

岐路に立つNATO

—米欧同盟の国際政治—

平成22年3月

はしがき

本報告書は、当研究所が平成 21 年度に行った研究会事業「岐路に立つ NATO—米欧同盟の国際政治」の研究成果を取りまとめたものです。

冷戦終結以降、NATO(北大西洋条約機構)は、アフガニスタンでの ISAF の活動に端的に見られるように、当初の集団防衛機構としての役割を大きく超えて、世界の安全保障に大きな役割を果たしています。さらに、NATO は現在岐路に立っていると言えます。2010(平成 22)年には、NATO の活動の最も重要な基本方針となる戦略概念(Strategic Concept)が採択される見込みです。現行の戦略概念が 1999 年に採択されたものであり、今度の新しい戦略概念の採択は、2001 年の 9.11 米国同時多発テロ以降、最初の改訂となります。

新しく採択される戦略概念は、これからの NATO の方向性を規定するという意味で、NATO の歴史の中で大きな節目となるものと思われます。現在も多大な負担と犠牲を払って NATO の作戦に参加している加盟国の間では、NATO の将来像をめぐって必ずしもビジョンが共有されているわけではなく、戦略概念策定作業には多くの議論が必要になっています。このような NATO 内の状況について分析し、理解を深めることは、日本と NATO との関係を考える際にも極めて重要なことであると考えます。

こうした問題意識に鑑み、本研究会では、昨年度に引き続き、冷戦終結以降の NATO の変容や NATO が現在抱える課題などについて研究を行いました。近年の NATO の変化について NATO の拡大や任務などの観点から分析を行い、またいくつかの主要な加盟国の NATO 政策の動向を検証するとともに、NATO とユーラシア大陸を中心とする外の地域との関わりについても分析を行いました。

ここに表明されている見解はすべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありませんが、本報告書が、新しい戦略概念の策定に向けて模索を続けている NATO へのより深い理解に資することを期待しています。

最後に、本研究に終始積極的に取り組み、報告書の作成にご尽力いただいた委員各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

平成 22 年 3 月

財団法人 日本国際問題研究所
理事長 野上義二

研究体制（敬称略）

主査	内藤昌平	日本国際問題研究所客員研究員
委員	岩間陽子	政策研究大学院大学教授
	河東哲夫	Japan and World Trends 代表 東京財団上席研究員
	鶴岡路人	防衛研究所教官
	広瀬佳一	防衛大学校教授
	宮原信孝	久留米大学教授
	吉崎知典	防衛研究所第5研究室長
	渡部恒雄	東京財団上席研究員
委員兼幹事	小窪千早	日本国際問題研究所研究員
助手	鈴木涼子	日本国際問題研究所研究助手

岐路に立つNATO

—米欧同盟の国際政治—

序章	内藤昌平	1
第1部：変貌を遂げるNATO		
第1章 NATO 拡大	広瀬佳一	17
第2章 行動する NATO	鶴岡路人	31
第3章 アフガニスタン ISAF	宮原信孝	49
第4章 同盟の軍事的変革	吉崎知典	77
第5章 新たな役割—模索する NATO	鶴岡路人	99
第2部：多国間同盟の政治力学		
第6章 アメリカオバマ政権の対 NATO 戦略	渡部恒雄	119
(補論：カナダ—歴史を通じた米国と欧州のバランス維持)		143
第7章 NATO 中の英国	鶴岡路人	149
第8章 冷戦後の NATO と統一ドイツ	岩間陽子	161
(補論：オランダとアフガニスタン)		177
第9章 フランス—NATO 軍事機構復帰とその意味—	小窪千早	185
(コラム：イタリアとスペイン—南欧諸国と NATO—)		201
第10章 ポーランドと NATO—「大西洋派」の位相—	広瀬佳一	205
(補論：バルト三国 (エトアニア、ラトビア、リトアニア))		221
第3部：NATOとユーラシアの地政学		
第11章 ロシア及び旧ソ連諸国、中国		
—中国の台頭とユーラシアにおける政治パワーとしてのNATO—		
	河東哲夫	227

序章

内藤昌平

新戦略概念

今秋 2010 年 11 月にリスボンでの開催が予定されている NATO 首脳レベル理事会は、11 年振りで新たな戦略概念 (Strategic Concept) を採択する手はずになっている。新戦略概念はほぼ向こう 10 年間の NATO の活動を方向付ける決定となる。本稿執筆の 2010 年 3 月の時点で、NATO は既に一年半ほどの時間を費やして新戦略概念策定の作業に取り組んで来ている。特に目新しいのは、2009 年夏に就任したラスムッセン事務総長の指名により、オルブライト元米国務長官を委員長とし加盟国国籍を有する 12 人の専門家グループを立ち上げ、これを通じて新戦略概念策定作業への関与者のすそ野を一挙に広げるスケジュールを組んだことである。それは 2009 年秋から 2010 年春にかけて一連のセミナーを欧米各地で開催し、加盟国の政府・軍の当局者に加え加盟国の戦略研究者やパートナー国代表にも参加を呼び掛けたことである。日本からも外務省員が二度に亘って参加している。これに加えて 2010 年 1 月、NATO 内部のシンポジウムのテーマを「新戦略概念の文脈における NATO の将来の任務及び課題並びにパートナー国の役割」として、その基調講演を筆者に依頼して来た。この手法からは、少なくとも二つの意図が読み取れる。第一に NATO の活動にはこれまで以上に加盟国世論の理解が必要となっているので、その指針となる新戦略概念の形成過程に透明性を与えかつ有識者を通じ世論の動向を吸い上げること。第二に地球規模の危機管理に係わる場合には日本のような域外国との連携が望ましいので、パートナー国にも参加意識を植え付けて置こうとしていること。それは取りも直さず、新しい NATO が伝統的な任務に止まらず新種の任務にどこまで取り組めるのか瀬踏みをしている姿に見える。

2008 年 8 月のロシア軍のグルジア侵攻は、冷戦後拡大の一途であった NATO に冷水を浴びせた。特に東欧諸国にとってはロシアの脅威に警鐘を鳴らす機会となり、NATO 内に本来の集団防衛機能の比重を見直すべきではな

いかとの議論を引き起こした。しかし却って判明したロシア軍の機能低下の評価と、ロシア側の被害者意識を刺激することは避けた方が賢明であるとの政治判断が相俟って、ロシアを意識した領域防衛を殊更に重視する方向への転換は行われなかった。また米国がポーランド及びチェコとの間で進めていたミサイル防衛システム配備計画が、2009年オバマ大統領の下、取り止められたことは、NATO内に改めて米国の対露融和姿勢を浸透させることになった。同年末NATO事務局高官が筆者に述べたところでは、米国はヨーロッパ内には最早戦争の心配が無くなったと見てNATOを域外任務で活用しようとしているが、ヨーロッパ諸国がこれに付いて行っていないところに問題がある由である。ヨーロッパの中でもイギリスの如くかつての植民地帝国の伝統と安保理常任理事国の矜持を保持している国には軍隊の海外遠征を受け入れる世論があるが、西欧の他の国は軍事費を極力節約しようとしているし、東欧諸国は専らロシアの脅威からの保護を求めてNATOに入ったという事情がある。そもそも加盟各国の軍隊は自国の防衛が本務であり、集団防衛のための同盟であるNATOの本来任務はNATO領域の防衛であるから、そのための軍事行動は同盟の義務であるとの点については各国世論に議論の余地は無い。しかしながら域外の問題に拘わって自国兵士が死の危険を冒すとなると、各国政府は国内世論に必要性を説明しなければならない。アフガニスタンISAFへの参加は、「同盟の盟主である米国を襲った国際テロはNATOにとっての脅威であり、ひいては自国の安全にも係わる。従って国際テロの温床を根絶やしにする作戦への参加は同盟の責務である。同盟の責務を果たして初めて米国はヨーロッパの防衛を真剣に考えてくれる。」との論理であったが、今後発生しうる域外任務にそれ程の説得力が無ければ、ヨーロッパ諸国はしり込みするであろう。特にフランスは米国の思惑に批判的であり、NATOは世界の憲兵ではないとの立場から、域外の問題は先ずヨーロッパの視点で判定されるべきとの立場である。一方東欧諸国は、NATOの本来任務である領域防衛を強化すべしと主張しつつも、米国の要請に応えなければロシアの脅威から守ってはもらえないとの懸念から、域外任務には参加せざるを得ないとの苦しい立場である。ソ連圏からの解放の有難みを骨身にしみて感じている東欧諸国なればこそそのリアル・ポリティークの考えである。

それにしても西欧から 5000 キロも離れたアフガニスタンの地に部隊を長期間駐屯させるのは、世論対策上も容易なことではない。2004 年から 2006 年にかけて 2 年半イラクに派遣された自衛隊の駐留が、日本国内でいかに緊張感を持って見詰められていたかを思い返せば想像が付くであろう。国連の委任を受けた ISAF 活動であるが、8 年経った今もアフガニスタンの治安状況は改善の兆しを見せず、NATO 諸国政府の胆力を試す課題となっている。思い返せば 6 年前、筆者がベルギー駐在大使として着任早々、某 NATO 有力加盟国の常駐代表が、NATO のアフガニスタンへの関与は予め戦略的な構想を立ててから行われたのではなく言わばズルズルと状況の展開に引き摺られていったものであると自嘲していた。その後アフガニスタンの状況への評価が当初の楽観論から懐疑論に移って来ている中で、民主主義国家の集合体である NATO にとって、作戦に対する民意の支持を失うことは致命的である。長期遠征の疲労感に加え担当地区の違いによる負担の不公平感を抱く加盟国（オランダとカナダ）では、議会が撤退の期限を決定するに至った。ISAF の重荷を抱えつつも、「域外任務が NATO の使命である」と国内世論を説得出来る政府がいくつあるであろうか。NATO も加盟国世論の厭戦気運の高まりを受け、この一月末のロンドン会議の機会にアフガニスタンからの出口戦略に転換した。アフガニスタン南部で進行中のタリバン排除作戦の成果をにらみながら、アフガニスタンの国軍と警察の独り立ちを見届けつつ ISAF の兵力を次第に削減する方針を明らかにしたものである。今や NATO にとっては、旧ユーゴスラヴィアからアフガニスタンへと拡大して来た域外任務の成果と限界を検証した上で、これを今後の NATO の使命の中にどう位置付けるか、改めて同盟内の合意点を確認しなければならない時が来ている。新戦略概念は、西欧の地域防衛組織として発足した NATO がより広い視野に立つ軍事同盟としての責任を引き受けるのかについての覚悟の程を知る試金石となっている。

新しい NATO は、新しい任務によって形作られる。既に 1999 年の戦略概念は NATO が対応を迫られる安全保障がらみの危機管理の事態として、(イ) NATO 周辺地域での不安定化、(ロ) 核兵器、生物兵器及び化学兵器といった大量破壊兵器の拡散リスク、(ハ) NATO の情報中枢に対する妨害（いわゆる

サイバー攻撃)、(ニ) 国際テロリズム、(ホ) エネルギーの如き死活的資源の供給障害、(ヘ) 大量難民の移動等が想定されていた。その後 2001 年 9 月 11 日の米国における同時多発テロにより、国際テロリズムはリスクから脅威へと深刻度を増し NATO の任務となった。次いでソマリア沖において頻発していた海賊行為から国連食糧計画の補給船を護衛して欲しいとの国連事務総長からの要請に応え、2008 年秋から NATO の常設海軍部隊がその海域の海賊対策に従事している。海賊問題それ自体は NATO に対する脅威ではないが、オイル・タンカーの運航障害はエネルギー安全保障に係わるし、身代金の支払いはテロリストの資金源にもなりかねないとの観点から、海上安全保障任務として取り組んでいる。最近はこの他に気候変動が引き起こす安全保障上の問題として、大規模自然災害の際の人道的救援活動への NATO 部隊の参加も検討課題になっている。こうした議論から窺えるのは、NATO が過去 60 年間に蓄積した潜在能力を幅広い危険予知と予防に活用できないか、それは世論に好感を持って迎えらるであろうとの考慮である。こうした動きは市場で売れる新製品を探す老舗企業の行動にも似て、新しい時代での自己に相応しい役割を探している姿である。その類推で申せば、新戦略概念策定のための専門家会合と一連のセミナーは、企業の市場調査に相当しているようにも見える。

もう一つの注目点は、パートナー国の扱いである。NATO にとって各種パートナーの中での中核は「平和のためのパートナーシップ」(PfP: Partnership for Peace) である。PfP は、ヨーロッパと北大西洋地域(ユーロ・アトランティック地域)をカバーする NATO の趣旨に鑑み、参加資格が米国とカナダを別にすれば中央アジアを含む旧ソ連圏までとするヨーロッパ地域の国に限定されている。これに対して 2008 年 4 月のブカレスト首脳レベル理事会は、「世界各地のパートナー諸国」(partners across the globe) という呼称を創り、ここに日本や韓国、オーストラリア、ニュージーランド及びシンガポールの国名を挙げた。この中でもオーストラリア、ニュージーランド及びシンガポールは、アフガニスタンに部隊を派遣しているところから、軍事同盟たる NATO への中核的協力者として「部隊貢献国」(troop contributor) と呼ばれ軍事作戦の協議に与る。日本は部隊こそ出していないものの、当初のアフガニスタン

兵の武装解除計画を成し遂げた後、各種人道援助及び開発援助の継続を通じ、NATO が求めているアフガニスタンの民生向上に貢献していることが評価されている。加えて NATO が手掛けている新しい任務が次第に地球規模の課題になっていることと、作戦地域での民生安定ないし地元の行政能力の向上が無ければ問題の真の解決が望めないとの認識から、NATO 域外での活動では日本との協力の余地が広がって来ている。従って新戦略概念が NATO の新任務に域外のを想定するのであれば、日本のようなパートナーとの協力も視野に入れておく必要がある。アフガニスタン以外でもソマリア沖の海賊対策では、日本の進めている沿岸国の海上警備能力向上計画に NATO が関心を示している。更に大規模自然災害の国際的人道救援活動に NATO の部隊が参加した場合の自衛隊との連携の可能性もある。しかしながら最近 NATO 内では、本来のヨーロッパにおける領域防衛任務に鑑み地球規模のパートナーシップにのめり込むのは如何なものかという声が強くなっているようであり、「世界各地のパートナー諸国」という呼称は控えられ、より中立的な「コンタクト諸国」という名称に戻されているそうである。これは NATO が、ヨーロッパを地盤としつつヨーロッパ外での活動に新境地を開くことに踏み切れるのかどうか内部での議論が未だ固まっておらず、新戦略概念の重要な争点になっていることを反映しているものと見られる。

包括的アプローチ

アフガニスタンで NATO が指揮を執っている国際治安支援部隊 (ISAF) は、目下 NATO にとって最も重要な任務となっている。アフガニスタンは、中央政府による国家の統治が機能していない「失敗国家」(failed state) と言われ、国全体の治安維持の任に当たるべき国軍と警察は ISAF の手で育成中であるし、地方の経済・社会インフラも原始的な状態に止まっている。ISAF は治安維持が本来の任務であるが、タリバンゲリラ戦法が住民を巻き込んでいるところから、住民の心をつかみタリバンから引き離すためには生活の向上を図らなければならないと認め、アフガニスタンの経済社会開発分野での国際協力との連携を重視している。具体的には、アフガニスタンの民生向上のため地方で活動している国際人道機関や NGO のスタッフの安全確保に兵力を

割くのみならず、地方の ISAF 拠点にはこうしたスタッフと部隊との仲介を専門にする要員を配置して「軍民協力」(CIMIC)を実践している。このシステムの実施部隊は地方復興チーム (PRT : Provincial Reconstruction Team) と呼ばれている。このように治安と開発を両輪とする手法は包括的アプローチ (Comprehensive Approach) と呼ばれ、NATO が最近とみに強調している政策である。軍事機構である NATO ではあるがアフガニスタン一国の立て直しを請け負った形になっているために、国家統治全体の視野に立った至極もったもな方針と言える。また民生支援は、援助マインドの高いヨーロッパの世論の支持を得やすいとのメリットもある。

ワルシャワ条約機構と言う正面の脅威とは異質の非対称的な脅威に対処するためには、脅威それぞれの特性に見合った対応が考えられるべきであり、包括的アプローチはまさに新しい戦略概念に通じる。勿論軍事同盟の中核は戦闘部隊でなければならず、かつその戦闘能力には即応性が求められているように、常に近代化を目指した変革が必要である(軍事力の革新については、第4章で詳述される)。しかしその外縁部分には、軍民協力、地元当局の治安能力育成、システム・エンジニアリングや情報テクノロジーの活用等のいわゆるソフトな軍事力の要素がある。また NATO が先進民主主義国の集団であることは、軍事部門に限らず平和構築の様々な側面で経験豊かな多くのプレーヤーからの貢献を期待できる。安全保障の問題をトータルな安定を支える作業で包み込むことによって、ハードな軍事力の比重を軽くする効果も生まれる。軍事費の節約を目指すヨーロッパ諸国にとって魅力のある手法である。NATO は多彩な能力を持つ国々の集う軍事同盟として、加盟国の意向を取り入れ各自の貢献を生かせるように組み合わせる柔軟性が求められている。ソマリア沖の海賊対策では、沿岸国の海上警備能力向上のためのいわゆる Capacity Building 支援が、NATO 内で検討されている。一方日本は、平和のための国際貢献の中で戦闘を前提とした任務は憲法上の議論があるために参加出来ていないが、国際的な安全保障環境の改善のための取り組みの一環として、自衛隊には復興支援活動や他国の平和維持のための取り組みの能力構築も任務となっている。イラクでの自衛隊の活動は、国際的に高い評価を得ている。また日本の政府開発援助 (ODA) による開発協力は近年機動性を高め

ており、アフガニスタンでは PRT 支援やアフガニスタン警察の育成プログラムへの資金協力を通じ、NATO の包括的アプローチを直接支援している。ソマリア沖の海賊対策において、日本は護衛艦と哨戒機を派遣して NATO の常設艦隊と並んで実力による取り締まり作戦の一翼を担っているが、Capacity Building 分野では NATO に先行しているので、有機的な協力が始まる可能性がある。

新しい任務

現在検討中の新戦略概念の前身となる 1999 年の戦略概念は、NATO の軍事力を使う任務を次のように想定している。

(イ) 根源的任務は、加盟国の領土を保全し政治的独立性を守り安全を保障することにある（これは北大西洋条約第 5 条が、一ないしそれ以上の加盟国への武力攻撃は加盟国全員に対する攻撃とみなし、他の加盟国は武力を含む支援をする、と規定していることに該当するところから「5 条任務」と呼ばれている）。

(ロ) 加盟国の属するユーロ・アトランティック地域の安定を危うくし加盟国の安全を脅かしかねない危機に際しては、危機対応作戦が発動され得る。

(ハ) 国際の平和と安全の維持に貢献するために、(国連の如き) 国際機関を支援する作戦にも動員され得る。

(ニ) ロシアや地中海諸国を含む同盟の周辺国とは、軍事部門同士の交流や共同作業を通じ信頼醸成によるユーロ・アトランティック地域の安定強化に資する。

一方現行の大規模任務としては、アフガニスタン及びソマリア沖海賊対策以外に、1999 年以来旧ユーゴスラヴィアの Kosovo に駐留している Kosovo 平和実施部隊 (KFOR) がある。これは当初少数民族の安全な環境と移動の自由を守るためのパトロールに始まったが、最近は Kosovo の治安組織の再編を支援する任務が重視されている。KFOR は、スイスやスウェーデンといった中立国からの要員を含み、今も一万人を超える規模である。Kosovo は、2009 年に NATO に新規加盟したアルバニアに隣接する地域でもあり、KFOR はユーロ・アトランティック地域の安定のための任務として定着している。イラ

クのスダム・フセイン政権打倒の作戦に NATO は直接関与しなかったが、イラク国軍再建のための幹部教育プログラムを実施している。アフガニスタンの ISAF には、アフガニスタンの国軍と警察の自立を助ける任務が今後の主眼となっている。またソマリア沖の海賊対策も沿岸国の海上警備能力の育成が検討課題になりつつある。以上の任務に共通するのは、当初は NATO 軍による治安維持が求められても、全てを引き受けている訳ではないし、つきるところは地元の治安組織の自立を支援する活動に重点を移していることである。これも包括的アプローチの哲学に通じるものであり、NATO 自体の軍事力の行使を必要最小限に止めその外縁部分の強化を通じ全体として危機に対応しようとする姿勢が窺える。

