

ケネディ政権の柔軟反応戦略（1961年）

服 部 一 成

目次

はじめに

1. 大量報復戦略批判
2. 一般年頭教書
3. 国防予算特別教書
4. NSAM40

おわりに

はじめに

1961年4月21日、ケネディ（John F. Kennedy）アメリカ大統領は、「NATO と大西洋諸国に関する政策指令」を承認した。¹⁾それが国家安全保障行動メモ（National Security Action Memorandum 以下 NSAM と略記）文書40となった。²⁾同文書で、アメリカは、NATO の大量報復戦略から柔軟反応戦略への転換を決定した。³⁾

本稿の目的は、ケネディが上院議員時代に大量報復戦略を批判してから、大統領に就任し NSAM40で柔軟反応戦略を採用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、まずケネディの大量報復戦略批判を分析し、つぎに彼の一般年頭教書と国防予算特別教書をへて、NSAM40にいたる経過を整理する。

1. 大量報復戦略批判

1959年10月16日、大統領の座を狙うケネディ上院議員は、つぎのような演説でアイゼンハワー（Dwight D. Eisenhower）政権の大量報復戦略を批判した。⁴⁾

1. 全面核戦争のために、より多くの優秀なミサイルと警報装置を持たねばならないが、

それまではより強力な戦略空軍を必要とする。

2. しかしそのような大量報復能力だけでは、全面核戦争を正当化しえない限定的な共産主義者の侵略を抑止することはできない。
3. 現政権の軍事予算下で、最も望ましくなく、最もありえない全面核戦争に主たる準備を行ってきた。世界の荒廃か屈服かの選択しかなかったのである。
4. 陸軍と海軍の兵員数と兵力を着実に削減し、通常戦力の強化を怠ってきた。兵員削減の始まった1954年に、私は陸軍の師団数を19から17に削減することを中止させる改正案を提出した。民主党上院議員の大多数がこれを支持した。しかし改正案が敗れたために、ベルリン、中東、極東および世界中に兵を急派する公約を果す能力を持つ理想も潰えた。
5. 現政権のこうした事態に対する回答は、局地的な限定戦争には全く役立たない大量報復戦力を鼻にかける以外、戦術核兵器への依存を常に強調し続けてきた。限定戦争に通常兵器としてより小さな核兵器を用いることで、これらを装備するより小さな地上軍が、敵の攻撃を抑止するという計画である。これによって、人と金を節約できると主張する。
6. しかし小さな核兵器も大きな核兵器と同じ位大きなハンディキャップを負っている。こちらがそれらを使えば、ロシア人も使う。最小の核兵器でさえも、第2次世界大戦で最大の通常爆弾の100倍の破壊力を引き起こし、死の灰を産む。そして敵の損失が増すにつれ、全面核戦争へ賭金をかける誘惑が高まる。小さな核兵器を使えば、必然的に、双方がますます大きな核兵器を使い、世界大のホロコーストが出現する。
7. 戦術核兵器は、ロシア人がそれらを使うことを抑止し、前線で通常兵力の盾として役立てるために必要である。しかし前線においては依然として通常兵力が必要である。ロシア人や赤い中国人は、こちらの弱点を知り、衛星国やゲリラを用いてこちらの周辺部を侵食し続ける。
8. 兵員を増やし、通常兵器を近代化することによって、この趨勢をまだ変えることができる。

2. 一般年頭教書

1961年1月20日、ケネディは大統領に就任した。同月30日、彼は一般年頭教書で、マクナマラ（Robert S. McNamara）国防長官に、全面的な国防戦略の再評価を指示したことを明らかにした。⁵⁾それは、以下の項目を含んでいた。

1. 公約を実行する能力。

2. 戦略基地、兵力、および警報装置の有効性、脆弱性および分散状態。
3. 運用と編成の能率と経済性。
4. 時代遅れの基地と施設の廃棄。
5. 現在と将来の危険にてらしての現在の通常・核両兵力と兵器システムの適切さ、近代化、および機動性。

2月20日、マクナマラは、アイゼンハワー政権の1961・1962両会計年度国防予算に関する最初の再検討を完了し、その報告書をケネディに提出した。⁹⁾その中で「国家安全保障の目標」を、既存の計画における軍事力の適切さを検討するための指標として、つぎのように説明していた。

