

# ケネディ政権の柔軟反応戦略に対する ノースタッドの異議申し立て

服 部 一 成

## 目 次

はじめに

1. NSAM 109

2. SACEUR の指示

3. アメリカ政府部内の批判

4. ノースタッドの抵抗

おわりに

## はじめに

1962年1月10日、ノースタッド (Lieutenant General Lauris Norstad) ヨーロッパ連合軍最高司令官 (Supreme Allied Commander, Europe 以下 SACEUR と略記)・ヨーロッパ統合軍司令官 (Commander in Chief U.S.Army, Europe 以下 CINCUSEUR と略記) は、ケネディ (John F. Kennedy) アメリカ大統領に、「ベルリン紛争における軍事行動に関するアメリカの政策」提示文書を、連合国の参謀に対する具体的な指令には変えないと報告した<sup>1)</sup>。

前年10月20日、後者は国家安全保障行動メモ (National Security Action Memorandum 以下 NSAM と略記) 文書109となる同文書を、前者に伝達していた<sup>2)</sup>。

本稿の目的は、ケネディが NSAM109 をノースタッドに通知してから、後者がその採用を先送りするまでの経緯を明らかにすることである。

議論の順序は、まずケネディからノースタッドへ伝えた NSAM109 に対する後者の反応に触れてから、後者のヨーロッパ連合軍最高司令部 (Supreme Headquarters, Allied Powers, Europe 以下 SHAPE と略記) の計画立案者に対する指示を整理し、つぎにそれに対してアメリカ政府部内で生じた批判から彼への説得工作、そして彼の NSAM109 の

東海大学紀要政治経済学部 第41号 (2009) 51

採用先送りにいたる道筋を調べる。

## 1. NSAM109

1961年10月20日の書簡で、ケネディは、ノースタッドに、NSAM109を連合国との討議や詳細な軍事作戦の計画のための指針として役立てることを強く望んだ<sup>3)</sup>。11月9日、ホワイトハウスで、ケネディは、ノースタッドと会談した<sup>4)</sup>。その中で、NSAM109に関する論点は、つぎの通り。

- (1) 前者は後者にドイツ人がNSAM109に同意するかと問うたのに対して、後者は以下のように答えた。彼らが同意するとは思えない、まったく望んでいないだろう。彼らは、ソ連の迅速な猛攻にハンブルクを失うことを心配している。柔軟反応戦略に内在しているこの危険がわかるのであろう。
- (2) 後者はNSAM109について、つぎのように断じた。それにはワシントンの人々にとってはたぶんはっきりしている陳腐なきまり文句やわけのわからない言葉が充満している。それは拙劣な立案で、あいまいで、矛盾しているから、明瞭にし、簡潔にする必要がある。現在の形では、彼の計画立案者に対する指示のための基礎として使うことはできない。
- (3) 後者は以下のことを明らかにした。彼の計画立案者に対する指図を前者に送るつもりであること。それはNSAM109の精神と一致していること。またそれは後者の確固たる見解では北大西洋理事会も受け入れ可能であること。現在のNSAM109は受け入れ不可能であること<sup>5)</sup>。
- (4) 後者は柔軟反応戦略に過度の信頼をおくことの危険性に数点言及した。
- (5) 前者は後者にベルリンへのアクセスがアウトバーン上で妨害を受けたならば、どうすべきかとたずねた。後者は西側が明確に、てきぱきと、ベルリンに関連づけて、おそらくアウトバーンそれ自体の上で反応しなければならないと返答した。
- (6) 後者によると、最初に諸情勢下に適切と思えるライブ・オーク計画で予見する小規模な探りの一つに着手する。その目的は、確立したアクセスの権利を力で否定しているという事実をはっきり立証することである。もし可能ならば、それが軍事力の行使によるものであることを立証するように行動すべきである。
- (7) 最初の探りと明らかなアクセスの否定の後に、限定期間、国際連合でその問題を考慮する。それはアクセスの否定を提示することに役立つ。
- (8) 前者は国連はなにもしないと批評し、なぜ国連にその問題を預けるべきかを後者に質した。後者は政治情勢が煮詰まるまで、国連で持ちこたえるべきであると語った。