しかし次の新しい任務の対象となる危機は今のところ顕在化していない。そもそも危機の予知が困難であるからこそ、軍事力に即応性が求められている。従って新戦略概念では、特定の作戦を想定するのではなく様々なタイプの危機を類型化した上で、それらに臨む際の基本方針、特に域外任務への姿勢、について加盟国全体の合意を予め固めておくことが出来るかどうかが焦点になって来よう。1999 年の戦略概念は NATO 周辺地域（ユーロ・アトランティック地域）を考えていたが、2001 年 9 月 11 日の米国における同時多発テロは、NATO を遠隔地での想定外の作戦に引き摺りこんだ。軍事同盟たる NATO は責任感と実行力を示して来たが、アフガニスタンで悩み苦しんだ経験を踏まえ、今後域外の問題への部隊派遣については慎重な加盟国が増えるであろう。具体的ケースに同盟として関与すべきかどうかは、その都度の政治的判断になるが、同盟の視野を予めユーロ・アトランティック地域の外に拡げておくかどうか、その可能性を占う手掛かりになる。例えば核不拡散問題で NATO に隣接するイランの問題が取り上げられる場合、北朝鮮の問題との係わりをどう整理するかが問われよう。核の拡散は地球規模で防止するとの命題にはコミットするものの、実際の行動には地理的な距離感を反映した濃淡が出て来るのであろう。グローバルイゼーションが進んでいる今日、危機管理の分野でも地域性を越えた影響は無視できないし、地球規模問題への取り組みには国際的な協力体制が不可欠であり、NATO の如く高度の能力を備えた機構への期待は大きいということは充分弁えた上でも、NATO の地

域性から来る制約からは逃れられない。新戦略概念を審議する各国代表の間では、このような議論を通して新しい任務の位置付けがなされるのであろう。

ロシアとどう向き合うか

NATO 全体ではロシアを脅威とは看做していないが、ロシアの近隣の加盟国は警戒心を緩めていない。一方オバマ政権の米国をはじめ西欧の主要国は、ロシアとの実務的協力の積み重ねで相互の信頼を醸成することが摩擦を回避する方途であると考えている。例えばソマリア沖での海賊対策にはロシアの軍艦も参加して実績を挙げている。アフガニスタンの ISAF への物資輸送の中継でロシアが協力すれば NATO は高く評価するであろう。しかし問題を複雑にしているのは、ロシアが NATO を侵略的であると決めつけていることである。過去二波で計 10 か国の旧ソ連圏諸国が NATO に加盟したことは、ロシアにしてみれば NATO によるロシアの勢力圏の蚕食に他ならなかった。就中エストニアとラトヴィアはロシアと地続きの国境で接しているところから、ロシアはその近辺で大規模な軍事演習を行ったり、バルト 3 国の CFE 適合条約への加入を執拗に求めたりすることで、フラストレーションをあからさまに示していた。そうしたところに 2008 年 4 月ブカレスト首脳会議で、NATO は前二回と異なりロシアへの相応の手当てをしないままに、ウクライナとグルジアの将来の加盟を公言した。同年 8 月のグルジア・ロシア間の武力紛争の際のロシア軍のグルジアへの懲罰的侵攻は、ロシアの譲れない勢力圏を NATO に思い知らせる意味もあった。これに対して NATO 側は NATO ロシア協議会を一時停止するとの措置は取ったものの、緊張関係をエスカレートすることは避ける方針の下対話を再開している。また本年 2 月に行われたウクライナの大統領選挙で政権が交代し、同国の NATO 加盟方針は変更されると見られている。従って少なくともウクライナとグルジアの NATO 加盟問題を巡るロシアとの摩擦の種は当面無くなった。

NATO はこれまでもロシアの面子を立てる措置を重ねている。NATO ロシア協議会は建前上 NATO 対ロシアではなく、NATO 加盟国がそれぞれ個別の立場でロシアと同じテーブルにつくということになっている。またロシアの潜水艦事故の乗組員救出活動を始め様々な協力を軍事分野でも提供し、相互

の透明性と意思の疎通の改善に努めている。それにも拘らずロシアの猜疑心は根深く、NATO を弱体化させるために、加盟国のロシアに対する利害の違いを利用して NATO が一体となってロシアに当たることの無いよう力を注いでいる。またその行動はグルジア紛争で示されたように、力の劣る相手に対しては武力を含む力の行使の敷居が低い性格を反映している一方で、内政面では NATO の共通原理とする民主主義、人権の尊重及び法による支配の点で NATO 加盟国とは同じ波長にないと見られている。しかしロシアの経済構造や人口動態から見る限り、当面ロシアが NATO の力の優位を覆すことは考えられないので、NATO 加盟国はロシアに対しては先ず NATO の団結を守ることで抑止効果を出そうとしている。その上で、ロシアによる武力行使の蓋然性を極力低く導く、事態のマネージメントの問題と捉え、ロシアを温かく包み込むようにして何とか角を立てずにロシアを NATO の共通原理に近付けようとする、息の長い取り組みをするものと思われるが、異質性の克服は容易ではない。

パートナーシップと他の協力相手

冷戦時の敵であったソ連の崩壊によって、NATO は汎ヨーロッパの平和の守り神となった。NATO の加盟国増加は、加盟国同士が武力紛争をしないと誓約しているので、それ自体が不戦地域を拡大していることになるが、その周辺地域とも平和的な相互信頼関係増進の枠組みを築き上げている。その先駆けが、ロシアを含むヨーロッパすべての国に開かれた「平和のためのパートナーシップ」(PfP) である。PfP には、中立国のスウェーデンやスイス等のみならず旧ユーゴスラヴィア諸国更にはロシアを中核とする CIS 諸国までもが加わり、ヨーロッパ大陸をほぼ全面的にカヴァーするネットワークとなっている。

PfP は二段構えになっている。先ず全参加国共通の「枠組み文書」を受け容れる。そこでは、民主主義社会を維持すること、国連憲章や世界人権宣言等の義務を遵守すること、他国に対して武力による威嚇や武力の使用をしないこと、既存の国境を尊重すること、紛争は平和的に解決すること等を政治的に約束することが求められる。更に軍の民主的統制を確立するために国防

計画と軍事予算の透明性を高めることや、平和維持活動や人道支援活動で NATO と共同行動を取れるように能力を向上することについて具体的な約束がなされる。その上で各参加国が自己の希望と能力に応じて NATO の提供する活動メニューを個別に選んでいく。その内容は、国防改革とそのフォローアップ、国防政策と国防計画の作成、軍民関係、教育と訓練、通信・情報システム、危機管理等 NATO の幅広い活動のほとんどすべてをカヴァーしている。要するに参加国が望めば、自国の軍事的なソフトウェアを NATO のシステムに統合することが可能になる。勿論ロシアがそのようなことを望むはずもなく、PfP 諸国の NATO への統合され具合にはヴァラエティーがある。それにも拘わらず、PfP が軍事文化面で汎ヨーロッパ精神を広める役割を果たしていることは、参加国相互間の意思の疎通をスムーズにし緊張緩和に資するメリットが大きい。同時に民主主義や人権尊重の原理の網がかぶさっていることは、NATO の価値観を必要に応じ思い返させる役に立つ。

PfP 創立時に NATO 側就中米国が気を使ったのは、ロシアの処遇であった。ソ連崩壊によって内政上民主化への不安定な過渡期にあるロシアを刺激し過ぎるとその民主化が頓挫し、ひいてはヨーロッパ全体の安定のためにならないとの懸念が強かった。従って NATO 加盟を希望する東欧諸国とロシアを差別しない枠組みを編み出したのである。その後もロシアへの配慮が前述の NATO ロシア協議会の形で残っており、PfP 諸国の中では別格の扱いとなっている。しかし 2008 年のロシア・グルジア紛争は PfP メンバーの間で起きているし、CIS 諸国の中にはウズベキスタンやベラルーシの如く内政上の問題で人権や民主主義に疑義を呈されて NATO に距離を置いている国もあり、次第にその形骸化が問題とされるに至っている。

NATO は PfP 以外にもパートナーのネットワークを広げている。地中海の対岸の 7 か国とペルシャ湾岸のアラブ 6 か国には、軍事分野での実務的支援を提供している。また前述の日本を含むコンタクト国も、呼び名は定着していないが欧州の中立国以外のパートナー以上の貢献をしているパートナーとして扱われている。特にこのグループは、NATO の価値観を共有しているところから NATO 側にも親近感があるし、いずれも米国の同盟国ないしそれに近い国として政策面及び兵力の相互運用面で協調し易いメリットがあるため

に、地球規模問題では協力関係を深めたい相手である。しかし民主主義先進国のブロックと看做されるパートナー制度の創設は、反発を招きかねない。更にはソマリア沖の海賊対策で共同作戦に参加している中国やインドとの関係が今後どう発展して行くかという問題もある。元々が冷戦直後 NATO 加盟を望む東欧諸国とそれを警戒するロシアの双方をなだめるために考案された PFP であったが、16 年を経た今日アップ・デートを迫られている。しかしそれは同時に他のパートナーの組み替えをも巻き込まざるを得ないところから、ユーロ・アトランティック地域に止まらず北半球全体のポリティコ・ミリタリー地図の描き換えに至りかねない。パートナーの選択を制度化することで不和の種を蒔く愚を冒したくない NATO の知恵が試されている。

他の国際機関との関係では、欧州連合 (EU) が NATO との間で加盟国の内 21 カ国を相互に重複しているにも拘らず微妙な関係にある。これは EU が欧州防衛政策 (ESDP) を打ち出して独自の軍事力を持つようとしている動きに米国が不快感を顕わにしたところに発するものであるが、フランスが 2009 年に NATO 軍事機構に復帰したことで欧州各国の軍事的統合は NATO の枠内で行われ得ると米国が理解を示して来たので、当面大きなイシューにはならないと見られる。但しソマリア沖の海賊対策に EU が本格的な海上作戦を開始したことで、NATO とは海軍力のある加盟国の奪い合いになりかねず、両機関の間で今後どのように調整して行くのかが注目される。

国連との関係では、かつてコソボ紛争の際、NATO が安全保障理事会の決議無しに人道的介入の名の下にベオグラードを空爆したことで、ロシアと中国から内政干渉として批判された。NATO はその後、国連の明確な委任に基づく活動のみを任務としている。2008 年秋 NATO 本部を訪問した我々研究グループに対して、NATO 高官は国連事務総長と NATO 事務総長が同年 9 月 23 日に共同で署名した「国連と NATO の事務局間協力に関する共同宣言」を誇らしげに説明してくれた。「この共同宣言は、国連事務局が NATO の国連平和維持活動への貢献を評価しこの分野でのパートナーとして認め、今後も両者間で重要な協力が求められ得ることに鑑み、密接に連絡を取り協力し合うことをトップレベルで確認したものである。具体的には、現地住民の保護に関する情報の共有に止まらず、現地当局の能力育成、危機管理支援や現場作

業の相互調整等を対象としている。」これはあくまでも国連事務局限りのものであり、国連総会や安全保障理事会と言った国連の意思決定機関による決議を経た権威を持つものではないが、ロシアの国連大使が抗議をしたことはその効果が無視できないことを示している。今後は国連の方が地球規模問題絡みで NATO の域外活動を要請することが考えられるので、この共同宣言は良き地ならしになったと言えよう。

NATO 内の政治力学

NATO 本部はベルギーの首都ブリッセルの郊外にある。1967 年フランスの NATO 軍事機構からの離脱に伴いパリから移転した場所である。本来病院として建築された 3 階建ての平板な建物であり、内部に事務所を構える加盟各国代表は会合の度毎に長い距離を歩かされる。現在は PfP メンバー国代表部も隣接する敷地内の建物に入居しているため、ユーロ・アトランティック地域の国際コミュニティとなっている。中でも加盟国代表は、交互に加盟国で開催される会合に出席するため頻りに旅行を共にしており、相互の人間関係を濃密にして意思の疎通を図っている。NATO の行動を決定するのは、常駐代表によって構成されている北大西洋理事会（NAC : North Atlantic Council）であり、加盟国一国一国が拒否権を持つコンセンサス方式であるので、常日頃からの十分な協議により情勢認識を摺り合わせておくことが迅速な決断を導くためには欠かせない。このコミュニティの共通理念は、西欧が長年かけて築き上げた自由、人権、民主主義を基軸とする「価値」である。冷戦後旧共産圏の東欧諸国が NATO に加盟するに当たった条件であった軍の文民統制を導入するために、形の上での制度のみならず頭の切り替えが求められたが、それは「価値」を心の中に取り込み真に身に付けることであった。共産主義とは異なる NATO の「価値」は、冷戦時代国土と共に守るべき政治的独立そのものとして防御的であったが、1999 年の戦略概念第 10 項では「民主主義制度の発展が、ユーロ・アトランティック地域の安全保障環境の基盤となる」との表現でより積極的になっている。

NATO は今や 28 の独立国家で構成されている多国間機構であるが、加盟国が分担金を支払って政策執行を事務局に委ねる通常の国際機関とは異なり、

その行動は各加盟国が提供する兵士によってなされる。従って NAC での決定は各国の主権に基づく決断を取り纏めたものとなるので、常駐代表の権威が高く、事務局は I.S.(International Staff)と呼ばれ一段と低い地位にある。各加盟国は Nation State と呼ばれ相互の地位は平等であるが、同盟内の圧倒的な実力者は米国である。元々西欧をソ連の脅威から守るために米国を引き入れた軍事同盟として発足した NATO であり、NATO 域内に張り巡らされた軍事的インフラストラクチャーの中枢を握り最も近代的な戦力を大量に動員できる米国がリーダーシップを取るのは当然である。しかし米国の常駐代表が常々口にしてしているのは、コンセンサス・ルールである。これは全員が納得しなければ行動を取れないシステムであるが、裏返せば米国以外の加盟国に連帯責任を負わせるプロセスでもある。冷戦時代は抑止力を磨き上げる方策を巡っての議論が主であったが、今は域外任務に責任分担をしてもらうために根気の要る説得工作をしなければならない。例えばパートナーシップの問題で、日本やオーストラリア等の太平洋諸国を global partners として扱おうと提唱したのもその一環であったが、ヨーロッパの大陸部の国の慎重な姿勢に遭って断念した。特にオバマ政権はヨーロッパとの協調を重視しているところから、NATO の団結を乱さずに漸進する方策を探っているものと思われる。そのプロセスは多国間外交そのものである。NATO の動向を分析するに当たっては、この多国間外交のダイナミクスに入り込まなければならない。NAC の場で議論する各国の常駐代表は本国の訓令に従って動くので、本国の方針の見極めが重要になる。新戦略概念は、本年の秋口に出されるラスマツセン NATO 事務総長案を巡る NAC での審議を経た上で、11 月の首脳レベル理事会で採択される。現在は未だ専門家グループで議論の段階であるが、加盟国は冷戦後 20 年の経験とそれぞれ自国の立場から見た内外の情勢判断を踏まえて、NATO の方向付けについて方針を検討始めているであろう。従って本研究では主要加盟国である米国、カナダ、英国、ドイツ、オランダ、フランス及びポーランドの動向を中心に考察することにした。またその背景となる、NATO の進化の流れと最近の活動振り就中アフガニスタン ISAF について評価を試みた。更に最近の NATO のユーラシア大陸内部への関与に着目し、ロシア、中央アジア及び中国の反応についても分析を試みた。

新戦略概念策定の途中でその結果を予想することは困難である。学術的な分析は事後的に公表される資料を基にしてなされる。しかし進行中の事象をフォローすることによってそのダイナミクスが見えて来る。創設後 60 年を経てなお時代の変化に対応しようとしている NATO の新戦略概念は、ユーラシア大陸の向こう側の国際政治の動きの見通しを助けてくれるものであり、改定後 50 周年を迎えた日米安全保障条約の再活性化が課題となっている日本にとって有益な刺激を与えてくれるものとなるだろう。

第1部 変貌を遂げる NATO

第1章 NATO 拡大

広瀬佳一

はじめに—拡大の歴史的位相

冷戦後、NATO は三度にわたって拡大し、加盟国は設立当初の二倍を超える 28 カ国となった（2010 年 2 月現在）。大規模侵攻の脅威が消失した現在、集団防衛である NATO の東方拡大は、EU 拡大とならんで、もっぱら欧州統合を含めた新しい秩序構築を政治的に支える目的で推進されているといつてよい。このことは、冷戦期の NATO 拡大と性格を異にするところであり、そのこと自体、冷戦後の NATO 変容を象徴している。

そもそも 1949 年 4 月、北大西洋条約に参加するためにワシントンに集まった 12 カ国（米、カナダ、英国、フランス、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、ノルウェー、デンマーク、ポルトガル、アイスランド、イタリア）の動機は、同じ西側諸国として欧州を支援する立場の米国、カナダを除くと、それぞれ異なっていた。それらは大別して三つに分けられる。

第一が、ソ連の直接の軍事的脅威にさらされていると認識していた国で、英国、フランス、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、ノルウェーがこのカテゴリーに入った。第二が、対ソ軍事戦略上の要衝を領土としている国で、アイスランド、ポルトガル（アゾレス諸島）、デンマーク（グリーンランド）がこれに該当した。これらの国（領土）は、それ自体が中継地点あるいは補給・後方支援拠点となることが見込まれていた。第三が、国内政治的な不安定性を補強し西側に統合する必要のある国で、イタリアがこれに該当した。

その後、トルーマン・ドクトリン（1947 年）に基づく軍事援助により政治的混乱が収まりつつあったギリシャと、ソ連の直接的な脅威にさらされていたトルコを 1952 年に加盟国として迎え、NATO は最初の拡大を果たした。ついで 1955 年には、西ドイツが再軍備のうえで NATO 加盟を果たした。西ドイツの再軍備は、ヒトラーの記憶が醒めやまぬ西欧諸国にとって政治的には困難な課題であったが、ソ連の圧倒的な通常戦力への対処を考えれば軍事的には必要不可欠であった。こうして冷戦期を通して言われた NATO の基本的

性格、「米国を引き込み、ロシアを締め出し、ドイツを押さえ込む」（イズメイ Lord Ismay 初代事務総長）が確立した。

その後、60年代から70年代は、NATOは新たな拡大をすることはなく、むしろデタントのすすむなかで、ときに同盟内に緊張と対立を内包しながら結束を保ってソ連と対峙した。しかし1982年になると、フランコの死後の政治的混乱に終止符をうち、議会制民主主義への道をあゆみはじめていたスペインの民主化を支援するために、NATOはスペインにまで拡大した。この拡大は、ちょうどNATO発足時にイタリアが加わったときと同様、もっぱら政治的な理由に由来していた。このようにNATO拡大には、ソ連という脅威への備えを強化するという目的以外に、民主主義体制を支え、地域秩序の安定化に寄与するという目的が冷戦期より存在していたことが確認できる。これはNATOが北大西洋条約前文にもあるように¹、単なる軍事的集団防衛機構であるのみならず、価値共同体の側面を有していることの証である。この価値共同体の拡大という側面は、冷戦後のNATO拡大をみるうえで重要な視点である。

1. 冷戦後の第一次拡大

NATOの最高意思決定機関である北大西洋理事会は、1989年「東欧革命」に象徴される東側ブロックの崩壊に直面して、90年7月に首脳級会合を開催、旧ワルシャワ条約加盟国をもはや敵とみなさないとの内容を含む「ロンドン宣言」を発表したうえで、戦略の見直しに着手することを確認した。91年11月、ローマで開催された北大西洋理事会（首脳級）は新しい「戦略概念」を公表し、従来の集団防衛機能は維持しつつも、今後は地域的不安定性、民族紛争、テロリズム、大量破壊兵器の拡散などの「新しい脅威」に対する危機管理を重視するという方針を打ち出した²。

これにともない米国は、欧州に前方展開をしていた通常戦力、核戦力を大幅に削減し、コンパクトで即応性の高い戦力機構の構築、機能的な指揮機構の再編を推進した。これは新しい安全保障環境へのNATOの「内的適合」のはじまりであった。NATOは1992年には国連安全保障理事会の委任を受けて、平和維持活動を実施する用意のあることを明らかにした³。その後95年のボ

スニア紛争、99年のコソボ紛争において NATO が歴史上初の空爆やその後の平和維持・平和支援活動実施の局面で積極的な役割を演じたことにより、内的適合プロセスは急速に進展し、99年4月には91年「戦略概念」の方向性をより明確化した新しい「戦略概念」が発表された⁴。

一方 NATO は、冷戦期に分断されていた欧州の新しい秩序構築にも乗り出し、NATO 非加盟国との対話・協力の制度化に着手した。これが「外的適合」プロセスのはじまりであり、価値共同体としての NATO の活性化でもあった。冷戦後の NATO 加盟国拡大とは、この延長線上に位置づけることができる。