（計画的な攻撃の抑止）

自国および主要な同盟国に対する計画的な核攻撃を、敵の攻撃に耐えうる報復能力によって抑止する。このような反撃能力を持ち、そしてこのことを共産主義者、同盟国、および自国民にはっきりさせなければならない。

（安定性と安全性）

偶発戦争を避けるために、①引き金となる事故が起きる可能性を減らすこと、②このような事故が戦争になる可能性を減らすこと。それゆえ無防備な戦略システムは避けなければならない。短時間で報復を決定する必要のないような手段をとりつつある。

（戦争の結果の改善）

大惨事を防ぎ、戦争の結果を改善し、有利な軍事的条件下でそれを終結させ、同盟国や自国に対する損害を限定するために、できるかぎりのことをしなければならない。核戦争に際しては、核戦力を慎重かつ差別的に用いることで、敵に無差別に一般市民の社会を攻撃させないようにすることが、最も有効な方法の一つであろう。しかしそのためには、戦力を奇襲攻撃や再度の攻撃から十分に防御しなければならない。さらに積極的な防空、民間防衛、および敵の軍事力の脆弱な部分への攻撃能力の組み合わせを必要とする。

（主要な同盟国に対する保護）

NATO 同盟の場合には、同盟国が信頼しうる、共通の利益にかなった共通の戦略を持たなければならない。自国はヨーロッパに相当な兵力を維持する一方で、同盟国に非核能力を増やすよう説得すべきである。

（自由世界の他の国々に対する保護）

他の大部分の国々では、防衛の主たる重責を負うのは、当事国の軍隊であり、自国は強力で機動性に富んだ援軍を送る。このためには相当の航空・海上両輸送能力と海外の基地が必要である。破壊活動やゲリラ戦に対処するのも当事国であるが、重大な可能性や深刻な脅威の場合には、この種の戦争の訓練を積んだ軍隊を用意しなければならない。

服部一成

(幅広く柔軟な態勢)

軍事能力のための将来代替可能な選択肢を買うことにより、不確実性に備える保険の哲学を採用することが肝心である。

そして以下のような「現在の態勢の弱点」を問題にしていた。

(1) 戦略防衛および本土の防空

(軍の指揮と統制)

大統領から戦略兵器システムまでの指揮系統は、ほとんど全てのリンクでかなり脆弱である。

(爆撃機部隊)

戦略抑止はほぼ完全に爆撃機部隊に依存している。この部隊は、約60の基地に集中していて、これらの警報装置も警報指令所もあてにならない。

(現行の爆撃機・ミサイル防御)

対爆撃機防御システムは、弾道ミサイルの攻撃にかなり脆弱である。弾道ミサイルに対する有効な防御は1960年代後半まで持つことはできない。

(ミサイルの信頼性)

戦略ミサイルの信頼性は不確実であり、予想以下であるかもしれない。

(ミサイルの防備)

報復能力を、無防備または不十分な防備の爆撃機やミサイルに非常に依存している。

(柔軟性の欠如)

戦略領域における最も根本的な弱点は、対応能力における柔軟性の欠如である。

(2) 限定戦争のための部隊

(戦術部隊に対する全面戦争の過度の強調)

海外の限定紛争用の部隊を、戦争計画、最新的能力、軍需品の調達、および調査・技術開発において、全面核戦争に適応させている。

(準限定戦争能力)

ゲリラ部隊、暴動、破壊への対処能力はあまりにも貧弱である。

(調査と技術開発)

非核兵器に関する調査と技術開発は、きわめてわずかである。

(部隊の海外への輸送と維持)

かなり大きな部隊を、短い通告で移動させ、これらを維持する能力は小さすぎる。

(訓練と準備)

限定戦争のための部隊の多くが、非核戦争の十分な訓練を受けていない。

(軍需品)

限定戦争用の軍需品の最も重要な欠陥も、核能力への集中から生じている。

最後に、十分な戦略報復能力を確実なものにすることは必須の条件ではあるが、さらにありうべき広範な脅威に適切に対処しうる、選択的な反応を有し、信頼できる統制のとれた能力を要求すると結論づけた。

