

フィンランドNATO加入という選択

中立政策で知られるフィンランド。冷戦後は欧米と

軍事的連携を深めたが、NATO加入には躊躇していた。

その立場を変えたのは、自国の安全保障上の脅威に加え、
将来における外交的選択の自由を奪おうとする

ロシアの姿勢への反発があった。

フィンランド・タンペレ大学講師
タピオ・ユントウネン

Tapio Juntunen 1010年タンペレ
大学国際関係学修士(M.S.S.)。同大学
研究員などを経て現職。専門は安全保
障研究、フィンランド外交・安全保障
史研究。共著論文に「Best Practices
in the whole-of-society approach in
countering hybrid threats」など。

フィンランドは三度の破滅的な戦争を経験し、第二次世界大戦では敗者の側だったものの、共和国の独立を維持することができた。その後、フィンランドの国際的な地位は、一九四七年のパリ平和条約と四八年のソ連との友好協力相互援助(F.C.M.A)条約に支えられていた。F.C.M.A条約は、ソ連と東欧の旧社会主義諸国との間で結ばれた同種の協定よりも好意的な内容ではあったが、実質的にフィンランドをソ連の政治的な勢力圏に含めるものだった。その一方で、パリ平和条約はフィンランドの軍事力に対して厳しい制限を課した。

冷戦期「熱心な」中立主義の起源

一九五〇年代半ばの大国間関係が安定していた短い時期

に、フィンランドは国連と北欧理事会に加わることができた。ソ連もフィンランド最南部ポルツカラの軍事基地を返還し、五五年には初めてフィンランドが求める中立政策を容認した。六〇年代、二期目(六二―六八年)に入ったウルホ・ケッコネン大統領の下で、フィンランドは多極外交の中で積極的に橋渡しの役割を果たすようになった。

とはいえ、F.C.M.A条約の存在によりフィンランド外交は、スウェーデンやスイスによる教科書的な中立政策と比べると幾分条件付きのものであった。フィンランドの「熱心な」中立主義政策は、大国との摩擦を助長する可能性がある問題には慎重であるべきだという、この国に固有の必要性に基づいていた。そのため、外交・内政両面において、ソ連の国益に対する過剰な譲歩を行うこともあった。

特にブレジネフの時代のモスクワは、北欧諸国や西側との関係を発展させようとするフィンランドの野心の前に、公然と立ちふさがった。ソ連の指導者たちはフィンランドに対し、何度か恒久的な防衛協力の構築を求めて圧力をかけた。このようなフィンランド・ソ連間の緊張は、FCMA条約の性格をめぐる解釈の違いに起因した。フィンランドは同条約をより包括的な平和的協力に関する協定と捉えていたのに対して、ソ連、特に軍部は軍事的な従属の前段階と見なしていたのである。

ソ連との軍事協力はどのような形であれ——たとえ準備段階の政治的な対話でさえも——フィンランドの中立政策と自決権を深刻に損なったであろうことは、記憶しておくべきだろう。結局のところ、フィンランドの中立政策の基盤にあったのは、独立した防衛力と北欧型の福祉国家モデル、そして西側由来の民主主義と市場経済システムだったのだ。

フィンランドの「熱心な」中立主義は、冷戦期の比較的安全した時期においても、外交的な成果をもたらした。代表的な例は、フィンランドが全欧安全保障協力会議（CSCE）につながる交渉を提案し、それを円滑に進めたことだ。ヘルシンキは七三年と七五年、CSCEでヘルシンキ

宣言発出に至る最初と最後の首脳会議の開催地となった。

冷戦後における軍事的連携への道

一九八九年、ソ連のミハイル・ゴルバチョフ書記長がついにフィンランドの中立を公式に認めたとき、すでにその背後では軍事的・政治的な二極対立から成る冷戦構造全体が崩壊しつつあった。九〇年に東西ドイツが再統一すると、フィンランドはパリ平和条約の解釈を一方的に変更し、自国の主権に対する制約を否定した。また、FCMA条約におけるドイツへの言及も、失効したと見なされた。次いでソ連解体後の九二年、フィンランドとロシア連邦は、国連憲章や「新しいヨーロッパのためのパリ憲章」で定められた公平性などの諸原則に基づいた、新たな二国間関係を規定する条約を交渉した。

八九〜九四年という短い期間で、冷戦期フィンランドの「熱心な」中立政策は、より本格的な政治的中立に取って代わられた。九四年には、フィンランド議会は欧州連合（EU）への加盟申請を決定し、EU加盟の是非を問う国民投票は、賛成票が五六・九%に及んだ。九五年にフィンランドはスウェーデンやオーストリアとともにEUに加盟し、その共通安全保障・防衛政策にも加わることとなった。

