

NATO「新戦略概念」とインド太平洋

慶應義塾大学准教授

鶴岡路人

つるおか みちと 一九九八年慶應義塾大学卒。英ロンドン大学キングス・カレッジ戦争研究学部で博士号取得。外務省在ヘルギン日本大使館専門調査員、防衛省防衛研究所主任研究官等を経て現職。専門は現代欧州政治・国際安全保障。著書に「EU離脱」「欧州戦争としてのウクライナ侵攻」など。

NATOの新戦略概念はロシアを「脅威」としていたが、クリミア併合、ウクライナ侵攻を契機に

妥協を許さぬ「前方防衛」策に変容している。

一方で、「体制上の挑戦」とした中国への対応や

インド太平洋戦略は、関与のあり方からの構築が必要だ。

NATO（北大西洋条約機構）は二〇二二年六月末にスペインの首都マドリッドで開催した首脳会合で、新たな戦略概念（Strategic Concept）を採択した。二月からのロシアによるウクライナ侵攻のタイミングと重なったのは偶然だが、結果として、NATOの転換がより際立つことになった。

この文書を出発点に、NATOの新たな姿を検証した上で、NATOにおける中国に関する議論の位置づけ、さらにはインド太平洋への関与について考えたい。

最大任務は加盟国防衛

ロシアによるウクライナ侵攻において、NATOは直接

の交戦国ではないが、加盟国の防衛強化とウクライナへの支援という二つに関して重要な役割を果たしている。語弊があることを恐れずにいえば、この二つのなかで、NATOにとつてより直接的に重要なのは、同盟の中核任務である加盟国防衛だ。現にバルト三国やポーランド、ルーマニアといった、ロシアやウクライナと国境を接する諸国を中心に、NATO部隊が大規模に展開し、万一の際に備えている。

防衛態勢を見せつけることで、ロシアがNATO加盟国を攻撃するような事態を防ぐとともに、NATOとして軍事介入せざるを得ない状況になった場合には、すぐに行動できるようにしているのである。米軍はウクライナに派兵

されないことが強調されるが、NATO加盟国の防衛強化のために、すでに二万名以上が欧州に増派され、最高度の警戒態勢がとられている。

今回の戦争に関する報道で、NATO側の備えが注目を集める機会は少ないが、加盟国の安全が守られている裏にはこうした多大な努力があり、それによってロシアの行動が抑止されていると考える必要がある。バイデン米政権は、ウクライナへの派兵を否定しつつも、NATO加盟国には「インテタリとも手を出させない」と強調しており、それについてはまさに有言実行だ。

「最も重大かつ直接の脅威」

二〇二二年六月の戦略概念は、ロシアを「最も重大かつ直接の脅威」と位置づけた。当然だろう。戦略環境全般についても、「欧州大西洋地域は平和ではない」とし、「同盟国の主権と領土の一体性への攻撃を排除することはできない」とも述べた。

これらは、「欧州大西洋地域は平和であり、NATO領土への通常戦力による攻撃の脅威は低い。これは歴史的成功だ」とした一〇年一月の戦略概念の記述と好対照をなす。欧州の戦略環境は激変したのである。

もつとも、この変化は二二年二月のロシアによるウクライナ侵攻の開始によって一夜にして生じたものではない。一四年のクリミアの一方的併合とドンバス地域への介入を受け、NATOは徐々に、対口抑止・防衛態勢の強化に舵を切りつつあった。そのいわば到達点が今回の戦略概念だといえる。

舵を切るのが遅すぎたとの批判はNATO内にもある。一四年のクリミア併合の際により強い対応をとっておけば、二二年の侵攻は防げたのではないかとの指摘も根強い。そうだったかもしれない。しかし、冷戦時代のようなロシアとの対峙にはコストもかかり、NATO側でも慎重な声が根強かったのである。

それでも、バルト三国やポーランドといった東部前線の同盟国 (Eastern flank) へのNATO部隊配備の増強や、大規模有事への対処能力の向上などによって、対口抑止・防衛体制を強化してきたのがNATOだった。

「前方防衛」への転換

ウクライナ侵攻を受けて、NATO戦略概念が打ち出した最大の決定は、「前方防衛」への転換である。ロシアと国境を接するバルト三国では、「ウクライナの次の標的は

自分たちかもしれない」との懸念が高まっていた。しかし、バルト三国は、ロシアとバルト海に挟まれ、限られた地理的広がりしかないことから、仮にロシアがそれら諸国に地上侵攻した場合、NATO側が抗戦を続けられるとは考えられてこなかった。