冷戦後の NATO 変容には、このように国際環境の変化に対する内的適合と外的適合という二つの側面があった。米クリントン (Bill Clinton) 政権は1997年前後まで、両者のうち内的適合を優先させる姿勢を示し、中・東欧諸国の相次ぐ NATO 加盟希望に対しては、先送りの構えをみせていた。米国では特に議会が加盟国拡大に消極的であった。その理由は、もはや明確で強力な脅威が存在しない、加盟国数増加により同盟としての凝縮力や効率性が損なわれる、新規加盟国の NATO との相互運用能力 (インターオペラビリティ) 確保に膨大なコストが必要となる、伝統的にロシアの勢力圏であった地域への NATO 拡大はロシアの安全保障を必要以上に刺激する、中・東欧の潜在的な民族紛争を内側に抱え込む可能性は同盟の強さと信頼性を損なう、などであった⁵。

しかし、拡大コストについては正確な長期的見積り算出は困難な上、最終的な候補国として絞られた三カ国(ポーランド、チェコ、ハンガリー)は経済改革が順調であったこと、ロシアについては1997年5月に NATO との常設合同理事会が設立されたこと、同盟の効率についても加盟候補国を最小の三カ国に絞って影響を極小化したことなどにより、拡大に懐疑的であった米議会も同意し、第一次拡大実現の環境が整った。

中欧三カ国は冷戦後の経済発展によりコストに対する懸念を和らげるとともに、94年以來の「平和のためのパートナーシップ」(PfP) プログラムを通して軍事的な相互運用能力を向上させ、96年からはボスニアの平和維持活動にも参加したことで、単に NATO の庇護の下に入るという「消費者」であるばかりでなく、ごくわずかとはいえ軍事的「貢献者」となりうることをいわ

ば自助努力により証明したのであった⁶。また 95 年 9 月に加盟希望国が達成すべき目標として、議会制民主主義の確立、市場主義経済の発展、軍に対する文民統制、民族問題の平和的解決などをうたった「NATO 拡大研究 (Study on Enlargement)」が発表されると、加盟希望国はこれらの目標実現に努力を傾注した。第一次世界大戦後より未解決であったハンガリー系少数民族をめぐる問題が、スロヴァキアとハンガリー (1995 年)、ルーマニアとハンガリー (1996 年) の間で、それぞれ少数民族の保護規定を織り込んだ協定締結により法的に決着をみたのは象徴的であった。

その結果、1999 年 4 月、NATO 創設 50 周年の年にワシントンで開催された北大西洋理事会 (首脳級) において、中欧三カ国は NATO 加盟を果たした。クリントン大統領が NATO 拡大に積極的となった背景には、価値共同体としての NATO を通して中・東欧での議会制民主主義、法の支配、市場主義経済の定着を下支えするという秩序観があった⁷。

またボスニア紛争の解決過程で、NATO として史上初の空爆を実施し、その後の Dayton 合意 (95 年) に基づく平和構築も米欧協力のもと NATO 主導で進めたことは、軍事的な危機管理に際しても米欧協調を重視する米クリントン政権の姿勢の表れであった。99 年のコソボ紛争の際にも、よりぎくしゃくとした形ではあったものの、NATO 主導の米欧協調重視の姿勢が維持された。中欧三カ国については、こうした軍事的な危機管理への貢献可能性も考慮に入れられたものとみることができる。

ところでワシントンでの NATO 首脳級理事会では、もう一つ重要な文書が発表された。それは、さらなる拡大のためのガイドラインとも言うべき「メンバーシップ・アクション・プログラム (MAP)」であった⁸。これは、加盟を希望する国々の政治・経済・軍事・法律面での達成目標を詳細かつ明確に示したもので、より実務的には、PfP を加盟という目的に沿ってカスタマイズしたプログラムといえよう。その上で、2002 年までに新規加盟準備の進捗状況を評価することが公表された。このことは、この時点で早くもさらなる拡大について、「どのように」がほぼ確定されたことを意味した。

ワシントン首脳会議のコミュニケで NATO は新規加盟希望国について、ルーマニア、スロヴェニア、エストニア、ラトヴィア、リトアニアの「努力と

進展」、ブルガリアとスロヴァキアの「前向きの展開」、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国（以下、マケドニアと略）とアルバニアの「コソボ紛争における NATO との協力」をそれぞれ歓迎する旨を言明したのである。これですらなる拡大の可能性として、少なくとも 5 カ国、多くて 9 カ国という数字が独り歩きをはじめた。

2. 冷戦後の第二次拡大

ブッシュ（George W. Bush）政権も当初より、NATO のさらなる拡大に熱心であった。2001 年 6 月、欧州歴訪中にポーランドを訪れたブッシュは、ワルシャワ大学での演説において「すべての欧州の新しい民主主義国、バルト海から黒海までのすべての国」は、「欧州の古い民主主義国と同じように欧州の機構に参加するチャンスをもつべき」だと言明した上で、「加盟を希望し、責任を負担する用意のある欧州のすべての民主主義国」への NATO 拡大支持を表明していた⁹。2002 年 5 月のドイツ下院議会での演説でも「米国には、NATO の責任を共有する用意のあるすべてのヨーロッパの民主主義国を NATO に加えるよう取り組んでいる」と述べた。

ブッシュ政権内でも、国務次官グロスマン（Marc Grossman）は 2002 年 4 月の議会公聴会における証言で、拡大は「7 カ国の改革を促進させ、NATO の地理的範囲を拡大させ、7 つの大西洋主義国を迎え入れること」になると発言していた。米国の NATO 大使ニコラス・バーンズも同じ公聴会で、「NATO 拡大については、いったいいくつかの国を守らなければならないのか、といった観点のみで見るべきではない。むしろいくつもの国が、われわれにとって情勢が厳しいときでもわれわれの側についてくれるのだとみるべきだ。地理的な大きさや人口の多寡は問題ではない。われわれの理念と集団防衛を守る政治的意思の有無こそが問題である」と述べて、新規加盟を擁護した。

議会内の議論も、1999 年拡大と比して活発ではなかった。提起された少数の反対意見は、新規加盟国の軍事能力への疑問、加盟国数増加による意思決定コストの増加への懸念などであったが、これらは、1999 年のときと同じ論調ではあるものの、前回よりはるかに少数意見となっていた。たとえば、2002 年 11 月開催のプラハ NATO 首脳級理事会で 7 カ国の NATO 招聘を求める下院

決議 468（2002年10月承認）は、賛成 359 に対して反対はわずか 9 票であった¹⁰。このように第二次拡大が、第一次に比してさしたる抵抗もなくすすんだ背景には、「9.11」同時多発テロがあった。

2001年9月11日に発生したニューヨークの国際貿易センターへの民間機による自爆攻撃は、冷戦期に想定されていたソ連による大規模な奇襲攻撃ではなく、冷戦後の「新しい脅威」とされた国際テロによってなされたものであった。これに対して北大西洋理事会は10月2日、この攻撃が北大西洋条約第5条（集団的自衛権）の適用によって対処すべき事態であることを宣言した。

事件直後から米国を訪れたフランス、英国、ドイツなど欧州各国首脳は、国際テロとの戦いに最大限の協力を行うことを次々に誓った。とりわけ NATO にあって、独自路線を貫いてきたフランスのシラク（Jacques Chirac）大統領が、最も早くニューヨークに駆けつけ米国との協力を約したのは、「新しい脅威」に対して米欧で協力して取り組もうとする欧州側の意欲の表れであった。

この「9・11」同時多発テロが生み出した国際的な反テロ協調体制は、米ロ関係の大幅改善にもつながった。2002年5月には、国際テロや大量破壊兵器の拡散など「21世紀の脅威」に NATO とロシアが共同で対処する態勢づくりの一環として、「NATO ロシア理事会」が設置された。米ロ関係の改善は、NATO 拡大の文脈ではバルト三国の NATO 加盟への道をひらいた¹¹。

こうした流れを受けて NATO は 2002年11月、プラハでの北大西洋理事会（首脳級）において、正式に中・東欧7カ国（スロヴァキア、スロヴェニア、ルーマニア、ブルガリア、エストニア、ラトビア、リトアニア）に対して加盟招聘を行うことを決定した。これら中・東欧諸国は、04年3月に正式に NATO へ加盟を果たした。さらに NATO は同年5月にイスタンブールで開かれた北大西洋理事会（首脳級）において、その門戸は引き続き開かれていることを確認したうえで、アルバニア、クロアチア、マケドニアによる、加盟に向けての改革努力の継続を促した¹²。

ところで、これほどの「ビッグバン」拡大には、第一次拡大のときと同様、加盟希望国側の「貢献」努力も指摘できる。これは主として米国に対する政

治的支持の表明と、平和構築段階での積極的派兵であった。

イラクへの査察継続か武力制裁かをめぐり米仏、米独関係が悪化するなか、03年2月、アルバニア、ブルガリア、クロアチア、エストニア、ラトヴィア、リトアニア、マケドニア、ルーマニア、スロヴァキア、スロヴェニアの10カ国（「ヴィリユヌス10」）は共同で声明を発表した。この声明は、イラクが大量破壊兵器を隠蔽している疑いが強いとの国連安全保障理事会でのパウエル米国務長官報告に支持を表明し、「フセイン政権によって引き起こされる明白な脅威に対処するため、民主主義社会は団結して対処することが求められている」との認識を示したうえで、具体的に国連安保理がイラクの脅威を除去するため必要な行動をとるよう求めている。「ヴィリユヌス10」はいずれもNATO加盟希望国であった。

軍事的「貢献」について言えば、90年代後半よりNATO加盟希望国はおしなべてNATO主導あるいは米国主導の平和維持活動に、熱心に参加していた。すでに米軍がほとんど撤収した後を埋めるように、ボスニアには加盟候補の7カ国すべてが派兵をし、コソボについてもブルガリアとエストニア以外は派兵をしていた。さらにアフガニスタンについてもルーマニア、スロヴァキア、リトアニア、ラトヴィアが派兵し、イラクについてはスロヴェニア以外のすべての加盟希望国が派兵した¹³。

このようにNATO第二次拡大は、一見するとPfPやボスニアでの平和維持活動を通して準備が行われた第一次拡大同様、周到な用意のもとに推進されたようにみえる。しかしながらこれら諸国の軍事力は、きわめて低いレベルで、種々の平和維持活動への参加にしても参加部隊はいずれもごく小規模であった。実際に新規加盟候補国の軍事能力に対する米国側の評価は、第一次拡大に比して一段と低かった¹⁴。そのため同盟の効率性低下や拡大の長期的コストの問題は、第一次拡大以上に残っていた。それにもかかわらずブッシュ政権は第二次拡大を強力に推進した。

米国にとってNATO拡大の最大のメリットは、新規加盟国の政治的資産というべきものであろう。中・東欧諸国はいずれもNATO加盟を、冷戦の終焉をもたらした超大国・米国との同盟とみなしていた。その意味でNATO拡大は、国際テロに対する米国の行動の正統性を確保するうえでの、政治的な支

持基盤拡大としてとらえることができる¹⁵。これに対して軍事的には、対アフガニスタン作戦がそうであったように、米国は平和強制の局面で、ますます米主導の有志連合の手法に頼ることになるだろう。この点は、90年代との大きな違いと言える。

また、中・東欧諸国の地政学上の貢献も指摘できる。NATO および米軍が今後、対テロ戦を行うなかで、カフカス、中東、中央アジア方面をにらんだ戦略をとるとすると、中・東欧、とりわけ黒海に面したルーマニア、ブルガリアは、作戦運用上、補給・中継地点にあたる。黒海沿岸地域の特性は「第一に、中東やアジア方面へのパワープロジェクトのための拠点であり、第二に、欧州安全保障への非対称リスクに対する緩衝地帯」(ルーマニア国防次官G・マヨル氏、2004年2月のコロンビア大学での講演より)なのである。そのためこれらの国は、NATO および米軍に対するホスト・ネーション・サポートを行うことにより、一定の貢献をなし得るのである。

3. さらなる拡大への可能性－ウクライナとグルジア

冷戦後の二つの拡大で共通していたのは、第一に、単なる軍事同盟ではなく危機管理のための枠組みとして、あるいは価値共同体としての特徴からくる一種の学習期間の必要性であった。いずれの拡大でも PFP 開始後、約3～4年の学習期間があった。

第二が、ロシアへの配慮であった。第一次拡大前には、ロシアとの間に常設 NATO ロシア合同評議会を設置し、第二次拡大前には、それを NATO ロシア理事会と改名して機能強化を図った。そしていずれにせよ、加盟候補国の明記や加盟招聘の公表には慎重で、加盟の言質はぎりぎりまで与えないというプロセスをたどった。

こうしたプロセスは、第二次拡大以降も基本的に踏襲されていた。2002年に MAP 招請を認められたクロアチア、アルバニア、マケドニアに続いて、民主化のための「バラ革命」(2003年11月)を行ったグルジアと、「オレンジ革命」(2004年12月)を経たウクライナにおいて、新欧米的な政権が成立しており、いずれも EU とともに NATO への加盟を求めている。特にウクライナについては、具体的な動きとして、2005年4月、リトアニアのヴィルニ

ユスで実施された外相級の NATO＝ウクライナ理事会において、「緊密化対話 (Intensified Dialogue)」が発表された。そのうえで、2006年11月、エストニアのリガで開催された首脳級 NATO 理事会において、ウクライナ、グルジアとの「緊密化対話」が、将来の加盟を含めた政治・軍事・経済・安全保障のあらゆる問題をカバーすると確認された¹⁶。

このようにウクライナ、グルジアについて、NATOは2005年以降、対話を開始し、そのうえで徐々に MAP への参加を視野においた拡大への慎重なアプローチを開始した。しかし2008年のブカレスト NATO 理事会 (首脳級) 直前の時点では、加盟を支持する米英に対して、対口関係悪化を懸念する独仏伊が、時期尚早として慎重論を唱えており、とりわけ加盟への準備とみなされる MAP へのグルジア、ウクライナの招聘には強く反対していた。

こうした動向からみると、2008年4月の NATO 理事会 (首脳級) で発せられたブカレスト宣言は、クロアチア、アルバニアについては既定方針通り加盟招請が織り込まれ、マケドニアについても国名をめぐる問題がギリシャとの間で解決すれば加盟招請が行われるとされる一方で、グルジアおよびウクライナとの関係については、やや奇妙な書き方がされていた。まず同宣言は、従来の拡大と同様、ウクライナとグルジアの NATO 加盟希望を歓迎するとうえで、唐突に北大西洋理事会が「(グルジアとウクライナは) NATO 加盟国となるであろうことに同意した」と明記していたのであった¹⁷。

実はブカレストでは、米国によるポーランド、チェコへのミサイル防衛システム配備をめぐり、独仏など欧州側が従来の反対を取り下げ、NATO としてのシステムに将来は連結するとの見通しに言及したうえで、支持に回るといった経緯があった¹⁸。そのため米国はここでは譲歩しグルジアとウクライナの MAP 参加は、12月の外相級理事会での議論にゆだねられることとなった。他方で、そうした米国の姿勢を評価した欧州は、最後になって米国が出してきた両国が加盟するだろうとの文言を、具体的なスケジュールを明示しない形で挿入することを受け入れたとされている。

しかしこの文言は対外的には微妙な影響を与えた。ロシアに対しては、これまでも増して NATO が拡大を急いでいるのではないかと、との印象を与えた。このことは、過去の拡大の際のロシアの屈辱感を新たにした。一方、グ

ルジアに対しては、MAP 参加が先送りされたことで、南オセチアやアブハジアの紛争の早急な解決の必要性を痛感させた。このように米欧妥協の産物というブカレスト宣言の曖昧さは、グルジア、ロシアの双方に誤ったメッセージを伝えたように思われる。

むすび

2008 年 8 月のグルジアでの紛争勃発とロシア軍による侵攻は、欧米社会にショックを与えた。しかしここでも顕著なのは、米、英、ポーランドなどと、ドイツ、フランスとの温度差であった。グルジア紛争に際して、独仏は当初こそ米英とともにロシアへの強い反発を示したが、すでに紛争勃発の三ヶ月後には、NATO および米国に先行して EU としてロシアとの協力関係凍結を解除した。そして 2008 年 3 月には NATO 外相級理事会において、ロシアと関係正常化をはかることで合意が成立し、4 月に NATO＝ロシア理事会が再開された。他方、独仏はウクライナ、グルジアへの NATO 拡大に慎重で、2008 年 12 月の NATO 理事会では両国の MAP への招聘を認めなかった。

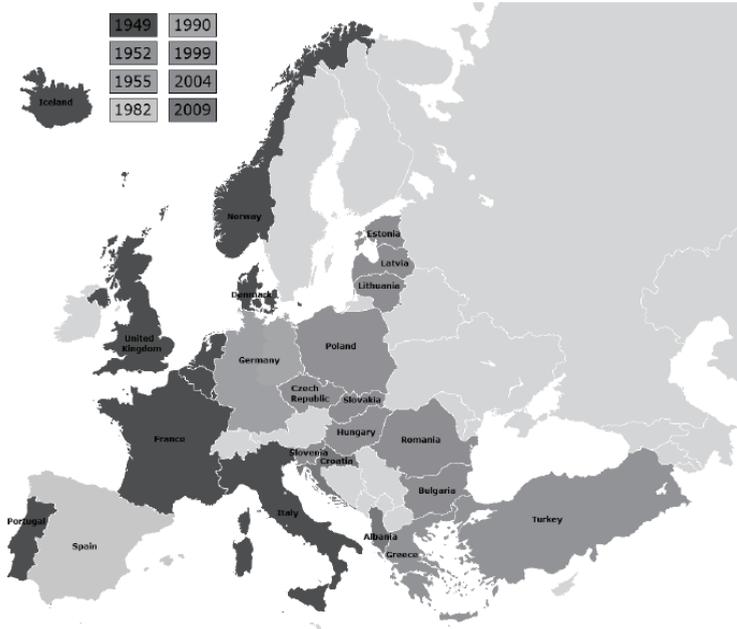
2009 年 4 月に北大西洋条約調印 60 周年目を記念してドイツのケールとフランスのストラスブールにおいて同時開催された NATO 首脳会議では、アルバニアとクロアチアの新規加盟が認められた。冷戦後の 1999 年、2004 年につぐ第三次拡大である。これにより NATO 全加盟国は 28 カ国となった（地図参照）。アルバニア、クロアチアとならんで加盟準備を進め、いまや唯一の MAP 参加国となったマケドニアについては、国名問題を理由にギリシャが反対し、先送りとなった。そのほか、ボスニア＝ヘルツェゴヴィナとモンテネグロの「(加盟) 希望と NATO との集中的対話の進展を歓迎」することが表明された（首脳会議共同宣言第 24 項）¹⁹。またセルビアについては、加盟への関心を歓迎するとしつつも、旧ユーゴ国際刑事法廷に協力すべきことが明記されていた（首脳会議共同宣言第 28 項）。

一方、前年 4 月のブカレスト NATO 首脳会議で、MAP 参加への言及もなしに「加盟国となるだろう」との言及がみられたウクライナとグルジアについては、その安定と改革が欧大西洋の安全保障にとって重要であるとしつつも、「(両国の) 改革の進展を注意深く監視し続ける」（首脳会議共同宣言第 29

項)として、実質的な先送りとなった。これら両国については、「NATO・ウクライナ理事会」、「NATO・グルジア理事会」を通じた対話が引き続き行われるとされたものの、加盟への具体的な道筋は示されなかった。

そのウクライナでは2010年2月に大統領選挙が行われ、親露派で元首相のヴィクトル・ヤヌコヴィチ氏が当選した。新大統領は就任演説で「(軍事)ブロックに属さない欧州国家」を目指すとして演説し、事実上、NATO加盟方針の撤回を言明した。グルジアについても、アブハジアと南オセチアをロシアが一方的に国家承認をしたままとなっている。

こうしたことから今後のNATOは、南バルカンの空白を埋めるような拡大をしばらくは行うにせよ、冷戦後の「外的適合」プロセスとしての拡大は、おおむね終息するものと思われる。しかしNATOは、いまやその将来像を必ずしも共有しないまま28カ国にまで拡大してしまった。したがって現在、NATOにとってより大きな問題は、そうした拡大の先に、いったいどのようなNATOがあるのかということである。2010年11月に発表される予定の戦略概念をめぐる議論は、まさにそのような背景ですすめられている。とはいえ冷戦後の戦略概念は広報外交の性格が濃くなっているだけに、仮に新しい戦略概念の策定がなされたとしても、それによりNATOが現在の混迷から抜け出すことができると期待できるほど状況は楽観できないように思われる。MAPプロセスにより拡大してきたNATOは、いまや海図(マップ)なき漂流の危機にさらされている。



地図 NATO加盟国 1949～2009

<http://commons.wikimedia.org/wiki/File:NATO_expansion.png>より引用

—注—

- ¹ 「・・・締約国は、民主主義の諸原則、個人の自由及び法の支配の上に築かれたその国民の自由、共同の遺産及び文明を擁護する決意を有する・・・」（北大西洋条約前文より）
- ² 1991年の戦略概念は<<http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm>>参照。
- ³ Final Communique, Brussels, 17 Dec. 1992, para 4.
- ⁴ 1999年の戦略概念は<<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>>参照。
- ⁵ Gerald B.Solomon, *The NATO Enlargement Debate, 1990-1997: Blessings of Liberty*, Praeger, 1998, pp.123-23.
- ⁶ 広瀬佳一「NATO拡大におけるPfPの機能－NATOのためのパートナーシップ?－」『ロシア研究』（日本国際問題研究所）第28号、1999年4月、111～125頁参照。
- ⁷ James M.Goldgeier, “Not When but Who,” *NATO Review*, Spring 2002.
- ⁸ MAPのPfPとの関係および加盟への道程については次を参照。Jeffrey Simon, “Roadmap to NATO Accession: Preparing for Membership”, *INSS Special Report*, Oct. 2001.