今や政治的・経済的に同盟国となったものの、ヘルシンキの政策決定者たちは、一九九九年と二〇〇四年の二度にわたってNATOが拡大した時には加入申請を行わない判断を下した。これは、軍事同盟や地域的な抑止力の役割が低下しつつあると思われた、楽観的な時代における政治的・規範的な判断の結果でもあった。

一九九五年、フィンランド政府は自国の外交・安全保障政策をグローバル・ガバナンスや人間の安全保障の重視とつけた、より包括的な安全保障概念と結びつけた。ヨーロッパやバルト海地域の安全保障環境については、フィンランドは地域内での民主化の進展や機能的な協力を目指した「安定化政策」を採用した。さらに重要なことは、フィンランドは冷戦後の時代においても、総合防衛モデル——後に包括的安全保障に再編される——と徴兵制に基づいた軍隊を維持した点で、ヨーロッパの多くと異なっていた。

一九九〇年代と二〇〇〇年代初めにフィンランドがNATOに加入しなかったもう一つの要因は、国内世論が軍事同盟への参加に対して、明白な嫌悪とは言えないにしても、かなり抑制的な態度をとったことである。これは、かつて大國政治に翻弄され、同盟に否定的な集団的記憶が形成さ

れたことも一因であった。とはいえ、九四年にフィンランドはNATOの「平和のためのパートナーシップ」に参加した。九〇年代後半以降のいくつかの政権は、フィンランドにとって外交政策の自由度を維持することが重要な戦略目標だと考えるようになった。自国の安全保障環境が急激に変化した場合に、NATOへの加入を申請できる可能性を保持しておくことが、重要だと考えられたのである。

防衛協力ネットワークの深化

二〇〇八年の南オセチア紛争、さらに一四年のロシアによるクリミアの併合とドンバス戦争は、ある種の警鐘を鳴らすものだった。フィンランドはNATOやイギリス、アメリカ、さらに北欧諸国など重要な友好国と、協力および相互運用性を次第に深めていった。

いくつかの二国間、少数国間（ミニラテラル）、さらに多国間の防衛協力から成るこの方針は、議会や世論から広い支持を得ている。〇七年にEUでリスボン条約が調印されると防衛協力は徐々に深まり、フィンランドの外交評論家マッティ・ペスが名付けた、正式な軍事同盟にはわずかに及ばないという意味での「軍事的連携政策」につながった。

二二年二月までは、北欧・バルト海地域およびその周

辺の地域安全保障に対するフィンランドのアプローチは、安定性の維持と、予測可能性の向上を前提として行われていた。フィンランドの積極的安定化政策は、アメリカとNATOの軍隊がヨーロッパに駐留することが、地域の安全にとって決定的に重要であることも認めていた。また、同政策は紛争の平和的解決やすべての加盟国の政治的独立——同盟選択の自由や国際機関への加盟を選択する権利を含む——を尊重すると謳った全欧安全保障機構（OSCE、CSC Eの後継機構）の基本原則を強調した。OSCEの原則に沿って、二一年にニーニスト大統領は、二五年にCSC Eから五〇年を記念した新しい首脳会談を開催することで、ヘルシンキの精神を復活させようと提唱した。

NATO加入への決定的な一歩

前述したように、二〇〇八年と一四年にロシアが「周辺諸国」に対して攻撃的な姿勢を示したときも、フィンランドでNATO加入を支持する世論が大きく高まることはなかった。大きな変化は、ロシアのウラジミール・プーチン大統領が「これ以上NATOへの新規加入を認めるべきではない」と要求した時に起きた。というのも、フィンランドからすればこの発言は、OSCEの重要原則——いか

なる国も自国の安全保障政策を自由に選ぶという、平等でかつ主権に基づく権利を有するという原則を、露骨に拒絶するものであったからである。

フィンランドの人々も、状況が劇的に変化したことを認識している。二二年二月の世論調査——その調査の一部はロシアのウクライナ侵攻以前に実施された——では、すでにフィンランドのNATO加入を支持する方向へと、重大な転換を遂げていた。

二二年三月初め、ニーニスト大統領はワシントンへの歴史的な訪問を行った。また三月五日に、サンナ・マリン首相とスウェーデンのマグダレナ・アンデション首相がヘルシンキで会談した。振り返ってみれば、これが二二年五月に両国が共にNATOへの加入を申請するプロセスの始まりとなった。

フィンランドではNATOへの加入申請を決定するのに先立ち、安全保障情勢の変化とNATO加入に至るいくつかの道筋に関する政府の報告を含めて、今後の安全保障政策に関しては、二カ月にわたり議会でも世論においても活発な議論が交わされた。フィンランド議会における最終的な採決では、一九九人の議員のうち一八八人が政府の決断を支持した。二〇二二年春以降、世論もNATOへの加入