ケネディ政権の柔軟反応戦略に対するノースタッドの異議申し立て

- (9) 前者が後者につきにどのような手段をとろうと考えているのかと質問した。後者は大統領が特定の日にベルリンでフルシチョフ (Nikita S. Khrushchev) ソ連首相と会合するために、彼に公的な訴えを発するという例を挙げた。
- (10) 後者は NSAM109 の中にある通商禁止と海上封鎖を明らかに他の反応に平行するものとして有用であろうが、独立した選択肢とみなすべきとは思わないと述べ、前者も同意したようであった。

## 2. SACEUR の指示

11月16日、ノースタッドは、ケネディに、「SHAPE の計画立案者に対する SACEUR の指示」草案を送った<sup>6)</sup>。その文書は、NSAM109 およびそれと同じ主題全般に関する SACEUR への北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization 以下 NATO と略記) の指令 (PO/61/808 で、10月25日、北大西洋理事会が承認) の意図を遂行するために作成中であった。SACEUR の事務所の外部ではまだ検討しておらず、大統領の勧告を受けるまでは配布しない予定であった。

その概略は、つぎの通り。

〔全般〕

- (1) ベルリンへの空からのまたは地上のアクセスに関する軍事行動の計画立案は、下記の一般的な原則にしたがう。
  - a. 政治的にも軍事的にもますます深刻化する情勢に立ち向かうために、計画の広範なカタログを用意しなければならない。しかしタイミングと行動の選択は、少なくとも西側と同様にソ連にもかかっているということを十分に認識してそうしなければならない。さまざまなレベルの多くの緊急事態のために計画を立案する必要があるが、完全に確信してなにか特定のパターンや筋道に基づいてそうすることはできない。
  - b. どのような行動 (政治的なまたは軍事的な) をとる場合でも、全体的な軍事上の立場を可能ならば改善すべきであるが、いかなる状況にあってもそれを損なうことを許すことはできない。
  - c. どのような軍事作戦も、最小の探りであってさえも、強力な防御態勢や NATO のすべての前線に沿って防衛する全般的な準備に基づかない場合には、行うべきではない。

〔諸前提〕

- (2) 西側のベルリンへのアクセスを事実上妨害するならば、3ヵ国は、NATO の全般

的な支援を得て、ベルリンまたはそこへのアクセスに直接関係のある方法と場所で、敏速に反応する。

- (3) 西側の最初の反応は、ライブ・オークによって用意する計画のカタログからその時点で選択するが、いずれにせよある程度の軍隊の使用をとまなう。
- (4) 軍隊を使用すれば、限定量であっても、最高レベルを含む、よりレベルの高い紛争へと急激に発展する危険を冒す。この危険を受け入れ、そしてそれゆえに、NATO 諸国の領土と国民を守り、かつ他の死活的な利益を防御するために、必要とあらば、核兵器を含む、利用可能なすべての軍隊と兵器を用いる準備を行う。
- (5) ベルリン危機に対する反応として開始する軍事行動のタイミングは、主に政治情勢の進展具合に応じて決定的な時点を見計らう。

〔作戦上の概念〕

(地上のアクセス)

- (6) アウトバーンを通るベルリンへのアクセスを妨害する場合、
  - a. NATO は、強化した警戒態勢をとり、軍隊を既定の防御陣地に移動させて、アメリカ戦略空軍、イギリス爆撃機部隊、および他国の戦略部隊を適切な警戒待機区分におく。
  - b. ベルリンへの他のアクセス手段を、利用できるならば、使い続ける。
  - c. ソ連政府に以下を通告する。すなわち、3カ国は、NATO の支援を得て、ベルリンへのアウトバーンを通して、武装した警戒員と戦闘車両を含む、軍事車列を移動させる。この車列の移動に対するいかなる制限も障害もただちに取り除かなければならない。
  - d. 3カ国は、敏速にアウトバーン上の探りを開始する。最もありそうな選択は、大隊レベルのトレイド・ウィンドまたはより小規模のフリー・スタイルCで、両方もイギリス、フランス、およびアメリカが共同で取り組む。後者は、合計120名と車両27台（ブルドーザー1台、装甲兵員輸送車2台、および装甲車2台を含む）からなる。この最初の探りの目的は、その車列のことを公表して、ソ連／東ドイツに、その自由通行を許すのか、その通行を妨害するために力（可能ならば軍事力）を使用するのかをよぎなくさせることにある。その車列の指揮官には、その自由通行に対するどのような妨害や干渉も、アウトバーンとその境界の範囲内で克服し、突破し、または迂回するのに必要なすべての行動（彼の部隊の能力内で、かつ攻勢のための兵器の発砲はつつしむ）をとるように指示を与える。彼の部隊が発砲を受けたならば、彼の部隊を救出し、撤退させるために必要な場合、応射を含む、どのような防衛措置をとってもよいと指示を与える。

e. 3カ国の探りを、より優勢な敵軍が出迎え、制圧しようと認めるならば、その敵の行動は、その目的と勢い次第で、以下の結果になろう。

- ① その探りを全滅すること。
- ② その探りを救助するためにより大きな部隊を急派して、その戦闘を拡大すること。
- ③ その戦闘を NATO 領域に移すためにソ連の側が即座に行動すること。
- ④ 西ベルリンに対して攻撃すること。