3. 国防予算特別教書

3月28日、ケネディは、議会に送った国防予算に関する特別教書の中で、「基本的国防政策」（8項目）を提示した。⁷⁾

1. 軍事態勢は、十分に柔軟で、全ての可能性を探究し、緊張を緩和するあらゆる手段を取り、平和的解決を獲得し、軍備制限を確保するための努力と一致するよう、統制のとれたものでなければならない。
2. いかなる攻撃においても、第一撃を与えるために決して武力を用いない。
3. 武力は、恣意的な予算のシーリングに拘泥せず、公約を果し、安全を保障するに十分なものでなければならない。
4. 武力は、平時同様戦時においても、常に究極的には文官の統制と指揮に従わなければならない。
5. 戦略兵器と防御は、自国や同盟国に対するどのような計画的核攻撃をも抑止するに足るものでなければならない——潜在的な侵略者に容認できない損害を加えるために、十分な報復能力で、第一撃を生き残り、防御を貫通できることを明らかにすることによって。
6. 自国と同盟国の部隊の連合体の兵力と配備は、限定戦争を通して自由世界を着々と侵食することを防止するのに、十分強力で機動力のあるものにしなければならない。
7. 防衛態勢は、柔軟で断固としたものでなければならない。自由世界のどこにどのような兵器（通常か核か）で攻撃をもくろむ潜在的な侵略者に、自国の反応は適切で、選択的で、迅速で、効果的であることを知らせなければならない。侵略者には、その性質と位置がはっきりとはわからないかもしれないが、自国がその責務を果すために必要な一切の措置をとる、決意と能力を有することに疑念を抱かせてはならない。
8. 防衛態勢は、不合理なもしくは不測の全面戦争の危険を減らすように計画しなければならない。

4. NSAM40

3月29日、国家安全保障会議に、アチソン（Dean Acheson）NATOに関する大統領諮問委員会委員長が、「将来の北大西洋問題の再検討」と題する政策指令草案を提出した。⁸⁾同草案を同会議で論議し、さまざまな変更と追加を勧告し、その九段落の修正をバンディ（McGeorge Bundy）大統領特別補佐官に委託した。こうした修正をへて、4月21日、同草案は、ケネディの承認を受け、NSAM40となった。⁹⁾

それは、「政治」、「軍事」、「経済」の三部からなり、「軍事」の中で、NATOの大量報復戦略から柔軟反応戦略への転換をつぎのように唱道した。

1. 実践的なドクトリン。自国は、以下の二項目を主張すべきである。

- (1) ヨーロッパ領域に対する NATO 計画では、よりありうる緊急事態、すなわち核攻撃にいたらない大量の非核攻撃への準備に、第一優先をおくこと。
- (2) NATO は、この実践的なドクトリンの下で、その戦域での核または大量の非核攻撃に対処する準備を続けること。

自国は、この見解に既存のドクトリンの建設的な解釈により効力を与えること、そして他のいかなる方法でも必要なヨーロッパのエネルギーと資源を動員できない場合や、NATO の修正合意を達成できることが判明した場合にのみ、その書きかえを行うことを力説すべきである。

2. 非核部隊

- (1) 自国は、ヨーロッパに自らの師団と支援部隊を維持するつもりであることを知らせるべきである。
- (2) 自国は、NATO の非核戦力向上の目標を、ソ連に彼らが乗りだしたコースのより大きなリスクを正しく認識させるのに十分な期間、中欧に配備中のまたは急速に展開可能なソ連部隊を停止させる能力を作り出すことに、すすめることを提案すべきである。この計画では、既存の計画における NATO 非核部隊の兵員を増加させ、装備を近代化し、機動性を改善することを強調すべきである。自国は、NATO がこの計画を遂行することを、最優先事項として強力に推進すべきである。自国は、この計画の一部として、NATO 両翼に対する脅威に対処するために、機動任務部隊の編成を急速に進捗させるよう説得すべきである。

3. 核部隊

- (1) 大統領は、有効な核能力をヨーロッパ領域に維持し、核兵器を適切な代用品なしに撤退させないと言明すべきである。

- (2) つぎの二つの場合を除いて、ヨーロッパに現在ある核能力を強化するために、資源を使うべきではない。①進行中の計画を深刻な政治的逆効果なしに変えられない場合、②その戦域外からでは補充・展開の必要性を満たせないことが明らかで、かつ非核のための課業から必要な資源を奪わない場合。
- (3) 自国の核能力の主要部を、拒否権に服従させないことが肝心である。自国にとって最も重要なのは、ヨーロッパの他国の部隊による核兵器の使用を、自国の拒否権と統制に服従させることである。