- ⁹ 6月15日のワルシャワでのブッシュ演説は次を参照。
 <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010615-1.html>>
- ¹⁰ Steven Woehrel, Julie Kim, and Carl Ek, NATO Applicant States: A Status Report, Report for Congress, CRS, updated April 25, 2003: 3-5.
- ¹¹ Zoltan Barany, "NATO's Post-Cold War Metamorphosis: From Sixteen to Twenty Six and Counting", *The International Studies Review*, Volume 8, Number 1, March 2006, p. 172.
- ¹² Istanbul Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Press Release(2004)096, 28 June 2004 (第3項) .
- ¹³ IISS, *The Military Balance 2003-2004*, Oxford University Press, 2003.
- ¹⁴ 米議会調査部による評価参照。Steven Woehrel, Julie Kim, and Carl Ek, NATO Applicant States: A Status Report, Congressional Research Service, The Library of Congress, April 25, 2003, pp.40-41.
- ¹⁵ 米国のNATO大使R.Nicholas Burnsは議会公聴会でこの点を強調し、「われわれは今回のNATO拡大について、これほど多くの国々を防衛する義務を負うことになるのかのみ考えるべきではない。むしろわれわれが試練に立たされたとき、これほど多くの国々が確実に米国支持にまわるのだと考えるべきだ」と述べている。Transcript of Senate Foreign Relations Committee Hearing on NATO Enlargement, April 1, 2003, Federal News Service.
- ¹⁶ Riga Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Press Release(2006)150, 29 November 2006 (第37項) .
- ¹⁷ Bucharest Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Press Release(2008)049, 3 April 2008 (第23項) .
- ¹⁸ 広瀬佳一「MD問題と東欧の安全保障」『海外事情』（拓殖大学海外事情研究所）第56巻6号（2008年6月）（88～99頁）参照。
- ¹⁹ 以下、首脳会議共同宣言は次を参照。Strasbourg / Kehl Summit Declaration, Press Release: (2009) 044. <http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease>

第2章 行動する NATO

鶴岡路人

はじめに——バルカンでの出発

今日の NATO の特徴を一言で表現すれば、それは「行動する同盟」である。内外で行動が求められ、NATO の行動範囲は大幅に拡大している。その象徴はアフガニスタンでの ISAF（国際治安支援部隊）であろう。NATO の歴史に鑑みれば、これは新しい現象である。冷戦期の NATO は、周到な対処計画を策定し、ソ連邦を筆頭とする共産主義陣営の西ヨーロッパへの侵略という非常事態に備えていたが、幸運なことに、実際に作戦を実施する機会はなかった。それどころか、1 発の銃弾を撃つことすらなく、冷戦の終結を迎えたのである。抑止・防衛態勢の構築が主たる任務であり、そのための演習等も大規模に実施されていたが、今日と比較すればそれは静的な姿だったと言える。非常時に備えてじっと待つのが NATO の本義であった。

冷戦後の NATO は、国連や CSCE（欧州安全保障協力会議）等との関連で、平和維持活動、危機管理活動に徐々に関与するようになったが、それら領域への本格的な参入は、1995 年のボスニア和平に関する Dayton 合意を受けての平和維持部隊（IFOR、後に SFOR）によって始まった¹。1999 年春には、コソボ問題を巡り、セルビア及びコソボに対して、大規模な空爆作戦を実施し、後に、コソボに平和維持部隊（KFOR）を駐留させることになった。ボスニアの SFOR は、2004 年 12 月に EU（欧州連合）に移管されたが、KFOR は NATO の指揮下での展開が続いている。規模は縮小方向であるもの、2010 年 2 月の時点でも、1 万名を超える部隊が駐留している²。1990 年代以降、NATO は作戦を遂行する組織としての側面を急速に増してきたのである。

当初、バルカン地域での活動は、「域外（out of area）」問題として議論されていた。欧州から遠く離れたアフガニスタンやイラクで活動を行う今日の NATO に鑑みれば、隔世の感がある。しかし、NATO の基本条約である北大西洋条約（ワシントン条約）は、第 6 条において、条約（第 5 条の定める集団防衛）の地理的適用範囲を、北回帰線以北の北大西洋地域に位置する締約国領土に限定しており、旧ユーゴ諸国が NATO の域外であることに疑念の余

地はなかった³。それでも、(実際には隣接地域でもある)域外の問題に目をつぶるようでは、冷戦後の欧州において NATO が有用性を維持することは困難であった。「Out of Area or Out of Business (域外活動をするか廃業するか)」との、1990年代前半以降によく使われたスローガンは、当時の意識の変化をよく表している。そして NATO は旧ユーゴ諸国での活動に関与することになったわけだが、NATO 加盟国に地理的に挟まれている地域を域外と呼ぶ時代が長く続くことはなかった。

NATO 内での議論における域外、そしてさらには国際安全保障問題における地理的概念を大きく覆したのが、2001年9月11日の米国に対する同時テロ事件(9.11事件)である。それは、安全保障上の脅威・挑戦に地理的境界線が存在しなくなったこと、すなわち、地球の裏側の出来事が自国の安全保障に直結するとの現実を突きつけるものであった。9.11事件を直接的に引き起こしたのは、米国から遠く離れたアフガニスタンにおいて、タリバン政権の庇護のもとに活動していた国際テロ組織アル・カイダだったのである。これが、グローバルに活動する今日の NATO の出発点となる大きな転換点になった。NATO が加盟国の防衛を目的とする以上、域外からの直接の脅威に目をつぶるわけにはいかなかったのである。同事件を受け NATO は、集団防衛を規定する北大西洋条約第5条を史上初めて発動した⁴。

そこで本章では、まず、9.11事件を出発点として、NATO が域外活動を巡る論争を終結させ、グローバルな活動をするに至る過程を検証する(第1節)。域外活動の代表的事例はアフガニスタン ISAF であり、その同盟変革の中で位置付けを分析する(第2節)。その上で、域外活動の実施の中で明らかになってきた軍事能力を含めた NATO 内での問題について議論したい(第3節)。しかし今日の NATO は、域外のみで行動していればよいわけではない。域内での行動もまた求められているのである。そこで、域内での任務として、2008年8月のロシア・グルジア紛争を受けて注目されるようになった古典的な意味での領域防衛の問題を検討(第4節)した上で、最後に、新たな脅威への対応における北大西洋条約第5条の再定義の問題を取り上げることにしたい(第5節)。これらを通じて、内外で行動することの求められる同盟としての今日の NATO の姿に迫ることが本章の目的である。

1. 活動のグローバル化と「域外」論争の終焉

NATOは現在、アフガニスタン（ISAF）、コソボ（KFOR）、地中海（OAE：Operation Active Endeavour）、イラク（NTM-I：NATO Training Mission in Iraq）、ソマリア沖・アデン湾（Operation Ocean Shield）等、世界各地で活動を行っている。それ以外にも、すでに終了した作戦・任務として、スーダンに展開したAU（アフリカ連合）部隊（AMIS）への輸送・訓練支援、2005年10月のパキスタン地震を受けての救援活動等にNATOとして関わってきた。まさに、「存在する（ことに意義のある）同盟（Alliance in Being）」から、「行動する（ことに意義のある）同盟（Alliance in Doing）」への大転換である⁵。しかも、OAE以外の今日のNATOによる作戦・任務は、NATOの根幹である集団防衛ではなく、いわゆる「非5条任務」として実施されている⁶。さらに、活動地域も伝統的な用語で言うところの域外なのである。

ここに至る過程を特徴付けるならば、それは、対症療法だと言える。つまり、NATOとしてグローバルに行動する同盟への事前の青写真があったのではない。国際社会及び紛争現場の要請、特に、NATO以外にそうした大規模作戦を実施する能力のある他のアクターが存在しないとの、いわば消去法的事情に引きずられる形で受動的に行動してきたことの帰結が、今日の状態である⁷。ダールダー（Ivo Daalder）とゴールドガイアー（James Goldgeier）は、「祝福がほとんどなく、注目はさらにされない形で（with little fanfare—and even less notice）」で、NATOの活動がグローバル化されたと述べている⁸。NATOの活動のグローバル化に関する政治的決定や、NATO戦略全体の中で域外任務の位置付けの明確化等が、実質的になされなかったという意味において、同指摘は極めて的確なものである。

冷戦後の生き残りや国際的影響力の拡大のために、各地の作戦へのコミットメントを意図的に（戦略的に）拡大しているとの、NATOに対する批判的理解は、NATO加盟国内でも、また日本を含めた域外諸国の間でも散見される。しかし、実際に部隊を提供する各国政府にとって、自国の外での作戦に部隊を派遣することは、国連傘下であれ、NATOであれEUであれ、人的・財政的コストとともに政治的リスクの伴う、高度にセンシティブな問題であり、容易なものではない。それが故に、NATOとして作戦実施の決定がコン

センサスで下されても、各国から必要な兵力を集めることには、常に困難が伴うのである。それでも、必要に迫られてコミットメントの範囲を拡大せざるを得なかったのが、9.11 後の NATO である。だからこそ、次節で述べるように、活動の拡大にそれを実施するための能力の整備も追いついていない。そして各国の軍隊においては、作戦の周期 (operational tempo) が急速に早まり、要員や装備の確保は綱渡り状態が続いている。NATO (加盟国) の政策決定者にしてみれば、「やりたくてやっているのではない」、「やらなくてよいなら、やめたい」というのが、偽らざる心情であろう。

しかし、それでもやめられないのは、NATO 諸国の安全保障がかかっているからである。NATO が加盟国の安全を守るための組織であるとの基本に立ち返れば、それを脅かす問題には、地理的境界を越えてでも対処せざるを得ない。9.11 事件は、NATO 加盟国の安全が域内での対処のみでは維持できないことを、劇的な形で示したのである。安全保障上の脅威及び挑戦のグローバル化である。NATO の活動領域のグローバル化は、好むと好まざるとに関わらず、その不可避的な結果だったと言える。

それでは、NATO において古典的とも言える域外論争は、実際にどのように乗り越えられてきたのだろうか。NATO は、既述の通り 1990 年代のバルカン地域への関与により、域外での活動に乗り出した。それを受け、1999 年 4 月に策定された NATO の最高位の文書である戦略概念では、「欧州大西洋地域 (Euro-Atlantic area)」全域での活動が明記されている⁹。しかし、同地域を超えたさらなる域外が NATO の活動領域として明確に視野に入るのは、9.11 後である。当時のブッシュ (George W. Bush) 米政権は、アフガニスタンでの軍事行動に関する NATO 諸国の対米支援の申し出の多くを断ったが、NATO が歴史上初めて発動した第 5 条に沿って行われた活動の対象は、米本土防衛のための一部の措置を除けば、遠い域外のアフガニスタンだったのである¹⁰。この点への疑問の声は皆無に等しかった。各国は、(米国主導の)アフガニスタンでの軍事行動、及びそれへの支援を、第 5 条発動の当然の結果として受け入れたのである¹¹。さらに、翌 2002 年 5 月にレイキャビクで開かれた NATO 外相会合のコミュニケは、「(同盟に与えられた) あらゆる任務を実施するために、NATO は、何処でも必要とされる場所 (wherever they are needed) に部

隊を迅速に派遣し、遠距離においても長期的にそれを維持し、その目的を達成する能力を有しなければならない¹²」と述べた。当時は必ずしも注目された決定ではなかったものの、後から見れば、「域内」「域外」の別に関わらず、世界中「何処でも必要とされる場所」で活動することを公に宣言した重要な転換点であった¹³。これによって、NATO の活動範囲に関する域外論争が、実質的に終結したと言える。後の NATO 即応部隊 (NRF) の整備は、この決定を具体化したものであり、同部隊についても、地理的な活動範囲の制限は設けられていない¹⁴。NATO は 2003 年 8 月に、アフガニスタン ISAF の指揮を引き継ぐことになるが、それも、レイキャビクのコミュニケで示された新たな認識がなければ、想像すらできなかつただろう。

もつとも、NATO が域外での活動を増大させることを、全ての加盟国が全面的に賛成しているわけではない。NATO は欧州大西洋地域の地域組織である(べき)との見方は依然として根強い他、NATO の役割が増大することへの警戒心も、フランス等、安全保障面における EU の役割拡大に熱心な諸国において、根強く残っている¹⁵。さらに、域外国の中にも、米国を中心とした軍事同盟である NATO の活動範囲拡大に懸念を有さざるを得ない諸国が存在する。中国はその好例である¹⁶。それでも、NATO が活動をする際に、「域外」か「域内」かという、地理的区分による活動の是非が議論の焦点になることは、基本的になくなったのである。或いは、少なくとも、域外であることのみを理由に、NATO の域外活動に反対することはほぼ不可能になったと言える。それだけでも大きな変化である。

2. 作戦実施と同盟変革——アフガニスタン ISAF のインパクト

「行動する同盟」へのシフト、及び世界各地へのコミットメントにおける受動的及び消極的性格は、アフガニスタン ISAF に関して最も当てはまる。ISAF 自体については、本報告書第 3 章(宮原信孝担当)が扱うが、本章でも、NATO 変革全体での位置付けにおける同作戦の意義についてのみ触れておくことにしたい。

そこでまず理解すべきは、NATO が ISAF の指揮をとることになった背景、及び当時の状況と今日のそれとの間の乖離である。ISAF は、NATO が指揮権

を引き継いだ 2003 年 8 月の時点では、首都カブール及びその周辺地域を活動範囲とした 5,000 名規模の部隊に過ぎなかった。その後、活動範囲及び部隊数の拡大が続けられ、2006 年秋には全土への展開が完了した。そして、2009 年 12 月に発表された米軍約 3 万名の増派が完了していない現段階(2010 年 3 月)で、すでに当初の 20 倍近い約 9 万名の規模になっている¹⁷。さらに、当初は純粋な平和維持と思われていた活動が、南部及び東部では、武装勢力との戦闘が ISAF 部隊の主要な任務になっている現実もある。NATO としてみれば、当初の想定を大きく超える状況である。卑近な表現ではあるが、「こんなはずではなかった」、ないし「聞いてなかった」というのが NATO 及び各国の本音であろう。

規模の拡大もさることながら、そもそも NATO は、2003 年夏に ISAF の指揮権を引き継いだ時点で、アフガニスタンの安定化・復興に関して明確な戦略を有していたわけではなかった点も見落としはならない。ISAF 参加国の間で、司令部機能を半年ローテーションで担当することが非効率且つ困難であったために NATO として支援するというのが、当時の理解であった。そのため、司令部機能の設置・維持という技術的側面が強調されていたのである¹⁸。さらに言えば、アフガニスタンの安定化・復興に関する包括的な戦略が求められているという認識自体、当時の NATO にはなかったのではないか。NATO はあくまでも治安面に限定された役割を果たすという想定だったのである。NATO が ISAF の指揮権を引き継ぐとの決定は、2003 年 4 月の NAC で採択されているが、それは、NATO としてアフガニスタンの将来に第一義的な責任を負う用意のあることを意味するのでも、また、同国の安定化と復興のための戦略を示すものでもなかったのである。

例えば、ISAF の傘下で民軍共同による PRT (地方復興支援チーム) を展開することも、NATO としての当初計画に含まれていなかった。米国の要請を受けて 2003 年秋から PRT の一つを主導することになったドイツは、米国と激しく対立したイラク戦争の直後だったという事情もあり、米国主導の OEF (不朽の自由作戦) の下での PRT 展開ではなく、ISAF の傘下での活動にすることを求め、結果としてその時期に ISAF の活動範囲拡大が実現するのである。そこには、NATO としての戦略性は全く見受けられない。

アフガニスタンにおける NATO は、受け身の対応に終始してきたのである。好意的に言えば、状況の変化に柔軟に対応してきたということだが、試行錯誤の繰り返しであったことは否定できない。

それでも、作戦の規模が拡大し、投入される資源が増大する中で、ISAF が NATO にとっての最優先の（作戦上の）課題であるとの認識は、同盟内で定着し、繰り返し表明されてきた¹⁹。その背景には、同作戦が NATO 自体、あるいはより具体的には同盟変革の成否と方向性を占うものになっているとの認識がある²⁰。NATO（諸国）が ISAF の経験を積む中で、同盟内のバードン・シェアリング、必要な軍事能力の不足、各国部隊の行動に関する留保条件 (caveats) 等に関する問題、さらには非加盟国や他の国際機関との協力等、さまざまな課題が出てきており、改善を要する点がより明確に認識されるようになったのである。これら課題への対応は NATO 変革そのものであり、ISAF に代表される実戦経験が、変革を牽引するとの構図になっている。実際それらの課題は、アフガニスタンに限定されたものではなく、遠征任務、さらには今日の軍事作戦全般に共通するものだと言える。まさに、「実践しながら学んでいる (learning by doing)」のが、今日の NATO の姿である。アフガニスタン ISAF 等の作戦を抜きに、今日の NATO が理解できない所以である。

さらに、ISAF のような種類の作戦が、NATO にとって最初で最後のものにはならないとの認識も、そうした構図を後押ししている。2006 年 11 月のリガ首脳会合で正式に採択された包括的政治指針 (CPG: Comprehensive Political Guidance) は、「安定化作戦及び紛争後の復興努力に対する軍事的支援の重要性が増している」との見方を示した上で、(最高度の作戦遂行能力を維持するとしつつも)「もっとも蓋然性の高い作戦 (the most likely operations)」に「特に焦点を当てる」としている²¹。好むと好まざるに関わらず、将来、類似の作戦に関与せざるを得ないであろうとの認識が、ISAF を契機とした変革努力をもたらしているのである。もっとも、アフガニスタン ISAF 規模の作戦の実施が、今後繰り返されることになるか否かは不明である。大規模な地上軍の派遣より、ダルフルールにおける AU (アフリカ連合) 支援のような訓練及び輸送に関わる間接的関与の蓋然性の方が高いとも考えられる。しかし、ISAF にしても、NATO がこの規模で関与することになろうとは当初考えられ

ていなかったわけであり、ISAFのような大規模作戦に NATO が再び関与する（せざるを得なくなる）可能性を否定することはできない。域外での安定化・復興作戦への関与をどのように位置付けるかは、2010年11月のリスボン首脳会合で採択が予定される新たな戦略概念に向けての検討においても、最も重要な論点の一つである²²。

3. 活動の地理的拡大と機能的拡大——新たな課題

「行動する同盟」へのシフトを改めて整理すれば、それは、活動の地理的拡大と機能的拡大と捉えることができる²³。活動範囲の地理的拡大とは、文字通りの意味であり、NATO加盟国内（北大西洋条約によるところの「域内」）から、NATO加盟国近隣地域（北大西洋条約及び従来議論によるところの「域外」）を経て、アフガニスタンやパキスタン、ソマリア沖に象徴されるグローバルな活動への変化である。これに関しては、特に欧州諸国による部隊の展開能力、特に戦略輸送能力の不足が大きな課題となっている。戦略輸送能力については、アントノフ機のリースに関する SALIS（Strategic Airlift Interim Solution）や、米国製の C-17 輸送機の共同購入スキーム等が、NATOの一部諸国の間で進められているものの、抜本的な解決には至っていない。欧州諸国が共同開発を行っているエアバス社の A-400M 計画も遅延が続いている。域外作戦の現地で、戦術的な物資や人員の輸送に使用可能なヘリコプターの不足も深刻な問題である。これに関しては、NATO内でも問題意識が高まり、SHAPE（欧州連合軍最高司令部）の下に、ヘリコプター能力支援のための信託基金が立ち上げられている。輸送能力のみならず、展開能力全般についても、欧州諸国においては、目標と現実との間に依然として大きな格差がある²⁴。アフガニスタンへの増派にしても、そもそも能力面での限界があるのである。加えて、意思の問題という側面がある。地理的な遠方への軍事的関与は、域内や旧ユーゴ諸国等の近隣地域へのそれに比べ、国内議会さらには一般国民の支持を得ることが難しいという問題も、改めて明らかになっている。安全保障上の脅威及び挑戦がグローバル化したことについて、頭では理解していても、一般国民がそれを切迫した問題として実感する機会は少ないのが現実なのである²⁵。グローバルな活動を考える上では、避けて