NATOの防衛計画は秘密文書であり、具体的内容は不明だが、一度撤退した後に再上陸・解放を目指すという計画だったといわれている。最善ではなくても現実的なオプションとして選択されたのだろう。

しかし、首都キーウ近郊のブチャでの大量殺戮など、ウクライナでの戦争で明らかになったことは、ロシア軍占領地域による殺戮・破壊の凄惨さである。ウクライナ人がロシアに強制的に連行されている証拠もある。そのため、たとえ一時的ではあっても、ロシア軍の占領を許すわけにはいかないとの考え方がNATO内で強まることになった。

その結果が、前方防衛への転換である。戦略概念は、「一インチ残らず全ての領土を守る」とも宣言している。これは、一時的にでも占領を認めないという意思表示であり、NATOは前方防衛に舵を切ったのである。

この基本方針は、今後、実際の防衛計画に反映されていくことになる。バルト三国の防衛に関しては、バルト海の

対岸に位置するフィンランドとスウェーデンがNATOに正式加盟する方向であることも大きな支えになる。バルトやポーランドにNATOの枠組みで展開している「強化された前方プレゼンス(eFP)」の拡大と、NATO全体としての即応態勢の拡充とあわせて、中長期的に同盟の対口抑止・防衛態勢は強化される方向だ。

ただし、ウクライナにおける戦闘による破壊や殺戮をみるまでもなく、戦闘による撃退よりは、攻撃の抑止が主眼であることは明らかだし、何よりも抑止が重要であることは、今回の戦争の重要な教訓でもある。この点は、台湾海峡や、より広くインド太平洋の安全保障を考える上でも同様である。

「挑戦」とつつむ中国

NATOは、アフガニスタンでの作戦を指揮した経験もあるが、基本的にはやはり欧州（北大西洋地域）の安全保障のための地域的枠組みである。したがって、ロシアによるウクライナ侵攻を受けて、その精力が欧州に集中するのは自然である。

むしろ、そうしたなかにあっても、戦略概念で中国についてかなり踏み込んで言及し、マドリード首脳会合には、

NATOが「AP4」と呼んでいる、アジア（インド）太平洋の四つのパートナー諸国、つまり日本、豪州、韓国、ニュージーランドの首脳が招待されたことが画期的だったといえる。

NATOとしては、ロシア・ウクライナ戦争にもかかわらず、グローバルな安全保障上の問題に関与し続ける意思と能力を有することを示し、なかでも特にインド太平洋地域は重要であるとのメッセージを出したことになる。

他方で、ウクライナ侵攻がなければ、戦略概念に関して、中国への言及がより注目されたであろうことは想像に難くない。メディアでの注目度は下がってしまったかもしれないが、実際の文書における中国の扱いは内容の濃いものだった。

まず、「中華人民共和国が示す野心や強要的政策は我々の利益、安全保障、価値に挑戦している」と述べ、技術や重要インフラ、戦略物資、サプライチェーンの支配、さらにはロシアとの関係の深まりに懸念が示された。

中国との建設的関与の可能性にも触れているものの、中国による「欧州大西洋の安全保障への体制上の挑戦に対処し、同盟国の防衛と安全保障を保証するNATOの能力を確保」すると述べ、NATOとして、「我々の共有する価

値と航行の自由を含むルールに基づく国際秩序のために立ち上がる」と宣言している。さらに中国は「透明性の向上や軍備管理、リスク低減への関与なしに核兵器を急速に増強し、より洗練された運搬システムの開発を進めている」として、中国の核戦力への懸念も示した。

インド太平洋時代のNATO

ただし、中国に関する認識や位置づけを戦略文書で記載すること、同盟としてのNATOが実際に中国に関して何かを行うことは、やはり別問題でもある。この点には注意が必要だ。というのも、NATOは、少なくとも現段階において、中国に関して何らかの行動をとる用意があるようには見えないからである。その意味では、例えば日本においては、過剰な期待をしないことが重要かもしれない。

それでも、NATOという場において、中国に関する議論が当然のように行われるようになった状況は、大きな変化である。それだけ「中国問題」がグローバルになったということでもある。

それに加え、二〇一〇年代半ば以降、ドイツを含めて欧州各国で対中認識が急激に悪化し、まずは経済・技術面で、その後は自由や人権といった価値の問題に関して、中国へ

の反発や警戒感が高まっていたという背景もある。新疆ウイグルの人権抑圧、強制労働に関連しての人権制裁の発動もその文脈だった。また、欧州における台湾への関心の高さは、半導体産業における台湾の重要性のみならず、中国本土の共産主義や人権抑圧と対置される台湾の自由や民主主義への連帯という側面も強い。