これらのいずれの場合でも、その紛争は急展開しえよう。

f. 3カ国の探りを、上記に列挙した過激な手段に訴えることなしに停止させるならば、西側はただちに政治的なイニシアチブを発揮して、つぎの行動をとりえよう。

- ① 国連や別の国際組織へその問題を委託すること。国連がベルリン問題を解決するとか、解決への実質的な貢献をするとかを期待するのではなくて、むしろ後の政治的・軍事的行動を準備し、西側の立場を支援する世論をいっそう動員するために利用できる時間稼ぎとなることを期待する。
- ② アメリカ大統領が、フルシチョフとの会談目的で、たとえば12時間以内に西ベルリンに到着すると声明すること。これにフランス大統領とイギリス首相が参加してもよい。この行動は、国連への委託に追加しても、それとは独立させてもよい。
- ③ ソ連のリーダーシップを混乱させ、分裂させるために、世界規模で、可能ならばどこでも、政治的な圧力をかけること。
- ④ 以上に追加して、西側の態度の真剣さを強調するために企図する海上封鎖と経済的な手段に着手する。

g. あらゆる手段をとっても状況の改善に失敗するならば、直接的な軍事行動以外に選択肢はない。この行動は、西側が始める全面戦争である。とはいえ、ソ連が西側の真剣さを疑っていると信ずる理由があるならば、または西側の人々がそのような大規模な軍事行動のための用意がまだできていないならば、NATO 軍は、以下に指示する、一つまたはそれより多くの限定的な攻勢作戦にとりかかる。

- ① エルベ川をこえて侵入しようとするのではなくて、ヘルムシュテットーベルリン間の軸にそって突角部を作る作戦。
- ② チューリンゲンの森地域の高地を奪取して占領する作戦。
- ③ カッセルの突角部を縮小する作戦。
- ④ 上で指示した地上作戦の支援となるかもしれないが、本来航空優勢を獲得して維持する目的で、支援の役割をこえても機能する、通常兵器を使う航空作戦。

- ⑤ 連合国が核兵器を使用する意思と能力を明示するために、進行中の軍事行動とは独立して、またはそれらと連携して、核兵器を限定的にまたは選択的に使用することを含む行動。
- h. 上でとりあげた選択的な、目標を限定した攻勢作戦は、開始直後、たぶん数時間以内で、それらの目的に役立つ短期的な行動である。このカテゴリーの作戦を始めることにより、西側の投入は完全なものとなる。この行動が全面戦争につながるかどうかは、ソ連の即座のかつ全面的な反応が決定する。
- (空からのアクセス)
- (7) ベルリンへの空からのアクセスに対する干渉の場合、3ヵ国は、ライブ・オークの下に用意して承認した計画通りに行動する。
- a. 地上のアクセス問題に対する西側の反応を左右する原則は、空からのアクセス問題に一般的に適用できる。
- b. 共産軍に対する反応の問題は、空中回廊内外を含む、広範囲な航空優勢作戦となろう。最初はそのような行動を通常兵器の使用に限定していた場合でさえも、かなり高いレベルまで急速に投入を高めることになろう。西側の航空施設に対するソ連の攻撃が情勢をいっそう悪化させよう。これは NATO が全般的防衛態勢を、とくに核能力の完全な力を維持すべきならば、一時的にのみ許容しうる展開である。
- (8) 地上のアクセスと空からのそれが両方とも妨害を受けた場合、両方の領域において適切な行動をとる。とはいえ、選択をなす際には、地上のアクセス問題の必要条件により、取り組みのタイミングと性格を決定すべきである。

### 3. アメリカ政府部内の批判

11月21日、バンディ (McGeorge Bundy) 大統領特別補佐官は、ラスク (Dean Rusk) 国務長官とマクナマラ (Robert S. McNamara) 国防長官に、ノースタッドの草案に対してどのように反応すべきかについて、共同で勧告するように要請した<sup>7)</sup>。12月1日、ラスクとマクナマラは、ケネディにつぎのような要旨のメモを提出した<sup>8)</sup>。