通れないハードルである。

活動の機能的拡大は、NATO の役割が、冷戦時代の集団防衛（領域防衛）を中心としたものから、平和維持、平和執行、さらには復興面を含む国家建設にまで拡大したことを指している。これも、能力面で大きな挑戦を伴うものである。冷戦時代の NATO は、集団防衛のための組織であり、統合軍事機構も領域防衛を中心に組織されていた。欧州諸国の軍隊も、基本的に領域防衛を主眼とした態勢をとっていたのである。民軍協力（CIMIC）や安定化・復興作戦は、新たな仕組みや異なる能力、考え方を必要とする領域であった。同時に、集団防衛を基礎とする軍事同盟が、狭義の軍事的領域を超えた活動にどこまで関与すべきかについても、NATO 内でコンセンサスは存在していないのである。NATO として独自の文民能力を構築することは考えられないが、他の国際機構、さらには非政府組織（NGO）を含めたさまざまなアクターとの協力はすでに不可欠になっている²⁶。

4. ロシア・グルジア紛争と集団防衛の再認識——第5条の伝統的機能

これまで見てきたように、安全保障上の挑戦及び脅威のグローバル化の結果として NATO は、活動範囲を急速にグローバル化し、実施する作戦の数も多くなった。それは、今日の国際安全保障環境の要請に応える形での同盟の変革であった。そうした中で、アフガニスタン ISAF は、同盟の最優先課題であると繰り返し強調され、その成否が NATO の将来を決定付けるとされてきたのである。しかし、それでもそれは NATO の全てではない。NATO には多様な役割や目的が存在している。そうした認識を呼び覚ますきっかけとなった第一は、2008年8月のロシア・グルジア紛争である。これにより、北大西洋条約第5条の伝統的な意味での集団防衛、すなわち領域防衛の必要性が再認識されることになった。第二は、NATO の新たな戦略概念を巡る議論の文脈である。1999年に策定された現行の戦略概念は、2010年11月にリスボンで開催される NATO 首脳会合で改定され、新たな戦略概念が誕生する見通しである。その過程では、当然のことながら、NATO の役割と方向性がさまざまな方向から再検討されることになる。

まずは、ロシア・グルジア紛争が投げかけた集団防衛・領域防衛を巡る問

題である²⁷。今回のケースでは、先に武力を行使したのがグルジア側であり、さらに、グルジアは NATO 加盟国ではないためそもそも第5条の対象ではなかった。それでも、ロシアが従来の一線を超え、他の主権国家への軍事侵攻を行ったことは、NATO 諸国にとっても衝撃的な出来事であった。ロシアと国境を接する諸国、旧ソ連の支配を受けたことのある諸国、国内にロシア系住民（さらにはロシア旅券を有する住民）を多く抱える諸国等は、グルジアでの出来事を特に深刻に受け止めたのである。議論の焦点は、NATO として現行の態勢で有効な領域防衛が可能かというものであった。つまり、北大西洋条約第5条の集団防衛コミットメントが、現実に履行可能かという問いかけである。加盟国の領域防衛のための NATO の現行の態勢が実際にどのようになっているかは、明らかになっていないため、不明な部分が多い。それでも、各種情報を総合すれば、NATO が冷戦後の新規加盟国の領土防衛に関する正式な非常事態対処計画（contingency plan）を策定してこなかったことはおそらく事実であり、また、新規加盟国の側も、当初想定された非常時の NATO 部隊の増派受け入れのための態勢整備を必ずしも進めてこなかったのである²⁸。

他方で、非常事態対処計画の策定を含めた集団防衛態勢の強化も、実際には容易なことではない。冷戦期のような大規模な計画を策定することは、国防予算の規模や、その中での資源配分の観点でも現実的ではないし、非常事態対処計画を策定する場合に、どのような具体的シナリオを描くかも不明確である。加えて、新規加盟国の側も、NATO 部隊（米軍）の大規模駐留を求めているわけでも、また、それに沿った形での自国の国防態勢強化への意思を表明しているわけでもない。さらに、パートナーとしてのロシアとの関係を考慮する必要もある。これらを考え合わせれば、NATO における集団防衛の態勢を強化するために実際に講じることのできる措置は、領土防衛の要素を盛り込んだ演習の規模と頻度を拡大することや、(冷戦期のような正式な常設のものには至らない段階での) 何らかの対処計画を策定すること等、少数に限られると見られている。

集団防衛に関する個別の論点を超えて、この文脈で表面化したのは、近年の NATO が、アフガニスタン ISAF に代表される域外任務を重視した結果、

加盟国の領土防衛という同盟の最も根幹の任務が疎かになってしまったのではないかとの懸念であった。これを9.11後のNATO変革の全体像の中で捉えた場合、それは、域外での任務と域内でのそれとの間のバランスという大きな問題として理解できる。NATOの活動全体に関連して、遠征任務（expeditionary missions）と同盟の中核任務としての集団防衛との間のバランスという概念は、2008年夏のロシア・グルジア紛争直後の2008年9月にロンドンで開かれたNATO国防相会合を境に、NATOの文脈で頻繁に使用されるようになった²⁹。それ以前にも、NATOとしての域外での作戦や域外諸国との関係強化に消極的な加盟国は存在したが、9.11を境にしたNATOの役割と活動のグローバル化の波の中で、同バランスを改めて真剣に検討する機会には、現実には乏しかったのである。この関連で、米ワシントンに所在する4つの研究機関で組織された「ワシントンNATOプロジェクト」は、2009年2月に公表した報告書の中で、「NATOは新たなバランスを必要としている」と主張し、その背景として、「もしNATOが、遠征任務においては目立ち（visible）ながら、われわれ自身の社会を守ることに目に見えない（invisible）とすれば、同盟への支持は低下するだろう」と指摘した³⁰。域内任務（NATO at Home）と域外任務（NATO Away）とのバランスとは、単に軍事的活動の重心をどこに置くのかという問題ではなく、NATOに対する一般国民の支持や理解をどのように確保するかという、民主主義体制下における同盟運営の根幹に関わる問題と切り離せないのである。

NATOにおける集団防衛を巡る議論が最終的にどのように収束するかは、現時点ではまだ不透明である。2010年11月に採択予定の新たな戦略概念の中でも、集団防衛が同盟の基礎であることは強調されるだろうが、それ以上の具体論に踏み込むことは容易ではないと考えられる。それでも、そして議論のきっかけが何であったとしても、集団防衛同盟たるNATOにおいて、集団防衛・領域防衛の問題が正面から真剣に議論されることは健全なことである。むしろ、冷戦後第一次の拡大（1999年）以降、この問題がNATO内ではほとんど議論されてこなかったことの方が不自然だったのかもしれない。アフガニスタンISAFに象徴される域外活動の拡張路線から見れば、これはある意味「揺り戻し」である。しかし、上述報告書も指摘するように、域内の集

団防衛を固めない限り、域外任務への国民の理解と支持を確保し続けることは困難なのである。その意味で、集団防衛の確保は、さらにはそれを軸とした同盟変革を進めるための基礎にもなっているのであり、「行動する同盟」を考える際にも不可欠な要素になるのである。そのことは同時に、北大西洋条約第5条の集団防衛が、ロシアの脅威を直接的に感じる一部諸国のみの問題でないことも示している。さらに、軍事能力の観点から考えた場合、集団防衛を効果的に実行するためにも軍隊の変革は必要であり、集団防衛を強調したとしても、遠征任務に必要な能力構築という近年の変革の方向性が抜本的に変わるわけではない点も指摘しておく必要がある³¹。

5. 新たな挑戦への対応 —— 「行動する第5条」の模索

ロシア・グルジア紛争を契機として再認識されたのは、北大西洋条約第5条の伝統的側面だが、同時に検討対象となるのは、今日の安全保障環境下での第5条の新たな役割である。端的に言えば（古典的な意味での領域防衛以外に）何が第5条の対象になるのかという問題であり、より根源的には「NATOは何を守る必要があるのか³²」ということである。各国の安全保障に影響を及ぼす脅威・挑戦は、国際テロリズム、大量破壊兵器（WMD）及びミサイル技術の拡散、サイバー攻撃、エネルギー供給の妨害、海賊行為等、冷戦期に比べて多様化している。そうした中で、「第5条の新しい理解³³」が求められている。その新しいコンセンサス形成こそ、2010年11月に採択予定の次期戦略概念における、おそらく最も重要な課題であろう。まさに、「行動する第5条」の模索である。

第5条の新たな役割の文脈で、最も具体的な議論的になっているのはミサイル防衛（MD）である。NATOにおけるMDは、展開部隊をミサイル攻撃が防護する必要性の文脈で取り組みが開始され、各国の有するシステムをつなぐシステム（system of systems）として、NATOの下でALTBMD（Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence）計画が進められている。これに加えて存在するのが米国のMD計画である。2007年以降進められてきたブッシュ（George W. Bush）政権による計画は、イラン等からの長距離ミサイルへの対応策として、ポーランドに迎撃ミサイル基地、チェコにレーダー基地を設

置するものだった。しかし、2009年1月に発足したオバマ（Barack Obama）政権は同年9月にこれを撤回し、より喫緊の脅威である短・中距離ミサイルへの対応に焦点を移した。それにより、当面は地中海での海上配備のMDシステム（SM-3）を軸に、将来的にはルーマニア等に陸上発射型の迎撃ミサイルを配備する方針に転換したのである。米国はこれを段階的対応アプローチ（PAA: Phased Adaptive Approach）と呼んでいる³⁴。

NATOの課題は、ALTBMDと米国のMDシステムを接続させることである。両者の接続は、ブッシュ政権下のMD計画時からの課題であり、内部で検討が続けられてきたが、オバマ政権下のPAAの方がNATOの役割は増大すると見られており³⁵、新時代におけるより行動的な集団防衛、すなわち第5条の新たな側面のテストケースになる可能性がある。ラスムセン事務総長も、MDの戦略的必要性を指摘した上で、「効果と費用の観点からMD整備は（NATO内で）共に行うことが望ましい」と述べ、さらに、それは「一つの屋根を共に建設するということであり、安全保障を共有していることの具体的な意思表示」になると続けている³⁶。しかし実際問題としては、欧州諸国がMDを第5条の集団防衛に直接関わる問題、さらには、NATOにおける抑止態勢の一翼を担う存在であると見てはいえない現実がある。米国は、2010年2月に発表された『弾道ミサイル防衛報告（BMDR）』の中でも、MDを抑止態勢の一環に明確に位置づけているが³⁷、NATOの文脈においてMDは、従来、主としてWMD・ミサイル技術拡散問題やロシアとの関係の文脈で議論されてきており、抑止態勢全般に関わる問題として位置付けられる機会はほとんどなかった。その背景の第一は、WMDやミサイル技術の拡散による脅威への認識が、欧州ではいまだ低い水準にあることである。加えて、欧州において検討及び開発されてきた各種MDが、いずれも展開部隊防護のための限定的なシステムであったこと、及び抑止態勢の一部として捉えやすい国土・国民を広範に守るシステムの導入は、技術的にも予算的にも、多くの欧州諸国にとっては手の届かないものと見られてきたとの事情があった。

しかし米国が、欧州に対してすでに現実の脅威となっているイランの短・中距離ミサイルへの対抗措置としてのMDの欧州配備を進める決定を行った以上、NATOの欧州諸国の側でも、加盟国の防衛、すなわち北大西洋条約第

5 条の集団防衛の枠内で MD を捉える必要性が今後高まることになろう。NATO としての MD への関与に積極的なラスムセン事務総長は、2010 年 3 月の定例記者会見の中で、MD を「抑止の非常に重要な一側面 (one very important aspect of deterrence) ³⁸」として言及し、同月のワルシャワでのスピーチでは、「NATO の抑止態勢はミサイル防衛を包含すべきであると信じている³⁹」と述べている。ALTBMD と米国の新 MD 計画の接続の検討、さらには NATO の新しい戦略概念の作成過程を通じて、MD が、核を含む NATO における抑止態勢との関係でどのように位置付けられていくかが注目される⁴⁰。

「行動する第 5 条」の文脈では、MD の他に、サイバー防衛やエネルギー安保、さらには気候変動における NATO の役割が議論の対象となってきた。サイバー防衛については、2008 年 5 月にエストニアに NATO のサイバー防衛研究施設 (COE) が設置されており、NATO としてもすでに一定の能力を有している。他方、エネルギー安保における NATO の役割に関しては、2006 年 11 月のリガ首脳会合以降、さまざまな側面から検討がなされているものの、ソマリア沖・アデン湾での NATO 部隊による海賊対策が、エネルギー資源の輸送を含む海上交通路の安全確保に貢献している以上は、具体的な姿が見えてこない段階にとどまっている。そうした中、NATO においては、ラスムセン事務総長のリーダーシップの下、事務局 (IS) が改編され、「新たな脅威・挑戦局 (New Threats and Challenges Division)」が近く発足予定である。新しい組織には、テロリズム、WMD、ミサイル防衛、エネルギー安保、サイバー防衛等の関連部署が集約されると見られている。

むすび

NATO の活動の地理的・機能的拡大を一言で説明すれば、ラスムセン事務総長が述べるように「今日のリスクと脅威の性質がグローバルになる以上、我々の同盟 (NATO) もその事実を反映する必要がある」のであり、今日の姿はその「自然」な結果ということになる⁴¹。それには、アフガニスタン ISAF や、ソマリア沖・アデン湾での海賊対策に代表される域外の活動に加え、サイバー攻撃への対応やミサイル防衛の整備等、NATO 諸国内での活動の双方が含まれる。

NATO は元来プラグマティックな組織であり、求められることの中から実行可能なことを実践してきたとの側面が強い。概念化や全体の中での位置付けよりも、実態が進むのが常である。しかし、実態先行でさまざまな活動が拡大した結果、やはりそれぞれの位置付けを改めて整理する必要性も高まっており、その役割を果たすことが期待されているのが、2010年11月のリスボン首脳会合で採択予定の新しい戦略概念である。

それは、NATO の役割に関する新しい政治的コンセンサスの形成プロセスでもある。したがってそれは、作戦や軍事能力に関する技術的検討にとどまらないのであり、容易な作業ではない。しかし、NATO が元来受身の性格を有する組織であり、実態に応じて柔軟に対応することを特徴とする以上、戦略概念という一つの文書によって NATO が今日抱える課題やジレンマが全て解決され、今後の NATO の行動が一直線上に規定されるようなことにはならないこともまた事実であろう。

— 注 —

- 1 この経緯の概観としては、例えば、David Yost, *Alliance Transformed: The Alliance's New Roles in International Security* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1998)を参照。
- 2 最新の数字は、“KFOR Placemat (Contributing Nations and Troop Numbers),” NATO HQ, 1 February 2010 参照。
- 3 NATO は、自らの関わる活動の法的根拠に関する加盟国間での法解釈の統一は必ずしも行っていない。ただし、域外での非 5 条任務の根拠としては、領土の一体性、政治的独立、安全が脅威にさらされたときには締約国間で協議を行うと規定した北大西洋条約第 4 条が援用されてきたとの解釈が主流である。同条は、域外での紛争に NATO が関与することを想定して設けられたものではないが、第 4 条による協議の対象となる事象の地理的範囲を規定する文言は存在していない。同条約第 6 条の地理的制限は第 5 条の適用に関するものであり、第 4 条は、第 6 条の規定に関わらず適用可能である。域外活動の北大西洋条約上の根拠に関しては、例えば、Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective* (Aldershot: Ashgate, 2006), pp. 105-106 を参照。
- 4 Edgar Buckley, “Invoking Article 5,” *NATO Review* (Summer 2006).
- 5 Karl-Heinz Kamp, “The NATO Summit in Bucharest: The Alliance at a Crossroads,” *Research Paper*, NATO Defence College, No. 33 (November 2007), p. 4.
- 6 NATO 内及び国連の文脈での整理として、ISAF は国連安保理のマンデートの下で実施されている非 5 条作戦であるが、① NATO 諸国のアフガニスタンへの関与は 9.11 事件を契機としており、同事件を受けて NATO は第 5 条を発動していること、② 米国はア

フガニスタンでの作戦を明確に自衛のための戦争と位置付けてきたこと、さらに、③アフガニスタンでの作戦の成否は米国以外の諸国にとっても、自国の安全保障を直接左右するはずであること等から、ISAFを第5条の集団防衛の文脈で理解すべきであるとの声が米国では根強い。その背景には、欧州諸国によるISAFへの貢献が不十分であるとの米国の不満・苛立ちがあり、ISAFを集団防衛として捉え直すことで、同盟国からの更なるコミットメントを引き出す狙いがあると考えられる。例えば、Zbigniew Brzezinski, “An Agenda for NATO,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 5 (September/October 2009); The Washington NATO Project (lead author, Daniel Hamilton), *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century* (Washington, D.C.: Atlantic Council of the United States; Center for Strategic and International Studies; Center for Technology and National Security Policy, NDU; Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University SAIS, February 2009), p. 16 参照。

- 7 この点については、鶴岡路人「NATO 変革の現段階——新たな任務と新たなパートナーシップ」『外交フォーラム』（2007年4月号）も参照。
- 8 Ivo Daalder and James Goldgeier, “Global NATO,” *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 5 (September/October 2006, p. 105.)
- 9 “The Alliance’s Strategic Concept,” Approved by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Washington, D.C., 24 April 1999.
- 10 9.11 後の NATO の対応に関しては、Philip Gordon, “NATO After 11 September,” *Survival*, Vol. 43, No. 4 (Winter 2001-02), に詳しい。
- 11 米国主導の軍事作戦である OEF (Operation Enduring Freedom) への NATO 諸国の貢献は、各国により厳密な法的位置付けは異なるものの、北大西洋条約第5条発動の精神に沿ったもの——すなわち米国の自衛戦争への集団的自衛権（集団防衛）の行使——である。ただし、後に結成された ISAF は、国連安全保障理事会決議に基づく活動であり、法的根拠の観点では、第5条の集団防衛とは別個のものである（上記注6参照）。なお、既述のとおり同条約第5条の集団防衛の発動に関しては、同第6条で地理的適用範囲が制限されているものの、それは、武力攻撃を受ける場所に関する適用範囲であり、その結果として実施する軍事行動の対象範囲を制限するものではない。したがって、米国本土への外国からの武力攻撃への対抗措置としてアフガニスタンを攻撃することに、「域外」を巡る条約上の問題は生じない。
- 12 “Final Communiqué,” Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Reykjavik, 14 May 2002, Press Release M-NAC-1(2002)59, para. 5.
- 13 レイキャビク外相会合における同文言の重要性については、Diego Ruiz Palmer, “The Enduring Influence of Operations on NATO’s Transformation” *NATO Review* (Winter 2006)参照。
- 14 NRF 創設の決定は、“Prague Summit Declaration,” issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Prague, 21 November 2002, para. 4.
- 15 例えば、François Heisbourg, “Why NATO needs to be less ambitious,” *Financial Times*, November 22, 2006; Michèle Alliot-Marie, “L’Otan doit rester une organisation euroatlantique,” *Le Figaro*, October 30, 2006 等を参照。
- 16 中国の見方としては、例えば、Xinghui Zhang, “NATO needs to think twice about its future,” *NATO Review* (2008)を参照。
- 17 最新の数字は、“International Security Assistance Force: Key Facts and Figures,” NATO HQ, 5 March 2010 参照。
- 18 直接の当事者による解説として、Diego Ruiz Palmer, “The Road to Kabul,” *NATO Review* (Summer 2003)を参照。著者は NATO 事務局 (IS) 作戦局作戦課長。