そうしたなかで、NATOがインド太平洋地域において何を行うかについては、まだ不明確な部分も多い。NATO側からは「アジア側は何を期待しているのか?」という声がよく聞かれるが、インド太平洋への関与がNATO(および加盟国)の戦略的利益なのだとすれば、「要望に応える(demand-driven)」ような姿勢ではなく、自ら何を實現したいかを定めるべきであろう。

NATO(特に欧州の加盟国)としては、同盟の盟主である米国のインド太平洋シフトが——ロシア・ウクライナ戦争が継続するなかでも——進むなかで、対中国における米国、および日米同盟や米豪同盟などの役割を正しく把握し、地域で何が起きているのかという、状況認識能力の向上がまず求められる。

そのうえで、米国、およびその同盟網に、いかに「プラグイン」できるかが問われる。実際、英国やフランス、ド

イツなどによる空母や艦艇がインド太平洋に派遣される際には、米海軍が手厚い支援を行っているし、日本や豪州、韓国といった米国の同盟国との共同訓練も繰り返し行われている。

日本側において、従来は、欧州諸国とどこまで真剣に防衛面での連携を進める意思があるかについて疑問もあった。しかし、二〇二二年一二月に決定された日本の「国家安全保障戦略」は、欧州を含む同志国との間で「抑止力を強化」するとしており、連携の中身が引き上げられる可能性が示されている。また、同月には英国、イタリアとの次期戦闘機の共同開発(GCAP)が発表されており、装備品協力も新段階を迎えた。

NATOは中国を抑止するのか?

NATOの目的は加盟国の防衛である。集団防衛を規定する北大西洋条約第五条の地理的適用範囲は、「北回帰線以北の北大西洋地域の加盟国領土」であり、米国に関してこれに含まれるのは、西海岸までだと理解されている。つまり、ハワイやグアムはNATOの集団防衛の適用外である。中国の専門家とNATOについて議論すると、この第五条の適用範囲の話がよく登場する。彼らがなぜそれを気

にしているかは不明である。

ただし、第五条の地理的範囲は、NATOとして対応する脅威が「どこからか来るものか」を限定するものではない。どこからの脅威だとしても、加盟国への脅威であれば、NATOとして対応する対象になる。それゆえ、二〇〇一年九月一日の同時テロ事件を受けて、第五条が発動されたのである。

中国の挑戦が戦略概念でも言及される状況になった以上、次の段階は、NATOの抑止・防衛態勢において、对中国の抑止をいかに位置付けるかであろう。NATOによる核抑止の対象はロシアだけなのだろうか、という問題でもある。

中国は、NATO諸国を射程に収める大陸間弾道ミサイル（ICBM）などの核戦力を増強している。もちろん、主たる標的は米国だと考えられるものの、欧州のほとんどの地域は、米国東海岸よりも地理的には中国から近い。また、英国やフランスといった、独自の核兵器を運用する欧州諸国は、ロシア以外の標的を従来から視野に入れてきたはずであり、潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）を搭載した原子力潜水艦が、中国を射程に収めるインド洋に展開することもあるとみられる。また、英国は、核兵器を保有

し続ける理由の一つに、北朝鮮の核兵器開発を挙げたこともある。

そうである以上、NATOが核抑止において中国を視野に入れることは、荒唐無稽な議論ではまったくない。しかし、NATO内においてそうした意識はまだほとんど聞かれないのが現状だ。筆者は、NATO関係者に対して「NATOの役割は対口抑止のみなのか。中国を抑止するつもりはあるのか」と水を向け続けているのだが、前向きな返事を聞いたことはまだ一度もない。

米国もまた、対中抑止にNATOを組み込むのか否か、組み込む場合にいかなる役割を期待するかについて、確固たる考えを欠いているのだろう。それでも、中国による挑戦がグローバルな性質を有すると考えるのであれば、NATOもいずれは対中抑止という課題に取り組みが必要が出てくるはずだ。

日本としても、そうした議論になったときに、日米同盟における対中抑止とどのような相互補完関係があり得るかを真剣に検討する必要があるだろう。その際には、日米同盟が対中抑止のみならず対口抑止でいかなる役割を果たし、NATOの対口抑止といかなる連携が可能かについてもあわせて検討する必要があるべき姿であろう。●