることで高まるということを理解すべきであり、連携の構築が可能な分野を模索し、推進すべきである。

3. 日本はアメリカの同盟国として、将来的にはアメリカと共同歩調をとる同盟国であるという姿勢を明確にし、日本の領域防衛だけでなく、インド太平洋地域全体を視野に入れながら安全保障について実効的な協力内容を深化、拡大させていく必要がある。

ポーランドが長年にわたって誠実に同盟国としての役割を履行して、その影響力と存在感を示したことから日本が学ぶべき点は多い。ポーランドは1999年のNATO加盟以前からNATOミッションやアメリカが主導する軍事行動に積極的に参加し、自国が同盟への貢献に積極的であることを示してきた。1990年代には、1999年の加盟以前からボスニア・ヘルツェゴヴィナにおける平和安定化部隊（SFOR、1996年12月～2004年12月）に参加し、加盟直後にもコソボ安定化部隊（KFOR、1999年6月～）に兵員を派遣するなどバルカン半島の安定化のためのNATOミッションに貢献した。また、2000年代にはアフガニスタンにおけるNATOの活動（国際治安支援部隊（ISAF））にも兵員を派遣したほか、イラク戦争においては戦闘開始当初からアメリカとともに戦闘任務に従事し、同盟国としてリスクを共有する姿勢を示した。このような、誠実に同盟国の義務を履行してきたポーランドの努力がワルシャワNATOサミットにおいて結実したことは重要である。ポーランドはサミットにおいては自国領域へのNATOのコミットメントだけでなく、同盟の盟主であるアメリカの常駐、さらには司令部の設置という自国の安全保障にとって最大の成果を得たのである。

一方、ドイツにとってワルシャワNATOサミットの成果は、同盟に対する自国の軍事的コミットメントを、これまでより踏み込んで、明示的かつ具体的に示したことにある。ワルシャワNATOサミットで決定されたリトアニアへの新たなNATO多国籍部隊の展開において、ドイツは指揮権を持つ「フレームワーク・ネイション」として中核任務を果たすことになった。ドイツはワルシャワNATOサミットにおいて、自国が同盟内で軍事的役割を果たす機会を適切に捉えたのである。この点で、ワルシャワNATOサミットはドイツの同盟政策にとっての分水嶺となった。冷戦期には、日本と同様に、歴史的経緯と憲法上の制約から軍事的貢献を最低限に抑えてきたドイツは、冷戦終結以降、NATOミッションに対する貢献を徐々に拡大してきた。1990年代にはNATO域外の任務であるバルカン安定化に軍事的な貢献をし、2000年代には初めてヨーロッパ域外での任務であるアフガニスタンに派兵した。さらに、2010年代には特にウクライナ危機を契機としてドイツ国内においても同盟に対する積極的な関与が安全保障政策の前提として共有されるに至っていた。その意味で、好調な経済を背景としてEUの政治・経済の中心的役割を果たしてきたドイツが、NATOにおいても中軸国としての役割を担う機会を得たことは注目に値する。

ワルシャワNATOサミットに至るまでに、ポーランドやドイツがNATOの中で役割を拡大してきた背景には、同盟パートナーの超大国であるアメリカが、非対称な同盟パートナーの財政および軍事的な貢献を強く求めてきたことがある。財政的にも政治的にも制約のあるアメリカは、インド太平洋地域の同盟国に対しても、より適正な負担の分担を求めているのが現状である。そのため、日本は地域の安全保障への貢献度を高め、それが日米同盟における大きな貢献であることをアメリカ側にも明確に示していく必要がある。特に東アジア地域の安定化のためにアメリカが行動する際には、外交的支持に加え、アメリカの軍事活動を直接的に支援し、必要な場合にはともに行動できる同盟国であることを実際の貢献によって示すことが有用である。現状では同盟に対する日本の軍事的な貢献は、日本の領域防衛以外では憲法上の制約から後方支援活動等に限られているが、長期的にはヨーロッパのNATO加盟国が行っているような安定化作戦への貢献やイ

インド太平洋地域の安定化のための協力なども視野にいたした検討を始めるべきだろう。これは憲法 9 条の精神による専守防衛の理念には反しないし、むしろ地域の安定に貢献して日本の存在感を高め、将来に渡ってアメリカとの同盟関係を維持し、影響力を維持するための重要なツールとなるものである。

4. 日本は、自らがインド太平洋地域に影響力を及ぼすことのできる中軸国としてアメリカの安全保障活動を支えていることを認識し、日本の地政学的重要性について、アメリカとその同盟国等に様々なチャンネルを通じて伝える意識を持つべきである。