- 19 従来は、「最優先課題 (top priority)」との言い方が多かったが、最近では、「最優先の作戦上の課題 (top operational priority)」ないし「主要優先課題 (key priority)」として言及される機会が増えている。ISAF 自体の重要性に変化があったわけではないが、この背景には、集団防衛等、NATO の中核任務との関係で、ISAF の位置づけを相対化させなければならないとの事情があると考えられる。
- 20 例えば、“NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance,” *CRS Report for Congress* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, July 2007)を参照。
- 21 “Comprehensive Political Guidance,” Endorsed by NATO Head of State and Government, Riga, 29 November 2006. 引用は、パラ 6 及び 7 から。なお、CPG は、NATO 戦略の最高位の文書である戦略概念 (Strategic Concept) の次に位置し、今後 10 年から 15 年の NATO 変革に対する政治的方向性や軍事能力面の優先項目等を示した文書である。CPG が作成されたのは今回が初めて。CPG の内容に関する解説・分析としては、Paul Saverieux, “The Comprehensive Political Guidance: A Primer,” *NATO Review* (Spring 2007)が参考になる。より批判的な評価としては、リガ首脳会合前のものだが、例えば、Julianne Smith et al., *Transforming NATO (...Again): A Primer for the NATO Summit in Riga 2006* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2006), pp. 15-17, を参照。
- 22 そうした任務を正面に位置付けるべきとの考え方については、例えば、Rob de Wijk, “The Irresistible Pressures Forcing Change in NATO,” *Europe’s World*, No. 5 (Spring 2007)参照。また、Klaus Wittmann, *Towards a New Strategic Concept for NATO*, Forum Paper 10 (Rome: NATO Defense College, September 2009), pp. 55-59; Karl-Heinz Kamp, “Towards a New Strategy for NATO,” *Survival*, Vol. 51, No. 4 (August-September 2009)も参照。
- 23 同様の整理については、鶴岡路人「NATO 変革の中の災害救援——パキスタン地震救援活動と同盟変革の方向性」『国際安全保障』第 34 巻 3 号 (2006 年 12 月)も参照。
- 24 欧州諸国軍の展開能力の実態については、EU を軸にした検証だが、Bastian Giegerich, *European Military Crisis Management: Connecting Ambition and Reality*, Adelphi Paper 397 (Abingdon: Routledge 2008)が参考になる。
- 25 鶴岡路人「NATO 変革の現段階——新たな任務と新たなパートナーシップ」『外交フォーラム』(2008 年 4 月号) 参照。
- 26 これが「包括的アプローチ (Comprehensive Approach)」と呼ばれるものであり、本報告書第 5 章で取り上げる。
- 27 この問題に関する詳細な検討は、鶴岡路人「NATO における集団防衛の今日的課題——ロシア・グルジア紛争と北大西洋条約第 5 条の信頼性」『国際安全保障』第 37 巻 4 号 (2010 年 3 月) 参照。
- 28 1997 年 3 月の段階から、新規加盟国の防衛は、前方展開ではなく増派能力の整備によって担保することが表明されてきた。同上 94 頁参照。
- 29 例えば、“Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer at the Royal United Services Institute (RUSI),” London, 18 September 2008 を参照。
- 30 The Washington NATO Project, *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century*, p. 26.
- 31 この点については、例えば、David Yost, “NATO’s Evolving Purposes and the Next Strategic Concept,” *International Affairs*, Vol. 86, No. 2 (March-April 2010)参照。
- 32 Kamp, “Towards a New Strategy for NATO,” p. 23.
- 33 “Towards a New Strategic Concept: The Military Perspective,” Speech by the Chairman of the NATO Military Committee Admiral Giampaolo di Paola, National Defence University, Warsaw, 17 July 2009.
- 34 詳しくは、Department of Defense, *Ballistic Missile Defense Review Report*, Washington, D.C.,

February 2010 参照。オバマ政権の政策転換に関しては、例えば、Mark Fitzpatrick, “A Prudent Decision on Missile Defence,” *Survival*, Vol. 51, No. 6 (December 2009-January 2010); Ronald Asmus, “Shattered Confidence in Europe,” *Washington Post*, 19 September 2009, また、鶴岡路人「欧州におけるミサイル防衛の新展開——オバマ政権による新計画と欧州、NATO、日本」『NIDS コメンタリー』（防衛省防衛研究所）第2号（2009年12月9日）も参照。

- ³⁵ “Final Statement,” Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Foreign Ministers Held at NATO HQ, Brussels, 4 December 2009, paras. 14-16.
- ³⁶ “Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at Georgetown University,” Washington, D.C., 22 February 2010.
- ³⁷ Department of Defense, *Ballistic Missile Defense Review Report*, pp. 12-13 and 22-28.
- ³⁸ “Monthly Press Briefing,” by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen, NATO HQ, Brussels, 3 March 2010.
- ³⁹ “Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen,” at a Conference “NATO’s New Strategic Concept: Global, Transatlantic and Regional Challenges and Tasks Ahead,” Wassaw, 12 March 2010.
- ⁴⁰ 欧州の視点から、MD を NATO の抑止態勢に位置付けた試論として、Oliver Thränert, “NATO, Missile Defence and Extended Deterrence,” *Survival*, Vol. 51, No. 6 (December 2009-January 2010)を参照。日米の文脈においては、例えば2007年5月の「2+2」の共同声明の中で、「(日米) 同盟の弾道ミサイル防衛 (BMD) 能力は、同盟の抑止態勢全般に貢献する」(“Advancing United States-Japan Security and Defense Cooperation,” Joint Statement of the Security Consultative Committee, Washington, D.C., 1 May 2007) と言及されており、NATO の文脈に比べ、MD が抑止の一環として定着していると言える。しかし、BMDR はさらに踏み込んで、「地域的な抑止態勢における核兵器の役割は、ミサイル防衛等の役割を拡大することで低下させられる」(Department of Defense, *Ballistic Missile Defense Review Report*, p. 23) と述べている。MD と核兵器 (核抑止) の間のこのような直接的なリンクを米国の同盟諸国がどの程度共有しているかについては、改めて検討する必要がある。
- ⁴¹ “Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen,” Warsaw, 12 March 2010.

第3章 アフガニスタン ISAF

宮原信孝

はじめに

NATO は、新戦略策定にあたり、伝統的任務だけでなく新種の任務にどこまで取り組めるのか瀬踏みをしている¹。そのような中、アフガニстанは、NATO の任務の域外拡大における試金石になっている。2010年3月5日現在 NATO が指揮する ISAF は、約 89,480 人の人員をアフガニスタンに擁している。同国では、タリバーンが全 34 州のうち 30 以上の州に「影の州知事」を派遣するほど反乱勢力の影響が強くなる中、NATO 諸国は同国の治安維持のため多くの犠牲を払ってきた。更に、この執筆時点（2010年3月初旬）では、オバマ政権の新戦略とその見直しの下、NATO は米軍およびアフガニスタン国家治安部隊（ANSF）とともにヘルマンド州で「モシュタラク（協働）作戦」を開始した。これに続き、カンダハール州におけるより大規模な同種の作戦が検討されていると報道²されているが、これらの包括的作戦の成功如何は NATO の域外活動のあり方のみならず、オバマ政権の新戦略の成功如何を左右するものと考えられる。

ここまで NATO の関与が困難なものになった背景の重要な 1 つとして挙げられるのが、NATO が予め戦略的な構想を立ててからこの関与を開始したのではなかった³ことである。そもそも NATO の関与は、9.11 米国同時多発テロ事件（以下「9.11 テロ攻撃」）直後に発動された「不朽の自由作戦（OEF）」の有志連合に個別に参加した場合を除き、2003年8月にアフガニスタン国際治安維持軍（ISAF）の指揮を NATO が執るようになってからである。ISAF は、アフガニスタン国民和解の政治過程であるボン・プロセスを治安面から支えるものとして国連安保理決議に基づき派遣された。治安維持と言っても、タリバーン後の軍閥割拠状況の中、軍閥間の戦闘を起こさず、軍閥が力を背景とした影響を同プロセスに与えないような治安環境を作り出すことが求められており、いわば平和維持活動（PKO）の一種と考えてよかった。しかし、その PKO も当初は首都カブールとその周辺に限定されていた。2003年

10月からは、アフガニスタン国内で時計と反対周りに ISAF の全国展開が始まったが、その速度は遅く、全国に展開が終わったのは 2006 年 10 月であった。その時は既にタリバーン等反乱勢力の攻勢は極めて大きなものになっており、特に南部地域に展開した米国、英国、オランダ、カナダは PKO 的な業務から隔離した軍事作戦とゲリラ戦対応を余儀なくされ、多数の犠牲者も出すことになった。

NATO のアフガニスタン介入は、米国の対アフガニスタン介入の 1 つの要素として始まった。そして次第にその重要性は、米国の対アフガニスタン戦略の中で高まってきている。アフガニスタンに関し、米国は当初、OEF の追及に忙しく、いわゆる国造りについては建前として行わないということになっており及び腰の対応であった。その意味で、国造りに伴う治安の維持は NATO 指揮下の ISAF に委ねられていた。しかし、肝心の OEF についても、米国の関心がイラクへと移ると反政府勢力の攻勢とアフガニスタン国内への浸透を許す結果となり、国造りの治安環境そのものが変わってしまった。NATO は戦略転換とそれに伴う人員・装備のないままに悪化する治安環境の中に突入してしまい、上記のように多くの犠牲者を出すことになった。

これは 3 つの結果をもたらした。1 つは、アフガニスタンへの派兵に対する非米 NATO 諸国国内世論の不支持の拡大である。犠牲が増える中、オランダは本年 8 月、カナダは 2011 年中の南部地域からの撤退を発表し、ドイツは犠牲が少なく未だ PKO 的活動が主の北部地域を動こうとしない。もう 1 つは戦略の転換である。犠牲が急増した 2006 年の秋以降、その兆候は各文書に見えていたが、2008 年 4 月のブカレスト NATO サミットで、新しい戦略ビジョンを発表した。このビジョンの柱は 4 つあるが、その中の 1 つ、包括的アプローチは、オバマ政権の新戦略においても柱とされるほど、重要性を帯びてきている。同アプローチは、現在ヘルマンドで行われている「モシュタラク作戦」成功の鍵とされている。同作戦が成功しなければ、次の見通しが見込めず、ひいては NATO の撤退戦略自体に多大な影響が及ぶと考えられる中で、同アプローチの重要性は高まっている。最後に、タリバーン等反乱勢力はパキスタン国内に基地を持っており、それを許しているパキスタンへの NATO の批判が高まった。ブッシュ政権時には米国はあからさまにパキスタンに圧

力をかけることには及び腰であったが、オバマ政権はこの点に関しパキスタンへの圧力を強めている。

オバマ政権が対アフガニスタン・パキスタン新戦略の見直しを行い、米軍3万人の増派と2011年7月の撤退開始を発表し、2010年1月に行われたアフガニスタン支援ロンドン国際会議ではNATOの戦略が出口戦略に移行したことが明確になった。以下この出口戦略にまで行き着くことになった背景・経緯を述べるとともに、この出口戦略の課題について議論する。

NATO 指揮下の ISAF

(1) NATO が指揮を引き継いだ ISAF

9.11 テロ攻撃後のアフガニスタンへの NATO の組織的関与は、2003年8月の ISAF 指揮権掌握以後のことである。NATO は、米国がテロ攻撃され自衛権の行使を国連に通報したことを受け、北大西洋条約第5条を発動したが、米国が有志連合軍を組織して戦うことにしたため、英国などが個別にこの連合軍に参加したのみで組織的にはこの戦い、「OEF」に関与しなかった。

ISAF は、2001年12月5日に成立したアフガン諸派の間のボン合意⁴に従い、同20日に採択された国連安保理決議1386により創設され、英国指揮下19の国から派遣された5000名弱の部隊でスタートした。目的は、その2日後に発足することになっていた暫定政権を助けて、同政権や国連職員が安全な環境の下活動ができるようにするためである。ISAF の守備範囲は、カブールとその周辺地域に限定された。

国連は、当初から ISAF の全国展開を求めていた。ボン合意の ISAF に関する付属 I でも「他の都市中心部およびその他の地域に適切かつ漸進的に拡大し得る」としていた。しかし、米国が反対した⁵。米国は OEF を遂行中であり、その OEF には全国規模で北部同盟⁶との協力で作戦を進めていた。結局2003年10月には NATO 指揮下の ISAF の全国展開が決定されるが、この遅れと実際の展開の遅れが相俟って、ISAF の活動は困難を増すことになった。

ISAF は、英国の指揮下、移行政府の首長（大統領）を決定するため開催された緊急ロヤヅルガ（国民大集会、02年6月）の警備を担当し、これを無事に成し遂げるなどの成功を得た。その後も ISAF は、トルコ、独蘭軍の指揮

下、カブールとその周辺の治安維持に力を注ぎ、同地域の治安は安定的に推移した。

一方、この間首都圏以外の地域では、治安の悪化が進んでいた。北部地域では、同地域の少数派であるパシュトゥーン人に対する迫害、軍閥間の武力対立が続いていた。南部・東部のパシュトゥーン地域は、2002年の秋以降、タリバーン等反政府勢力の襲撃・IED⁷攻撃などが始まり、時間とともに回数も規模も大きくなっていった。国連、アフガニスタン移行政府および地方で復興支援を進めるドナー・NGOからも ISAF の展開拡大が要望された。

これに対し、米国は、ボン・プロセスをプッシュ政権が行わないと宣言している「国家建設」とみなし、ISAF の活動地域拡大には否定的な態度を崩さなかった。代わりに提案してきたのが PRT (Provincial Reconstruction Team) だった。PRT は OEF の発案である。02年11月、既に筆者(当時在アフガニスタン日本大使館次席)は、カブール駐在米国政府筋⁸より PRT の構想の提示と日本の協力の打診を受けていた。03年になると OEF の文民代表⁹は、各国政府代表に PRT の構想を提示した。PRT は、多数の兵力を展開せずとも復興を助け人々に信頼感を与える、ISAF の展開と同じ効果をもつものとされた¹⁰。しかし、米 PRT は、軍閥間抗争、部族の問題、麻薬取引その他諸問題に対応することも、アフガン人を守ることもせず、逆に現地アフガン人から OEF 関係の情報を探り出す姿勢をとった。また、2003年3月に始まったイラクへの介入のためアフガニスタンの米 PRT は、予算も人員も十分ではなかった。米国の PRT は、国造りのためでなく、OEF の遂行補助と人道復興支援のジェスチュアとして設置されたと見たほうが理解しやすい。

各国の PRT についての理解は、治安が不安定な中軍民協力により復興支援を進めていく、というもので、その具体的な規模・態様・任務は、各国に任されていた。米国の PRT が上記に述べたようなものであったのに対し、筆者が2003年8月25日、マザリシャリフで英国 PRT 指揮官から聴取した活動方針は、担当地域のパトロールと治安情報収集、軍閥勢力の争いを仲介する UNAMA の支援、麻薬取引情報の収集と同取引阻止などで、治安に軸足を置いたものだった。復興支援については、英国国際開発庁 (DFID) から担当官が来ることになっている程度のことであった。また、NATO が ISAF の指揮を

執った後のことであるが、クンドゥスに PRT を派遣したドイツは 375 人の部隊を派遣した¹¹。これに対して米国の PRT の 1 つは 79 人の兵士に 3 人の文民で構成されていた¹²。また、ドイツの PRT は、駐屯地に閉じこもって現地の人々との接触は少なく、また夜間のパトロールもしなかった¹³。

NATO が 2003 年 8 月に ISAF を引き継いだころ、米国がカンダハール、ジャララバード、バーミヤン（後にニュージーランドが引き継ぐ）、ヘラートに最初の PRT を配備し、英国が北部 5 州を対象にマザリ・シャリフに PRT を置いた。一方で、この ISAF の NATO 引継ぎと全国展開の決定に大きな役割を果たしたドイツ（下記（2）参照）が、同年 10 月にはクンドゥス州に ISAF 指揮下の PRT を展開させた。PRT に関する当時の状況を述べれば、OEF 傘下の PRT と ISAF 傘下の PRT の指揮系統の違う 2 種類があったことになる。また、ISAF の PRT は全国展開の柱とされることになった。

NATO が ISAF の指揮を引き継いで、進むことになったのが治安部門改革（SSR）である。武装解除・除隊・市民社会への再編入（DDR）は日本と国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）が主導していたが、武装解除、特に重火器の回収は大きな課題であった。日本は、武装解除そのものに直接の支援をすることができない。武装解除に抵抗する可能性の高い、アフガニスタン軍（AMF¹⁴）という名の軍閥部隊に対して、新国軍を指導して武装解除を行なわせる中立的な外国軍部隊が必要である。2002 年 12 月、筆者は、SSR 担当の米国軍将軍¹⁵に米国軍が参加できないかを尋ねたが、OEF の米国軍は、AMF とは敵でも味方でもなく¹⁶、困難との回答だった。この DDR が 2003 年 10 月に始まることになった中、そのような業務を行ない得る外国部隊は ISAF しかなく、2003 年 8 月に NATO が ISAF の指揮を引き継ぎ、その指揮をカナダ軍司令官が行うようになると、カナダ政府の姿勢も相俟って DDR への積極的協力がなされるようになった。ISAF の全国展開を認めた国連安保理決議 1510 は、ボン合意実施のため全国に安全をもたらす重要性を述べるとともに、DDR およびその他 SSR の進展の重要性を強調していた。DDR を始めプログラムとしての SSR は、NATO 指揮下の ISAF の参加を得て機能が高まった。

(2) ドイツ主導による NATO の ISAF 指揮と全国展開

NATO の ISAF 指揮は、イラク戦争への反対で米国との関係を悪化させていたドイツの対米関係改善努力の一環として始まった部分大きい。ドイツは、NATO がアフガニスタンで米国を助けることを提案し、それを同国の増派という形で推進して行った¹⁷。

ドイツは、90年代からアフガニスタン諸派を集め和解努力を支援してきたし、ボン会議の開催国であった。また、憲法上攻撃的な軍事作戦の部隊を欧州域外に派遣することはできないが、平和維持活動であれば派遣可能である。当時、半年ごとの指揮国の交代については、ISAF の継続性・永続性に関し疑問が投げかけられていた。一方で、ブラヒミ SRSG やアフガニスタン政府は、人道復興支援を行う国連諸機関およびドナー、NGO とともに、ISAF の全国展開を求めてきていた。

このような中、ドイツは、一方でオランダとともに ISAF III の指揮を行い¹⁸、他方で ISAF の指導権をとるよう NATO を説得した。更に、ISAF の全国展開に関し国連安保理決議 1510 が認めるまで、ドイツ PRT の展開を行わなかった。ドイツは、増派をすぐに行わないことにより、ISAF の全国展開を可能にするこの決議の成立を後押しした¹⁹。

これに対して、NATO の他の諸国は英国などの例外を除き、この全国展開に十分に準備ができていたとは言いがたい。英国は、既に北部 5 州を管轄する PRT を、マザリシャリフを基地としておいていたが、英国、ドイツに続く、PRT を展開させる国がなかった。英国の PRT にしても、この時点でまだ OEF の管轄の下にあったし、管轄地域は広大で、先に述べたように復興支援には十分な態勢ではなかった。実際、北部地域に 4 つの PRT が ISAF の下設立されることが決定されたのは、2004 年 6 月の NATO サミットにおいてであり、マザリシャリフ（スウェーデン）、マイマナ（ノルウェー）、ファイザバード（ドイツ）、バグラム（オランダ）への PRT 展開が終わったのは同年 10 月であった。2003 年 9 月当時の NATO 本部の様子をアフマド・ラシードは、「一部の NATO の大使は、展開拡大に明らかに興味がないか、神経質になっており、タリバーンの復活については真剣には捉えていなかった。」「NATO が準備できていない時に NATO をアフガニスタンに強引に引き入れたとして一部

の大使は内々にドイツを批判していた。」とその著書²⁰で述べている。OEF が主として行われていた南部、東部への展開はともかく、西部への展開でさえ更に遅れ 2006 年となった。

安保理決議 1510 本文 2 によると、ISAF は、移行政府とその後継政府、および SRSG、ならびに OEF 連合軍との密接な協議が求められていた。SRSG と移行政府は、ボン合意に基づきアフガニスタンに憲法、民主的な政府と議会を築き、同国を安定させるという共通の目的があった。これに対し、OEF の目的は、テロとの戦い、つまり、アル・カーイダとタリバーン等反乱勢力を倒し、追い詰め、組織を壊滅させることである。南部・東部地域に PRT を展開するが、テロとの戦いを有利に進めるためのものとならざるを得ない。このようにアフガニスタンという 1 つの国土に 2 つの目的と秩序が出現していた。1 つの国内に 2 つの世界が存在すると言っても良いかもしれない。NATO 指揮下の ISAF は、準備不足と同盟諸国の理解と意思が不十分なまま、ミッションを拡大し、かつ OEF の世界に直面し、この 2 つの世界を繋ぐ立場を求められることになった。