- (1) 草案は、NSAM109 と部分的には一致している。
- (2) それは、主要部分で、連合国が NSAM109 で明示する柔軟反応戦略を遂行する機会を持つことは、その時の成り行きからかなりありそうもないという見解を反映する傾向がある。
- (3) それゆえ、それを現在の形で使用することを許すのは好ましくないように思える。
- (4) 添付する大統領からノースタッド将軍への書簡の草稿は、再び柔軟反応戦略を説

き、将軍に同戦略に適応するよう計画を立案することを求めたものである。

(5) 将軍は同戦略に関して留保し続けるかもしれない。

12月4日、テイラー (General Maxwell D. Taylor) 大統領軍事代表は、ケネディ宛のメモで、ノースタッドの草案に関して、ラスクとマクナマラの見解を支持した<sup>9)</sup>。テイラーは、ケネディにノースタッドがアメリカの政策の主眼を完全に理解していないと判断するならば、詳細な書簡 (国務・国防両長官が用意) を送るべきであるし、ノースタッドが強硬な意見を固守して、そのために意識的にせよ無意識的にせよアメリカの政策を受け入れることに抵抗していると判断するならば、特使を派遣すべきであると進言した<sup>10)</sup>。

翌日、ケネディは、ノースタッドに書簡を送った<sup>11)</sup>。前者はそれに同封したメモで、後者の草案は、概して NSAM109 を考慮に入れているけれども、ある重要な諸点で逸脱していると批評し、柔軟反応戦略を補説して、同戦略に合致するよう計画を立案することを後者に要請した<sup>12)</sup>。そして前者はその書簡の中で、翌週ラスクとマクナマラがパリを訪問する際に、この問題について後者と話し合いたいと伝えた<sup>13)</sup>。

#### 4. ノースタッドの抵抗

1962年1月10日、ノースタッドは、ケネディに前者の草案に関する批評を、マクナマラとは相当詳細に、ラスクとはより一般的に討議したこと、そしてその主題が発展途上にあるので、SHAPE の計画立案者に公式の指示を発しないことを決定したこと (したがって NSAM109 を全般的な背景および指針として役立て、連合国の参謀に対する具体的な指令には変えないこと) を報告した<sup>14)</sup>。

#### おわりに

ノースタッドが、NSAM109 の柔軟反応戦略の採用を先送りした理由には、軍事的なもの政治的なものがあった。前者は以下の二点である<sup>15)</sup>。

- (1) 彼は、アメリカができごとのタイミングをコントロールできるような印象を与える、きちんとした段階にすべての行動を分割するという考えを拒絶した。
- (2) 彼は、核兵器を使用せずに、長期間、ベルリンをめぐる武力紛争に従事しようと試みる計画を断った。

後者は、彼が SACEUR として、NATO 諸国と無関係にアメリカの政策を実行することはできなかったし、またそうしようとは思わなかったからである<sup>16)</sup>。彼には彼の連合国の参謀に対する指針をアメリカ政府から受け入れる義務はなかった<sup>17)</sup>。彼への政策指令

服部一成

は、アメリカも十五の加盟国の一国にすぎない、北大西洋理事会が発した。しかし彼は同時に CINCUSEUR としてアメリカ大統領に仕えなければならなかった。ここから彼とケネディ政権との間にあつれきを生じたのである<sup>18)</sup>。

ノースタッドの柔軟反応戦略への異議申し立ては、NATO の計画にも反映した<sup>19)</sup>。1961年12月13日、彼は SACEUR の緊急時防衛計画を作成した<sup>20)</sup>。そこでは短い停止後、必要ならば核兵器を使用するという構想を表明していた<sup>21)</sup>。

彼の考えでは、十分な兵員と近代的な兵器を備えた通常戦力を持たなければならないが、状況次第で、侵略を停止させる通常戦力に、即座にかつ効果的に結びつけることのできる核能力を、通常戦力の編成と関連づけて、持つ必要があった<sup>22)</sup>。そしてヨーロッパにおける不十分な通常戦力と戦略核戦力とのギャップは、NATO 諸国のいくつかの国に配備している準中距離弾道ミサイルでうめるつもりであった。