に対する圧倒的な支持を示し続けており、政府の決定に正当性を与えている。

NATO加入決定の背後にあるロジック

その後フィンランドは、二〇二三年四月四日、ペッカ・ハーヴィスト外相がNATOに対して加入書を最終的に寄託し、NATOに加入した。その批准プロセスは、NATOの歴史の中でも最も円滑で迅速なものの一つだった。残念ながらスウェーデンの加入申請については同じことは言えない。トルコがテロについて懸念しており、それに関する交渉が続いているからだ。フィンランドは、スウェーデンになるべく早くNATOに加入してほしいと考えている。歴史的・社会的なつながりだけでなく、両国の安全保障政策は相互に結びついており、スウェーデンの加入はフィンランドの安全保障にとって大きな利益となるからだ。

ロシア側は、スウェーデンやフィンランドがNATOに加入すれば、「軍事技術的」な対抗措置をとると繰り返し警告してきた。これはおそらく、ロシアの北西部に新しい装備や基地を追加することを指しているのだろう。もっとも、少なくとも現時点では、ロシアが北西部に軍事力を投射し、再配置する能力は、ウクライナの戦場からのロシア

軍の数々の敗退によって損なわれているのだが。

もっとも、ロシアはフィンランドとスウェーデンのNATO加入を既成事実として受け入れてるように見える。NATO加入申請を決定した直後に行われたプーチンとの電話会談で、ニーニスト大統領は自国の安全保障を最大化するために、フィンランドにはNATOに加わる以外の選択肢が残されていなかったと告げた。これは二一年二月のロシアの「最後通牒」のためであり、続く二二年二月のウクライナに対する大規模侵攻のためだった。ニーニストによれば、プーチンはフィンランドのNATO加入をロシアにとって大きな問題だと見ていないようである。

二二年春にフィンランド世論がNATOに対して好意的な方向へと大きく変化したことも含めて、この国のNATO加入申請の決定は、歴史的には予想外のことだったが、非常に論理的な展開でもあった。フィンランドがNATOに加入を申請した直接的な理由は、ロシアが周辺諸国に対して攻撃性を強めていることであつた。繰り返すが、二一年一二月の最後通牒や二二年二月のウクライナへの大規模侵攻は、ロシアが外国との軍事同盟を持たない非核兵器国に対して、間接的に核の脅しを使って侵略したことを意味するのと同時に、OSCEの基本原則およびフィンランド

の積極的安定化政策の基盤の双方をも揺るがしたのである。

しかし同時に、フィンランド外交の長期的・歴史的軌跡を理解することも重要である。たしかに、NATO加入に関してフィンランド世論が賛成へと変わり始めたのは二二年初めのことだが、冷戦期の「熱心な中立主義」の不安な経験も原因となつて、政治的な中立はフィンランド国民のアイデンティティには決して根づかなかつた。

他方で、外交政策の自由度を保持し、地域の安定を強化して、ロシアとの二国間関係を透明性のある形で管理する必要性は、まさに同じ経験から生じている。フィンランドの戦略文化の要素——民主主義的な価値と信頼できる国防構造をそのまま維持し続けることの重要性——を加えれば、二二年春にフィンランドがNATO加入申請を決定したことの意味が見えてくるだろう。

NATO加入に伴う新たな役割と可能性

NATOへの加入がフィンランドの外交・安全保障政策にもたらす最も重要な変化は、もちろんフィンランドが今や拡大核抑止も含めて、集団防衛の不可欠な一員になったということである。フィンランドはこれまでもNATOとの相互運用性を高めてきたが、今後は自国の防衛能力がど

のように同盟の負担分担に貢献するのか、という点まで視野を広げる必要がある。また、フィンランドは核計画グループを含め、NATOの指揮系統に完全に統合されるだろう。

最後に、NATOは北欧における抑止力を強めるのと同じ時に、AP4（アジア太平洋の四カ国・日本、韓国、オーストラリア、ニュージーランド）＝NATO協力フォーメーションとして知られるインド太平洋地域のパートナーとの政治的な関与を深めている。最近、NATOが東京に連絡事務所を開設すると決めたことや、日本との「国別適合パートナーシップ計画」（ITPP、二〇一四年に調印された「国別パートナーシップ協力計画」（IPCP）を発展させたもの）に調印する構想があることは、このような関与を象徴している。

したがって、日本とフィンランド、スウェーデンなど北欧諸国との間では、すでに確立した関係や協力も今後ますます深化する可能性を秘めている。抑止力を強化するというNATOの重要な課題は、地域的には依然としてヨーロッパや大西洋に限られるが、二二世紀の主要な戦略課題に対して、AP4諸国との政治的なパートナーシップを重視して対処することは、明らかにNATOの伝統的な境界と地域を超越した取り組みだと言えよう。●（翻訳・谷一巳）