おわりに

ケネディは、1954年の演説以来の宿願ともいえる大量報復戦略から柔軟反応戦略への転換を、大統領に就任することで政府内では1961年に実現した。前者に対する批判の要点は、核報復兵力に頼りすぎ、通常兵力を軽視したために、限定的な侵略を抑止できず、全面核戦争か屈服かの選択しかなかったことである。これに対して後者は、通常兵力を増強し、侵略に応じた段階的抑止を可能にすることで、選択の幅を広げることを眼目としていた。アイゼンハワー政権が、通常兵力の不足を戦術核兵器で補おうとしたことに対しても、戦略核兵器と同様の危険性があると論難した。¹⁰⁾

ケネディは、自己の信念を政策に反映させるために、国防政策をマクナマラに、対NATO政策をアチソンに委ねた。両者とも、ケネディの意を体し、それぞれの政策を、柔軟反応戦略で首尾一貫染め上げた。両者を支えたのが、ニッツェであった。彼は、1956年の論文の発表以降、段階的抑止政策を主張し続けてきた。彼は、マクナマラの下で通常兵力に関するプロジェクトを監督する一方、アチソンの草案作成を助けたのである。¹¹⁾

このような思想的・人的な脈絡をへて、柔軟反応戦略は、アメリカ政府部内で、国防政策と対NATO政策の要となったのである。¹²⁾

注

1) *Foreign Relations of the United States* (以下 *FRUS* と略記), 1961-1963, Vol. VIII (Washington: Govt. Print. Off., 1996), p.285

2) 同文書は, *Ibid.*, pp.285-291.

3) NATO は、1956年、文書 MC14/2で、大量報復戦略を正式に採用していた。そして NATO が柔軟反応戦略を文書 MC14/3で正式に採用したのは、1967年であった。R・マクナマラ、藤本直訳『世界核戦略論——平和のための真実の提言』（PHP 研究所、1988年）36-43頁参照。

4) 同演説は、John F. Kennedy, *The Strategy of Peace*, edited by Allan Nevins (New York:

- Harper & Brothers, 1960), pp.183-186. アイゼンハワー政権は、1953年10月30日、国家安全保障会議文書162/2で大量報復戦略を採用していた。同戦略については、つぎを参照。佐々木卓也『アイゼンハワー政権の封じ込め政策——ソ連の脅威、ミサイル・ギャップ論争と東西交流』（有斐閣、2008年）。高坂正堯、桃井真共編『多極化時代の戦略 上——核理論の史的展開』（日本国際問題研究所、1975年）。ケネディ上院議員は、1954年1月24日、同戦略により、侵略に対して中国やソ連の本土へ報復することを批判していた。同上、116頁参照。
- 5) *Public Papers of the Presidents of the United States, John F. Kennedy, 1961* (Washington: Govt. Print. Off., 1962), pp.23-24. ケネディは、マクナマラに予備的な結論を2月末までに出すよう求めた。*Ibid.*, p.24. マクナマラは、このほかに、つぎの二つの指示を受けた。
①軍事的要求に必要な兵力構成を、前政府が気まぐれに、あるいは予断的に決めた予算のワクと関係なく、立案すること。②兵力構成を決定したならば、可能な限り最低の費用でこれを調達すること。ウィリアム・コーフマン、桃井真訳『マクナマラの戦略理論』（ペリカン社、1968年）68頁。
- 6) 同報告書は、*FRUS, 1961-1963, Vol.XIII* (Washington: Govt. Print. Off., 1996), pp.35-48. マクナマラは、陸軍14個師団のうち、わずか11個師団（アメリカ本国に3個師団）しか戦闘の用意ができていないことを知った。就任の数週間後に、ケネディは、もし彼が1万の軍人を東南アジアに派遣したならば、戦略的保留能力は枯渇してしまい、その他の地域の緊急事態に備える兵力は、事実上皆無という事態を見出して、茫然とした。装備の状態は非常に悪く、空輸能力も低かった。戦略空軍の力も非常に微弱なもので、核攻撃力でさえも、不死身の阻止力をほとんど持っていなかった。同軍司令部の基地は、奇襲攻撃に対して全く無力であった。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（上）』（河出書房新社、1966年）330-331頁参照。
- 7) 特別教書は、*Public Papers of the Presidents, op. cit.*, pp.229-240.
- 8) *FRUS, 1961-1963, VIII*, p.285. 2月8日、ケネディは、アチソン（トルーマン政権の国務長官）を同委員長に任命した。アチソンは、ニッツェ（Paul H. Nitze）国際安全保障担当国防次官補の助力を得て、同草案を作成した。Douglas Brinkley, *Dean Acheson: The Cold War Years, 1953-71* (New Haven: Yale University Press, 1992), p.119. ニッツェは、トルーマン（Harry S. Truman）政権の国務省政策企画室長として、国家安全保障会議文書68に基づく封じ込め政策の立案を担当した。その後、『フォーリン・アフェアーズ』誌1956年1月号の論文「原子と戦略と政策」で、アイゼンハワー政権の大量報復政策を批判し、段階的抑止政策を提唱した。ニッツェは、同年民主党諮問会議の外交政策副委員長に就任した。同委員長は彼と親しいアチソンであった。同会議は大量報復戦略を批判する報告書を発表した。それは核・通常両兵力の大幅な強化を要求した。1960年民主党大統領候補となったケネディは、党内に国家安全保障政策に関する作業委員会を設け、ニッツェをその長に指名した。同委員会の報告書は、大量報復戦略を批判し、軍事費の増加を提言した。佐々木、前掲書、49-50、197頁参照。ニッツェの論文は、高坂・桃井、前掲書、229-240頁。
- 9) *FRUS.*, 1961-1963, VIII, p.285.
- 10) 1953年の末近く、多様な戦術核兵器をヨーロッパに持ち込み、実戦配備していった。その役割は、核が侵略軍を敗退させるまでの、一時的な防御手段とみなした。マクナマラ、前掲書、37-38頁。
- 11) マクナマラが、ニッツェを国防省に入れていた。Fred Kaplan, *The Wizards of Ar-*

magaddon (New York: Simon & Schuster, 1983), pp.252-253. ニッツェは、そのプロジェクトの報告書を、主要な同盟国に対する通常兵力による攻撃を抑止し、また同時に発生する二つの限定戦争（一つは、朝鮮戦争に匹敵するもの、二つは、ラテン・アメリカや近東でのより限定的な関与に匹敵するもの）に対処する必要を前提として、作成した。Paul H. Nitze, with Ann M. Smith and Steven L. Rearden, *From Hiroshima to Glasnost: At the Center of Disision—A Memoir* (New York: Grove Weidenfeld, 1989), p.244.

- 12) 同戦略は、つぎの五つを前提としていた。①抑制力が役立たない状況がありうること。②熱核戦争による犠牲者の数は、他にも要因はあるが、その中でも交戦国が攻撃する目標のタイプによって、大きく変わってくる。③自国・同盟国の被害を局限することが主な目的となるが、これには敵の爆撃機やミサイルへの攻撃と、自国・同盟国の国民とに対する積極・民間両防衛の確立が最善の措置となること。④敵の都市への攻撃を避ける半面、兵力の予備を手もとに残して置けば、敵の攻撃を軍事目標に限定させる刺激剤となって、被害の限定に役立つこと（都市攻撃が必要になれば、予備兵力でいつでもやれる）。⑤熱核戦争でも、その戦後の世界における自国の利益に配慮し、ある程度の防衛力として十分な兵力を残すこと。そして同戦略に対する二つの批判、抑制力の低下と軍備競争に関して、以下のように反論した。前者については、敵は非軍事目標の相互破壊に直面すれば抑制されるが、攻撃目標を達成できず、しかも自分は相当な損害を受ける見通しの場合には、抑制がきかず、熱核戦争に進んで入りたくなるものであろうか。後者については、自国の一方的自制が果して後者を真に鈍化させるであろうか。同戦略では、高いコストと効果逡減法則が重なるため、整えておくべき攻撃用兵力の数にも限界がでてくる。コーフマン、前掲書、72-73頁。同戦略については、つぎを参照。高坂・桃井、前掲書。