ワルシャワ NATO サミットの交渉過程では、地域の中軸国が重要な役割を果たした。例えば、ワルシャワ・サミットにおいて NATO 北東部と南東部へのコミットメントのレベルを左右する役割を果たしたのはドイツであった。ドイツはバルト地域など北東部への「拡大前方プレゼンス (Enhanced Forward Presence : EFP)」には賛同したものの、ルーマニアなど南東部へ同じレベルで関与することには反対したと言われる。NATO においてポーランドの背後に位置するドイツが北東部をより重視するのは地政学的見地から当然ではある。しかしアメリカ、イギリスが NATO 東部全体の抑止と防衛体制の強化に積極的であった中、ドイツは南東部への強固なコミットメントの制約要因となった。

この影響力を可能にしたのは、好調な経済を背景としてヨーロッパや NATO の中軸国としての役割をドイツが拡大してきたことにある。冷戦終結後、ドイツは EU や NATO の加盟国として作戦を行ってきた。SFOR や KROR のほか、ISAF にも派兵し安定化任務や軍事作戦にも従事している。加えて、オランダやチェコといった周辺の中小国、ルーマニアとの軍事協力も進めており、欧州の中央に位置する大国として、軍事的役割は増大している。このような、地域における役割の増大がドイツの発言力を担保したと言える。

一方、イギリスもまた NATO においてアメリカに次ぐ軍事貢献を提供する国として、またアメリカとヨーロッパ大陸をつなぐ役割を担う同盟国として、アメリカと共同歩調を取って NATO 東部における抑止力と防衛力の強化を進めた。イギリスの EU 離脱 (Brexit) の決定によってヨーロッパでの存在感の低下が懸念される中でも、交渉の行方を左右しうる大国として行動したのである。特に親米という共通項を持つポーランドの要請に応え、NATO 北東部へのコミットメント強化に貢献した。交渉の行方を左右しうる大国として、より弱い同盟国の安全保障の強化を推進し、さらに、エストニアに派遣される多国籍部隊の指揮権を担う「フレームワーク・ネイション」として直接的なコミットメントを行うことで、NATO における存在感を示したのである。

インド太平洋地域では、これまでのハブ・アンド・スポークスといわれるアメリカとの二国間の同盟あるいは協力関係から、中国の台頭やアメリカの孤立主義の傾向などを背景として、日米韓協力や日米豪協力などの多国間の有機的な繋がりが形成されつつある。また政治経済的にも、地理的にも、日本の代替となりうる国はインド太平洋地域内には存在しない。日本との安定的な同盟運営なくしてはこれらの地域における米軍の行動が不可能になることをアメリカに認識させることは、米国に対しても、他国に対しても、日本の重要な交渉力となるだろう。

5. インド太平洋地域におけるアメリカの同盟ネットワークにおいて、日本は地域への貢献のための政策決定においては、国力の限界を自覚し、明確な優先順位をもって遂行すべきである。

ワルシャワ NATO サミットまでの交渉過程において、フランスが用いた戦術は交渉に積極的に参画し結果に影響を与えようとするよりも、交渉過程から「距離を取る (distancing)」ものであった。これは交渉に深く巻き込まれることを避けることで結果へのコミットメントを限定しようとするものであった。

フランスはリビアをはじめとするアフリカ大陸、シリアなどの中東地域からの難民という南からの脅威への対応に加え、旧宗主国としてマリをはじめとするアフリカ、サヘル地域の紛争に戦力を割いている。そのためフランスには東部での抑止と防衛体制強化に振り向けられる十分な余裕はなかった。その結果、フランスはロシアに面した NATO の北東部に展開される戦力の拡大前方プレゼンスにおいて指揮権を持つ「フレームワーク・ネイション」となることはなく、後方支援の負担が中心となった。東部地域へのコミットメント強化が NATO にとって優先順位であるという理解は共有しつつも、自国にとって優先順位の低い問題については自国の負担を増大させないことに重点に交渉したのである。

先に述べたように、日本の地域安定のための努力は、同盟国のアメリカへの交渉力を増すことになる。しかし少子高齢化を迎え、財政的にも先細りとなる日本の国力には一定の限界があり、米国の日本への期待のすべてを実現することは不可能である。また中途半端な関与を集めても、アメリカに対して効果的に影響を与えることはできない。日本のインド太平洋地域安定化のための政策は今後、積極的に推進していくべきであるが、国力の制約と国際環境の変化に留意しながら、戦略的な資源配分と政策の優先付けを行う必要がある。そのためにも、地域の安全保障に対する日本の関与が自動的なものではなく、自らの戦略を反映した選択的なものであることを、アメリカに対しても、アジアにおける他のアメリカの同盟国に認識させるような政策形成と他国への働きかけが重要である。