ISAF の概要

以上のような経緯で、大きな課題を抱えながら NATO は ISAF の指揮と主導を引き継いだ。確認のため以下 ISAF の概要を述べる。

(1) 法的根拠

ISAF は、安保理決議 1386 により設立された。1413、1444、1510、1563、1623、1659、1707、1776、1833、1890 により延長され、現時点（10 年 2 月）では 2010 年 10 月 13 日までの任期をもつ。同決議 1510 により、全国展開が決定されたのは上述の通り。NATO は、2003 年 4 月の North Atlantic Council (NAC) の決定により、同年 8 月より ISAF の指揮を執るようになった。

(2) 組織

ISAF は、組織上、NATO の JFC Brunssum²¹の指揮下にある。

ISAF 本部は、カブールに置かれ、NATO の作戦域レベルの指揮を取る。配下の部門を指揮し、アフガニスタン政府、UNAMA、国際機関、NGO と協力

し、これらの組織の事業実施の支援・調整を行なう。また、航空支援部門を持ち後述の RC の後方支援を行う。本部組織は、NATO 内の各師団が交代で構成している。

現司令官は、米国の S.マックリスタル大将で、OEF の指揮もとる。これにより、軍事作戦の統合的計画実施のみならず、政・軍・復興の包括的アプローチの統一性を保つことが期待される。

ISAF 本部は、5つの地域本部を統括する。5つの地域本部は、首都(RC(C))、東(RC(E))、西(RC(W))、南(RC(S))、北(RC(N))とされ、それぞれ、カブール、バグラム、ヘラート、マザリシャリフに置かれている。2010年3月5日現在、指揮は、RC(C)はトルコ、RC(E)は米国、RC(W)は伊国、RC(S)は、現在英国(英、加、蘭のローテーション)、RC(N)は、ドイツが、指揮をとっている。兵員数(10年3月5日現在)はそれぞれ、おおよそ、4,990(本部隊員は別に2,900名、本部とRCは別組織として動く)、23,340、5,000、47,300、5,950となっており、南部、東部の兵員数が際立っている。ISAFの総員(同上現在)は約89,480名、44カ国が参加している(別添資料²²参照)。08年2月の時点では、総員約43250名、40カ国であった²³ので、この2年間で増強されていることは明白である。

ISAFは、26のPRT部隊をもち、それぞれのRCの下、全国に展開させている。PRTもチェコが08年4月以降カブール州南隣ロガール州に展開することになり、2008年4月以降、1部隊増強された。

また、それぞれのRCは、航空基地をもつ。ISAFは、設立当初からカブール空港の運用に関わってきた。なお、バグラムの航空基地は、OEFの航空作戦も受け持っている。

(3) ISAF の構成国と近隣諸国の支援

ISAF 構成国は、計 44 カ国で、現時点（表参照）では下の表の通りである。

NATO 構成国（2010 年 3 月 5 日現在）	
NATO 諸国	全 28 加盟国
非 NATO 諸国	アルメニア、オーストリア、アゼルバイジャン、ボスニア・ヘルツェゴビナ、クロアチア、フィンランド、グルジア、アイルランド、スウェーデン、ウクライナ、モンテネグロ（以上 NATO パートナー諸国）、ヨルダン（地中海対話国）、豪州、NZ、シンガポール（以上接触国）、UAE（計 16 カ国）

NATO 諸国は加盟 28 カ国全てが参加している。非 NATO 諸国の場合も NATO と関係の深い、パートナー諸国、地中海対話国、接触国、ISAF ロジ協力国となっている。

コーカサス諸国および中央アジア諸国は、領空通過権の承認、基地の貸与、通貨協定の締結などによりロジ支援を行っている。また、ロシアとは、2008 年 4 月協定を結び、非軍事物資の通過権が認められた。パキスタンからの補給物資の輸送ルートが、同国政府の力が十分に及ばない治安の不安定な北西辺境州やパローチスタンを通過して必ずしも安全ではなく、また、核問題で欧米諸国と対立するイラン・ルートの使用は行ってきていない。更に、アフガニスタン内の兵員数が増加の一途をたどる中、海外からの ISAF 補給量も急増している。このような状況下、ロシアを含む北方地域からの補給ルートは益々重要になっている。UAE（アラブ首長国連邦）は、物資輸送等で空港使用を認めている。

(4) ISAF の戦略ビジョン

2008 年 4 月 NATO サミット（於ブカレスト）の際に発出されたアフガニスタンに関する NATO 宣言²⁴および他の ISAF 資料によれば、NATO 指揮下の ISAF は、次段落以下のような戦略構想の下に活動することとしている。この戦略構想は、2009 年以降のオバマ米政権の対アフガニスタン・パキスタン戦略（米新戦略）とも呼応したものとなっており、大きな変更はなく、現在の

「モシュタラク作戦」もこの戦略の下進められていると言ってよい。

まず、指導方針としては、アフガニスタンを二度とタリバーンやアル・カーイダの手に渡し、テロの基地とさせず、選挙を経て樹立された現政府の同国再建を支援するためとして、次を定めた。i) 確固とした集団としての長期的コミットメント。ii) アフガニスタン主導の強化とその責任を支援すること。iii) 民軍双方の支援をまとめた、国際社会による包括的アプローチ。iv) パキスタン等近隣諸国との協力を強化すること。その上で、成功の定義を、i) 過激主義とテロリズムが安定の脅威とならず、ii) アフガニスタンの治安部隊が、自足的で主導する立場となり、iii) アフガニスタン政府が、良い統治、復興、開発を全国の人々へと及ぼすことができるようになること、としている。

これらを敷衍して言えば、時間をかけてアフガニスタン政府に治安維持の責任を引き継いでいく、そのために、アフガニスタン政府の能力(NATO・ISAFの場合、治安能力)を強化し、包括的アプローチと近隣諸国との連携協力を推進する、というものであり、ここに既に米新戦略と軌を一にする²⁵考え方が見られる。

ISAFは、これら指針に基づき、次のような任務に取り組んでいる。i) アフガニスタン政府の権限浸透と自由で公正な選挙に必要な治安環境づくり。ii) 法の支配の拡大。iii) 復興支援。iv) 同政府の統治能力、特に ANA やその他治安機関の人員の訓練。v) 同政府の国防組織・機関の改変・発展の支援。vi) 文民による国造り支援との調整などである。

これらの支援の鍵となるのがアフガニスタン政府の統治能力である。もちろん、2008年4月時点で、同政府の統治能力は、その腐敗の拡大・深化とともに、深刻な状況であった。この状況は2009年後半の大統領選挙をめぐる状況を考えれば、改善どころか悪化したとしか言えない状況である。ISAFは、自らの活動を広範な国際社会の支援の一部と位置づけするとともに、Afghan-drivenを強調するが、国際社会の支援活動のみならず、アフガニスタンの国造りにおいて中核的存在とならざるを得なくなっている。しかし、アフガニスタン政府との関係が、治安維持を含む統治を行えないようでは、いつまでたっても ISAF はアフガニスタンから撤退できないことになる。従って、NATO・ISAFは、一方で、治安なくして開発は行なえず、文民支援がほ

とんどあるいは全く行なえない地域が広範囲に存在する中、そのような地域では PRT が人道復興支援の中心とする方針をとり、他方で、アフガン政府およびその治安機関の能力の欠如、腐敗、複雑な国内政治情勢なども熟知した上で、治安の主導権の移譲は条件を付して行うことにしている。

政府との関係が上記のような状況下、NATO・ISAF は、治安改善地域の拡大を第一としつつも、統治、復興、開発に包括的に取り組むため、UNAMA との協力を重視している。アフガニスタン主導を確保するために政府を中心としつつ、様々なアクターが参加する包括的な形でのプログラム実施を進めようとしている。この際、政治・軍事両局面の調整は重要で、NATO は、ISAF の上級文民代表を設置し、これを行わせている。

NATO 指揮下の ISAF の活動状況

(1) ISAF の活動域拡大

NATO は、2003 年 8 月に ISAF の指揮を採ることになった際、任務を次の 5 つの段階に分けた。i) カブールでの活動を含む評価と準備の段階、ii) 地理的拡大期、iii) 安定化期、iv) 移行期、v) 再配置期。現在は、第 3 の安定化期に当たる。

ISAF は、前述のように 2003 年 10 月の安保理決議 1510 により NATO 指揮下でアフガニスタン全土に展開することになった。上記第 2 段階・地理的拡大期にあたる全国展開は、北部、西部、南部、東部の順に、アフガニスタン国土を反時計回りに行なわれた。地理的拡大の完了時期は、北部 2004 年 10 月、西部 2006 年 9 月、南部 2006 年 7 月、東部 2006 年 10 月である。先にも述べたように、反時計回りに全国展開がなされることは、2003 年 10 月には決められていた。にもかかわらず、西部では、2005 年 9 月の議会選挙の際、2000 名の NATO 軍兵士が臨時に派遣されはしたが、正式の展開は遅れに遅れた。ヘラート（イタリア）とファラ（米国）の PRT 設置が 2006 年 5 月、チャグチャラン（リトアニア）とカラエナウ（スペイン）のそれが 2006 年 10 月であり、南部地域への NATO・PRT 設置、東部 PRT の NATO・ISAF への編入（次段落参照）の時期とほぼ同時期となった。ここに多くの NATO 諸国の消極性・準備のなさが見て取れる。

この全国展開は、北部、西部においては、PRT の設置とあわせ進められた。南部においては、既に米国が PRT を展開していたが、英国（ヘルマンド州）、カナダ（カンダハール州）、オランダ（ウルズガン州）がそれぞれの州に新たに PRT を設置するとともに、ザブール州の PRT は米国がそのまま据え置いた。これに対し東部地域は、既に米国等が OEF の下、PRT を展開していたが、ISAF がこれを引継ぎ新たに設置された RC (E) の傘下に置いた。ISAF 指揮下への既存の部隊の編入である。

この全国展開には、丸3年かかった。ボン合意の円滑な実施を行うために ISAF は設立されたが、ISAF の全国展開は、ボン・プロセス終了（2005年12月議会の成立）後になされたことになる。ISAF の全国展開は、一方で NATO 諸国の部隊派遣への消極性、他方で米国の OEF の遂行優先によって妨げられ、ISAF が当初ボン合意で期待されたプロセス実施のための治安環境整備は果たせなかった。治安は悪化の一途をたどり、2006年に入ってから急激な悪化が見られた。2006年9月11日付国連事務総長安保理報告（069UNSGSCR）²⁶では、「2006年に入って報告までの間2000人以上の人命が失われ、その3分の1は文民である。」と述べるとともに、2005年に比し3倍から4倍の被害の増加である旨指摘している。このような中、英国、カナダ、オランダの3カ国は、最も治安の悪化が激しいとされる南部に展開した。この3カ国は、これ以前からアフガニスタンに軍を派遣していたが、2005年まで5年間の死者数が、英国5名、加国8名、蘭国0名に対し、2006年単年でそれぞれ、39名、36名、4名²⁷と急増した。

ISAF のこれまでの活動

（1）2006年の南部展開と東部 PRT の ISAF 編入

アフガニスタンの治安は、2006年に急激に悪化した。上記 069UNSGSCR では、反乱勢力は、南部および東部に5つの司令部を置き、このうちの南部地域（ISAF 区分の南部地域にあたる）司令部は、並行政府を樹立しているとまで述べている。この状況は変わるどころか強化され、反乱勢力の中心であるタリバーンは、パキスタン・バローチスタン州の第一の都市クウェッタに指導シューラをもち、そこで任命される「影の州知事」は34州中30以上の

州にまで及んでいると言われる。反乱勢力は、自爆攻撃、IED 攻撃のみならず、大規模な軍事作戦も展開した。この結果、ISAF は、初めて自ら軍事作戦を展開することになった。カブール、北部、西部における ISAF の治安維持の役割は、ボン合意に関わる、ロヤジルガや選挙などの大規模行事の際の警察行動、軍閥勢力間の均衡維持、散発的に起こる爆破事件の処理やそれら事件の未然防止などであった。南部に展開した時に ISAF は、上で述べた OEF の世界に突入した。東部地域の ISAF の編入は OEF の世界をそのまま持ち込んだものということができるだろう。

2007年3月15日付 UNSGSCR²⁸では、2006年には反乱軍が通常戦闘を行なう力と、戦術・訓練に顕著な進歩を見せたと述べている。ISAF は、2007年になると、ANA とともに、反乱勢力に対し幾つかの大規模掃討作戦を行った。この結果、タリバーンは、多くの上級・中級司令官を失い、一部の州²⁹の反乱部隊では外国人を司令官に頂かざるを得なくなった³⁰。

しかし、2007年、2008年ともに軍民、アフガン人・外国人の犠牲者数は、前年を上回った。反乱軍は、通常戦闘に頼らず、自爆攻撃、IED 攻撃、誘拐などにより、攻撃を多数かつ大規模に起こしている。戦術的には ISAF と ANA、06年に創設された補助警察（AP）による共同作戦は成功したが、反乱勢力を打ち破ったというには程遠い状況である³¹。この結果、多くの地区が、政府職員・国連人道部門職員の入地不能の場所となっている。2008年9月23日付 UNSGSCR³²は、「反乱勢力の影響は伝統的に不安定な地域を越えて広がり、カブール近郊の諸州にまで及んでいる。」とするとともに、反乱勢力の非対称的戦術が文民犠牲者の急激な伸びを起し、国際およびアフガン軍の掃討作戦がその伸びに輪をかけている、としている。

ANA は、2006年9月時点で約34,700名、2007年3月32,200名（内7,500訓練中）、2007年9月40,360名、2008年3月49,000名、2008年9月69,000名、2009年2月13日、79,300名と急激に増え、2009年末には100,130人に達している。これに対し、ISAF の方は、2007年2月7日付で、35,400名（OEF：8000名）、2007年9月39,500名、2008年2月43,250名、2008年10月50,700名、2009年2月56,420名、2010年3月89,480名と、これも着実に増加している。上記083UNSGSCRによれば、2008年3月時点では、ANA の能力強化

は、ISAF の作戦指導チームに大きく負っているとしていたが、2008 年 8 月には、ANA がカブールの治安の責任を担うまでになった。ISAF の作戦指導・連絡チームは、治安のアフガン化に効果的な動因となっていると評価されている。現在 ISAF の軍事作戦の 90% は、ANA 他のアフガン治安部隊 (ANSF) と共同で行なわれている。

一方、治安悪化とそれへの対応のため、ISAF の死傷者数も南部および東部地域を中心に増大している。2010 年 2 月 25 日現在まで、南部に展開する英国、カナダ、オランダ軍の死者数は 263 名、140 名、21 名に達している³³。2008 年オランダは 2010 年 7 月の撤退を決定したが、これは、2010 年 2 月この問題を巡っての与党分裂を経て確認された。カナダは、2007 年末 6 つの優先分野を設定、同国の対アフガニスタン貢献についてレビューし、2011 年までに撤退することを決めた。180 億ドルと言う米国、英国に次いで第三の貢献国でありながら、ISAF 参加国の中で最大の犠牲者率でかつ、絶対数でも外交官を含む多数の犠牲者を出していることがその根拠とされている³⁴。

(2) PRT

PRT は、ISAF 全国展開後も、ヌーリスタン州 (米国)、ワルダック州 (トルコ)、ロガール州 (チェコ) に設置され、現時点で 26 部隊に達している。現時点では、全国 34 州中、8 州に設置されていない。

2003 年に初めて PRT が設置された際、英国は、マザリシャリフに拠点を置き、北部 5 州を管轄する PRT を創設した。この PRT を筆者が訪れた際の聴取事項については先に述べたが、司令官との対話から現地との対話を重視するという印象を強く受けた。

2006 年にヘルマンド州に設置された英国 PRT も同様に、地元コミュニティ長老達との対話を重視し、地元住民の支持を得た上で、カジャキ・ダム³⁵修復作業の護衛・防衛に当たっていた。しかし、ヘルマンド州が、2006 年初頭から、タリバーンの影響下に落ち、反乱勢力の攻撃が続く中、実力行使に訴えざるを得ず、2007 年には、反乱軍の大規模掃討戦を行なうことになった。ヘルマンド州は、英軍・ANA と反乱軍の間で地区の取り合いをしていたが、多くの地区で点と線しか確保できず、面的にはタリバーンが支配を確保した

ままであった。2008年、芥子栽培を行なう州の数、栽培地面積、生産量は減ったが、ヘルマンド州の栽培・生産双方とも増加した。ヘルマンド州が群を抜く芥子栽培・麻薬生産地であることは2009年も変わっていない。麻薬栽培・取引は、法秩序が崩れた地域であるほど行なわれ易い。その意味で、同州の治安、法の支配、双方とも未だ構築途上といわざるを得ない。

PRTは、文民支援との協調・調整を課題としていた。90の文民支援が届かない地区においては、PRTが唯一の人道復興支援機関であるが、それ以外の地区では、国際機関・二国間支援機関やNGO、或いは現地コミュニティ・NGO等との調整協力が求められる。このため、UNAMAは、PRT司令官のための研修コースを設け実施した。

またPRTは、2007年より始まった政府主導の地方開発計画³⁶に適合した支援を行わなければならない。政府は、この計画により不安定な州および地区へより強固な統治を生み出そうとしている。一方、PRTの活動は地方の統治にまで及んでいる。このためISAFは、文民やアフガン政府の主導への移行準備を目標としてPRTの概念の再検討を始めた。

人道復興支援については、作戦後の人道復興支援のための基金³⁷をもち、それを利用して支援を行なうもの、冬季の人道支援援助の実施などを行なっている。

(3) 治安分野支援

ISAFは、現在広範なSSR支援を行なっている。その端緒は、DDRだった。非合法武装グループの解体(DIAG)についても引き続き支援している。また、麻薬対策については、訓練、情報提供、後方支援などの間接的支援を行ない、政府の麻薬対策官が麻薬マフィアの攻撃にさらされこれを助ける場合を除き直接的に芥子撲滅には携わらない。

しかし、治安分野で最もNATO・ISAFが力を入れているのは、先に述べたANAに加え、国家警察・国境警察等ANSFに対する訓練指導である。結局、NATO・ISAFが無事撤退へと向かうことができるかどうかは、ANSFが量・質とも成長し、自前で自国の治安を安定へと導くことができるかどうかにかかっている。2009年12月の米国の戦略見直しで、米国が3万人を増派し、

NATO が 7000 人を増派することになったが（その後その数は更に増大し 1 万人に近づいている）、NATO 増派の多くがこの ANSF の訓練指導に従事することになっている。

その他 ISAF は、アフガニスタン、パキスタンとの 3 者軍事委員会の共同議長役である。両国間の作戦協力、情報共有などが役割である。アフガニスタンとの国境を接するパキスタン側の北西辺境州・部族地域（連邦直轄地域：FATA³⁸）・バローチスタン州からタリバーン等反乱勢力が出撃していく一方、軍事同盟組織 NATO として直接かつ恒常的な対話の窓口がない中で NATO がパキスタンとの直接の接触ができるこの軍事委員会の意義は大きい。国際社会の対パキスタン交渉が、米・パキスタンの二国間交渉に陥りやすい中で、米と連携してその陥穽を打ち破る起点ともなり得る。

ISAF の困難と課題

アフガニスタンの治安情勢は、タリバーン政権崩壊後の一時期から、悪化の一途をたどった。国連 UNAMA はそれに気づいていて常に警告を発していた。これに対し、その警告を各国や NATO は、自国ないし自組織の都合のつく範囲でしか対応しなかった。アフガニスタンの状況に対応するよりは、むしろ ISAF 派遣のための自国の条件（caveat）への対応を優先した。NATO 指揮下の ISAF 全国展開が終了したときには、治安状況は劇的に変化しており、当初の軍閥勢力や潜伏反乱勢力を念頭に置いた治安維持や SSR 支援、民間復興支援の側面支援という当初の ISAF・PRT 活動という対応策では収まらなくなっていた。先に述べたように、ISAF は、アフガニスタンの国造りと OEF の世界 2 つが同時に混在する状況に置かれた。

このような状況に対応するため NATO が定めた戦略構想が、先に述べた「アフガニスタンに関する宣言」であるが、ここまで来るのに 2006 年に OEF の世界が既に現出していた南部に展開し、東部の PRT を ISAF に編入してから約 2 年がたった。NATO は十分な準備も計画もないまま ISAF 指揮を引き継いだ。しかし、2006 年南部に進出する時には指揮引継ぎ後 2 年半がたっており、新しい事態に対応する準備と計画を行うための十分な時間があつたはずである。にもかかわらず、進出した英国、カナダ、オランダは多大の犠