## 注

- 1) ノースタッドの報告は、「アメリカ外交政策極秘文書シリーズ (マイクロフィッシュ版) 12 番ベルリン危機」, *The Making of U.S. Policy: Berlin Crisis, 1958-1962* (Washington D. C.: National Security Archive, 1991): 02672 (以下 BC と略記し、文書番号を表記)。
- 2) NSAM109 を同封したケネディのノースタッド宛の書簡は、*Foreign Relations of the United States* (以下 FRUS と略記)、1961-1963, Vol. XIV (Washington: Govt. Print. Off., 1993), pp. 520-523. NSAM109 の内容は、つぎの拙稿を参照。「ケネディ政権とベルリン危機(2)」(『東海大学紀要政治経済学部』第35号, 2003年, 36-37ページ)。なおベルリン危機に関するケネディ政権の対応は、つぎの拙稿を参照。「ケネディ政権とベルリン危機 (1-5)」, 「ベルリン危機をめぐる西側同盟の内紛 (1961年)」(『東海大学紀要政治経済学部』第34-39号, 2002-2007年)。そしてケネディが NSAM109 の基礎にある柔軟反応戦略を採用するまでの経緯については、つぎの拙稿を参照。「ケネディ政権の柔軟反応戦略 (1961年)」(『東海大学紀要政治経済学部』第40号, 2008年)。
- 3) FRUS, 1961-1963, Vol. XIV, p. 520.
- 4) 同会談のメモは、*Ibid.*, pp. 557-561.
- 5) NSAM109 の柔軟反応戦略に対する NATO 諸国の反対については、つぎの拙稿を参照。「NATO 通常戦力強化問題をめぐる米欧対立 (1961年から62年まで)」(『慶應義塾創立150年記念法学部論文集 慶應の政治学 国際政治』慶應義塾大学法学部, 2008年, 223-250ページ)。
- 6) 同草案は、FRUS, Microfiche Supplement for vols. XIII, XIV, XV, No. 242.
- 7) BC: 02633.
- 8) *Ibid.*: 02638.
- 9) *Ibid.*: 02640.
- 10) *Ibid.*
- 11) *Ibid.*: 02642.
- 12) そのメモは、12月1日、ラスクとマクナマラが、ケネディ宛のメモに添付した大統領から

ノースタッドへの書簡の草稿に加筆したものであった。*Ibid.*

- 13) ノースタッド、ラスク、およびマクナマラの三者協議は不調に終わった。ノースタッドは、ラスクとマクナマラの望むことは間違っているという理由のみならず、彼にはヨーロッパ人に対する義務があるという理由からも、それをするにはできないと断言したのである。Gregory W. Pedlow, "General Lauris Norstad and the Second Berlin Crisis," *Storia delle Relazioni Internazionali* [Italy] 13, no. 1 (1998): 235-268.
- 14) *BC*: 02672.
- 15) Pedlow, *op. cit.*, p. 258.
- 16) *Ibid.*, p. 259.
- 17) *Ibid.*, p. 260.
- 18) ノースタッドによると、彼と同政権との問題は、大統領とはではなくて、閣僚とのそれであった。*Ibid.*, p. 259.
- 19) *Ibid.*, p. 260.
- 20) 同計画については、つぎを参照。「アメリカ外交政策極秘文書シリーズ（マイクロフィッシュ版）18番アメリカ 核の歴史：ミサイル時代の核兵器と政治 1955年—1968年」, *U.S. Nuclear History: Nuclear Arms and Politics in the Missile Age, 1955-1968* (Washington D.C.: National security Archive, 1998): 00974.
- 21) Pedlow, *op. cit.*, p. 260. 同構想は、イギリスの考えと非常に密接につながっていた。同国は、1962年初頭、アメリカ国務省に対して公式に、アメリカは長期広域の大通常戦争を意図しているのかとたどした。A・M・シュレジンガー、中屋健一訳『ケネディ——栄光と苦悩の一千日(下)』（河出書房新社、1966年）324ページ。マクナマラが3ヵ月間にわたる長期の防衛態勢を望んだのに対して、イギリスは核を使用する前にわずか数日間防衛可能な態勢に賛成した。Richard L. Kugler, *The Great Strategy Debate: NATO's Evolution in the 1960s* (Santa Monica: RAND, 1991) p. 38.
- 22) Robert S. Jordan, *Norstad: Cold War NATO Supreme Commander: Airman, strategist, Diplomat*, (New York: Palgrave Macmillan, 2000), p. 202.