性を出す一方、タリバーンの支配ないし影響下にある地域は広がるという結果になった。ヘルマンドに進出した英国は、地域コミュニティを代表する長老達との接触・連携を積極的に行い、カジャキ・ダム の復旧など復興支援に力を入れていた。その方法は間違っていない。ジュリアン・リンドレイーフレンチオランダ国防アカデミー教授は、「英国は展開時点でのヘルマンド州の治安悪化状況を認識しており、これに対応するのは英軍しかないという自負を持って英国は同州に軍を展開した。」と述べた³⁹。結局、治安悪化の状況が想定を超えていたこと、長老たちとの接触・連携の努力も地域コミュニティからの支援を得るには遅すぎたこと、が看取される。この想定を超えた事態を把握し、これへの対処を検討し、かつ体制も整備していくために 2008 年 4 月までかかってしまった、ということができる。

このような事態に至った背景は、2 つにまとめることができる。第一に、南部地域では、OEF の世界が現出する中で、住民の命と生活の安全が保障されず、峻厳ではあっても身近に秩序と生活をもたらすタリバーンの支配を受け入れていた。住民の命と生活を守るためには、政府は統治秩序と行政サービスを住民に提供し、ISAF および ANSF はタリバーンを追い詰め倒すのではなく、住民をタリバーンの攻撃と自らの誤爆・誤射から守らなければならない。現実には、政府の行政サービスは届かず、逆に政府、特に住民に身近な警察は腐敗と恣意的な統治を繰り返し、住民の目には正義の欠如と映っていた。また、それまで 5 年間の OEF による住民被害は、ISAF を含む外国軍に対する根深い不信を植え付けていた。更に、訓練を受けたとは言え民族バランスが非パシュトゥーンに偏りがちな ANSF 兵士は、パシュトゥーン人が多数を占める南部地域では心情的に受容れ難かった。2006 年の英国、カナダ、オランダの南部進出は、これらへの認識と対応の準備計画が全く不十分であったと言えるであろう。

このような不十分な認識と対応の準備計画となったことが、第二の背景である。パキスタンにおけるタリバーンを中心とする反乱勢力が徐々に組織・人員・財政を拡充させ、アフガニスタン国内へと浸透・政府機関等への攻撃を強めていたのに対し、米国は、1 万 9 千人のアフガニスタン駐留軍を 2 割削減し、パキスタンにおける諜報能力も低下させていた。また、米国は、パ

キスタン国内でタリバーン等の活動を許すムシャラフ同国政権に対して強い態度に出ることはなかった。これが、2006年における非米 NATO 諸国の全国展開推進の思考の枠組みを形作った。そして、反乱勢力と現地住民の姿勢に対する不十分な情報とそれに基づく不十分な人員と装備による南部展開へと繋がっていった。

南部地域に現出した状況下行われる ISAF の作戦は、安定化作戦とされる。安定化作戦は、「住民の中で戦われる戦争」であり、反乱鎮圧作戦の成否は、現地の住民の心を掴むことができるかによって左右される、と言われる⁴⁰。また、武器使用は抑制的である必要があり、軍の活動は「情報というボディガードによって警護」されねばならないが、情報収集に成功するには現地の住民からの支持が不可欠である⁴¹。このために現在のアフガニスタン、特に南部・東部地域で必要とされるのが、「住民の命と生活の安全」の明確化であり、そのための施策の実施である。現在ヘルマンド州で遂行中⁴²の「モシュタラク作戦」では、「住民の保護」を明確化し作戦を実施している。そしてヘルマンド州の2郡、マルジャおよびナドアリの人口集中地区の軍事制圧後は、住民への公正な統治の確立と復興支援の実施を最大の課題としている。

このように、NATO・ISAF の課題は、作戦上は、現地住民からの支持を得るための処施策の確実な実施であるが、このために必要な要素は山積みである。第一に、十分な訓練を受けた ANSF が必要である。訓練は順調に進み、先に述べたように 2009 年 12 月末現在、ANA の人員は約 100,130 名となっている。また、外部の支援なしで作戦の計画実施ができる大隊 (CM-1) は 45 部隊、ISAF のサポートがあれば作戦を主導できる大隊 (CM-2) は 37 部隊、ISAF の主導で作戦に参加できる大隊 (CM-3) は 25 となっている。問題の警察部隊については、同じく昨年末現在 96,380 を擁するが、外部の支援なく現地環境にあって基礎的法秩序の作戦と主導業務をできる郡 (CM-1) は 13、巡回の顧問の支援を得てこれができる郡 (CM-2) は 31、国際社会の支援を得てこれができる郡 (CM-3) は 45 となっている。アフガニスタン全国で 365 郡があり、信頼できる警察が全国をカバーするには依然時間が必要な見通しである。ISAF の作戦とその拡大に従って ANSF が育つか、彼らが地域住民に受け入れられて想定どおりに機能するかが課題である。更に財政上の問題が

ある。2011年10月までにANAは171,600名、ANPは134,000名まで増員する計画である。これら兵士、警察官が機能する鍵は、十分な給与を含む待遇である。当面、外国からの援助で給料等を賄うにしても、将来的にはアフガニスタン政府が支払うようにしていく必要がある。さもなければ、どんなに訓練を得たANSFであっても、外国軍が撤退し、海外からの援助がなくなったと同時に給与が十分に支払われない状況に陥れば、組織として弱体化・崩壊していくことになるであろう。

第二に、最終的に統治と行政サービスを提供する政府の信頼の回復がある。昨年の大統領選挙での不正が明らかになり、カルザイ政権に対する信頼はそれ以前以上に低下した。また、2010年1月のロンドン会議で腐敗との戦いを約束したにもかかわらず、選挙問題監視委員会一部委員の指名権をUNAMAから奪う大統領令を発出するなど政府への信頼回復と逆行する動きをしている。現政権のシステム自体が腐敗しているという声⁴³もあり、ISAFが政府の権威を拡大する上で大きな障害になる可能性がある。

第三に、軍事作戦につきものの誤爆・誤射による住民被害である。マックリスタル最高司令官は、武器使用基準を厳格にした上、このような誤爆・誤射が判明した場合すぐさま謝罪するなどの対応をしているが、8年以上もかけて醸成された外国軍に対する不信と憎悪は根深く、一朝一夕にこれをぬぐうことはできない。住民保護の原則を徹底し、時間をかけて実績を積み上げていくしかない。これまで米軍や米政府との接触を避けてきたアフガン NGO 関係者は、米国の姿勢が変わったことは理解し、協力もしようと思うが、常に一つ一つの米側の言動をチェックした上で行う旨述べていた⁴⁴。

第四に、戦場下、軍事部門と協力しての民生部門の復興支援である。米国は、復興安定調整官(CRS)を国務省の組織の中に設置し、同調整官の下、文民対応専門家部隊を育ててきた⁴⁵。同調整官組織の職員は、カブールの米大使館に派遣され、米国の統合民軍作戦計画の実施を指導している。また、文民による「郡支援チーム」などの新しい概念を具現化してもいる。米国は、アフガニスタン南部と東部に焦点を当て、ISAFの旅団タスクフォースやPRTにチームメンバーを派遣し、この統合民軍作戦計画の実質を担おうとしている。問題は、このような専門家部隊の十分な人数と質、特に現地宗教文化習

慣に対する理解と適切な行動が保てるか、ということである。また、ISAF や UNAMA を始めとする国連諸機関との調整をどう行うかである。

最後に、ISAF の作戦の成功を左右する政治的・軍事的環境の問題がある。ISAF と ANSF がある地域を制圧し、安定化作戦を実施しても、これまでのようにパキスタンから反乱勢力が間断なく出撃しテロ攻撃を繰り返すようであれば、安定化努力は困難を増す。また、そもそも反乱勢力に加担したり、反乱勢力そのものであったりした住民もいる。彼らが真に安定化のための勢力になるためには、和解と再統合の政治プロセスが進まねばならない。タリバーン等反乱勢力の取り締まりに向けてのパキスタンの努力の懸念・圧力、和解・統合プロセスの進展は、ISAF 作戦の外の課題である。

出口戦略—NATO のベトナム戦争？

2009 年 3 月、オバマ米国大統領は、対アフガニスタン・パキスタン新戦略（以下「新戦略」）を発表した。米国の新戦略は、目的を「アル・カーイダを壊滅させ、その安全地帯をつぶすこと」に絞り、軍事のみならず、政治、経済などの力を組み合わせた包括的アプローチを行う、というものである。米国が、新機軸としてあげているのは、地域的アプローチ、治安の回復・維持能力の向上とそのための訓練、復興・開発のための文民の努力の注入、アフガニスタンおよびパキスタン政府はもちろんのこと、NATO 諸国や日本等その他同盟国やインド、中国、ロシアなどの大国も含む近隣諸国との連携、である。

この考え方は、2008 年 4 月の「アフガニスタンに関する NATO 宣言」の指針のうち、アフガニスタン主導、包括的アプローチ、地域的関与と軌を一にする。2009 年 5 月、筆者が NATO 本部を訪問した際、同本部関係者⁴⁶は、「米新戦略は NATO のそれを支援するものであり、各テーマが共通で、若干の修正を加えるものになった。また、これまで、民主主義の徹底などを目標に掲げてきたが、それはいつまでたっても達成できないので、ある程度の民主主義と少ない腐敗を目指すしかなく、アフガニスタン国民のための安全を作り上げることに力点を置き、同国民を守る第一義的責任を持つ ANSF への訓練を強化する。」と述べていた。一方、治安維持の権限をいつ ANSF に引渡し、いつ ISAF の任務が終了するのか、ということについては、期限を区切った

NATO の出口戦略はない、と別の関係者⁴⁷は明言していた。

新戦略の下米国が達成できたことは、NATO 諸国等同盟国のみならず地域諸国を含む国際社会の関心を再びアフガニスタンに呼び戻したこと、およびパキスタン政府を動かす軍事面では当面パキスタン・タリバーン党の支配地或いは影響力拡大を防ぐことに成功したことが挙げられる。他方で達成できなかった或いはうまく行かなかったことは、アフガニスタン国内におけるタリバーンを中心とする反乱勢力の伸張を殺ぐことも抑えることもできず、逆にその活動と国際軍・アフガニスタン軍・国民の犠牲が増大したことである。新戦略下春・夏の期間に総計 22,000 名の軍増派が行われたが、マックリスタル現地総司令官が 6 月に着任し情勢評価を行った結果、反政府勢力を抑え治安を回復する一方政府の治安能力を強化していくには、不十分な増派であるとの結論となった。実際、2009 年は前年比で米軍だけでも 2 倍以上、国際軍全体としても 2 倍近くの犠牲者を出した。当然のことながら反乱勢力が起した事件・攻撃は数の上でも地域的広がりの上でも急増した。

2009 年 12 月 1 日、マックリスタル現地総司令官の要請に応じて行なった戦略見直しの結果としてオバマ大統領は、2010 年前半中にアフガニスタンへ 3 万人の軍の増派を行うとともに 2011 年 7 月には撤兵を開始する旨の発表を行った。同 12 月 7 日、NATO はラスムセン事務局長名で、米軍にあわせ約 7000 人の軍の増派を行う旨発表した。この増派により、18 ヶ月間でタリバーンの勢いを殺ぎ、アフガニスタンの治安能力を向上させるとする。やり方は、反乱に狙いを定め、人口集中地区を保護し、この間アフガニスタン治安部隊の育成を急ぎ、結果としてこれら部隊の実戦への投入を促進するというものである。米国以外の NATO 諸国等の増派部隊は、治安部隊育成を役割として考えている⁴⁸。

2010 年 1 月、英国ロンドンにおいてアフガニスタンに関する国際会議が開かれ、70 以上の国と国際機関はアフガニスタン政府と今後の対応について合意を行った。具体的には、i) 2010 年末から 2011 年初めまでの段階的な治安計画、ii) 2011 年までに ANA と ANP をそれぞれ 171,000 と 134,000 にまで増大し、ANSF として 30 万人以上にすること、iii) 外国軍は、米国が 3 万人、他の国々がドイツも含め 9,000 人を増派し、約 13 万 5 千人の戦力にする

こと、iv) 腐敗撲滅のための機関設置を含む措置、v) アフガニスタン政府を通じた、より調整された開発支援、vi) 軍の増大に匹敵する文民の増大、vii) 地方政府の強化、viii) 和解・再統合計画への支援と信託基金の設置、ix) テロ、麻薬取引との闘い、貿易・文化交流の増大、アフガン難民帰還に必要な条件の創造、である。このロンドン会議によって、NATO および米国の戦略が国際的に共有されたものになった。最終的にアフガニスタン政府と ANSF が治安を含む統治の権限が移行されるということ、それへ向けての段階をおった治安計画が明確になった。また、米英を除く NATO 諸国の役割が、より ANSF 育成に向けられることになった。増派と撤退開始の時期の明確化とあわせ、これらの事実は、NATO の戦略が出口戦略に移行したことを示している。

2010年2月13日、南部ヘルマンド州で「モシュタラク作戦」が米英 ANSF あわせて1万5千人が参加して始まった。対象地域は、同州都ラシュカルガーに隣接するマルジャ郡とナドアリ郡の人口集中地区である。2月末までにこれらの地区を軍事的に制圧するとアフガン人郡長が赴任し、米国を中心とする文民専門家部隊の支援を受け活動を始めている。現地住民との会合も多く開かれている。これまでこのような作戦の後外国軍が撤退し、すぐに反乱勢力に奪い返されるということを繰り返してきたが、この作戦においては継続的に ANSF が治安を維持し、それを ISAF が支援している。

更に、報道によれば⁴⁹、米・NATO は、カンダハールでのより大きく複合的な作戦を、晩春から初夏にかけて開始する。在アフガニスタンの消息筋によれば⁵⁰、カンダハール市周辺の諸郡、アルガンダブ、ザーリ、パンジュワイなどを含む広範な地域で行われることになろうが、同時にザブール、ウルズガンでも同様な作戦が行われることが予想されている。

「モシュタラク作戦」を始めとするこれら復興安定化へ向けての作戦の成功如何は、NATO および米軍の戦略の帰趨を左右する。すなわち、これら作戦は、NATO および米の戦略の柱である包括的アプローチと民軍協力を具現化したものであり、これが成功しなければ、アフガニスタン住民の対国際社会への信頼は更に落ち、タリバーン等反乱勢力を勢いづけることになり、結局これまでの状況に戻る可能性があるからである。

前節でも述べたように、ISAF・米国の戦略は、実施において、ANSF、特

に住民を直接的に守るべき立場に立つ ANP の養成が早いテンポで進むかどうか、政府の信頼回復、外国軍への信頼の醸成、民生部門の支援急拡大、作戦円滑遂行のための政治的・軍事的環境創造という5つの課題がある。

作戦遂行という観点から見れば、ANSF の最精鋭部隊を軍事制圧した地域に派遣すれば、治安上の問題は何とか解決できるかもしれない。主要な人口集中地区を保護することが、これら作戦の主眼であり、想定されるアフガニスタン全土の人口集中地区⁵¹からすれば、南部地域の人口集中地区、カンダハール、ラシュカルガー周辺地域はそれほど広い地域ではないからである。まだ足りないと思われる文民専門家部隊も、これらぐらいの地域では間に合うかもしれない。NATO および米国は、当初は、80 の郡に焦点を絞り、次に41 の地域を重点地域として治安の安定を図っていくとしており、治安と復興の実質面では課題を克服できる可能性がある。また、外国軍に対する住民の不信も治安と復興による住民保護の実績の積み重ねによって和らぐ可能性もある。

もう1つの課題はカルザイ政権そのものの腐敗と弱体による国民の不信であるが、この問題は、米国および NATO の民軍が支援する郡長が郡の長老たちと協力し復興と統治の確立を進めることができれば、その不信はしばらくの間忘れ去られるであろう。

こうなると中長期的課題は、3 つに絞られる。第一は、カルザイ政権の腐敗体質と統治組織としての弱体体質である。カルザイ大統領は、ロンドン国際会議で腐敗との闘いに取り組むことを約束したが、これに手をつけていないだけでなく、選挙不正管理委員会の任命権を UNAMA から取り上げるなど逆方向に向かっている。同大統領は、2010年4月29日に和解と再統合のためのロヤジルガを開くためにパキスタン訪問を含む外交活動に余念がないが、十分な計画も準備もなく、ロヤジルガを腐敗防止や麻薬取締りなどの取り組みを怠っている言い訳にしているとさえ、言われている⁵²。このような状況に対し、米国は一部の優秀でクリーンな大臣と結び、郡解放のための作戦における成果を挙げることに専念している、とされる。しかし、このようにして徐々に安定して復興に勤しむ郡が増えていったとしても、NATO 軍や米軍が撤退を開始する頃から、中央政府の腐敗と弱体は、現地有力政治家（その

ときは元タリバーンを含むかもしれない) 間の争いへと進みせつかくの安定と復興の実が損なわれていく可能性を残している。

第二の中長期的課題は、パキスタンにおけるアフガニスタン・タリバーンとアル・カーイダ取締りがどれだけ効果を現すか、特にアフガニスタン・タリバーンを完全に影響下においているとされる ISI (陸軍諜報機関) と軍部がタリバーンをどのように利用するか、である。アフガニスタン・タリバーンの No.2 とされていたアブドルガーニ・バラダール師が ISI に拘束されたことが発表されて以来、ISI は多くのタリバーン幹部を拘束ないし嚴重監視下においているとされる。NATO および米国ならびにアフガニスタンの統一にとって最も良いシナリオは、このパキスタンの動きによりタリバーンの軍事的動きが衰え、タリバーン幹部がアフガニスタン政府との話し合いに応じていく、ということである。しかし、インドやイランがアフガニスタン国内における活動を活発化し元北部同盟関係者やハザラ人を支援する中で、パキスタンとしてはアフガニスタン政治における自らのアセットとしてのタリバーンを利用する公算が大きい。2010年3月10日、カルザイ大統領はパキスタンを訪問し、パキスタンの和解プロセスへの関与を認めた。パキスタンの後ろ盾でタリバーンがカブールに戻ってくることは、元北部同盟関係者・ハザラ人もイラン、インドも承服しがたい。また、北部同盟中のタジクグループとの関係の強いロシア、ウズベクグループとの関係の強いウズベキスタンも黙ってはいないであろう。政権基盤が極めて弱いカルザイ大統領は、これらの争いを収められるとは考えられない。

第三の課題は、ANSF の給与他経費の問題である。上記2つの課題が解決されたとしてもこの問題は、アフガニスタンが十分経済発展し税収入が国家経営に不足ない状況になるまでは根本的な解決にはならない。それまでの間 ANSF を士気高く保つためには、国際社会がこの経費を支払い続けていくという状況になることが予想される。

このような中、NATO と米軍が地方の安定がある程度達成されたとして、アフガニスタンを順次撤退していくことになり、かつこれら諸国の首都が同国への関心を失っていった場合、アフガニスタン諸派による近隣諸国の代理抗争が起り、それが再度の内戦へとつながる可能性も否定できない。もち

ろん、NATO も米国もこのような可能性は想定していると見られ、それ相応の対応はすると考えられる。しかし、その場合、軍隊の規模は縮小されても、なかなか完全撤退は困難な状況が生まれるであろう。その場合、米国にとっただけでなく NATO にとってもアフガニスタンでの戦いはベトナム化するということになる。NATO・ISAF の将来にとって、カルザイ政権と言うより中央政府の統治の強化および腐敗防止への断固たる取り組みは、極めて重要な鍵となるのではないか。

－注－

- 1 本書内藤P1,L21-22
- 2 2月27日付ワシントンポスト紙
- 3 本書内藤P2,L22-23
- 4 タリバーンを除くアフガニスタンの政治・民族・派閥の諸派が、国連ブラヒミ事務総長特別代表（SRSG）の肝いりでドイツのボンで全アフガン国民の政府を作るための政治過程に合意した。ISAFは、この政治過程の治安面からの国際的保障として創設を国連安保理に求めることがこの合意の付属 I で規定されていた。
- 5 ボン会議に参加した関係者筋
- 6 「統一戦線」とも言う。反タリバーンの軍閥各派が連合したもの。
- 7 手製の遠隔操作爆弾
- 8 ウィリアム・テラー支援調整大使
- 9 バグラム基地駐在の米国大使
- 10 ” Descent Into Chaos” Ahmed Rashid (2008),P197,L33-35
- 11 上記書P200,L16
- 12 上記書P200,L13
- 13 上記書P200,L18,19および筆者が当時現地で聞き及んだ評判
- 14 2001年10月以降のアフガン戦争でタリバーンと戦った、北部同盟を中心とする旧軍閥勢力が暫定政府・移行政府の国防省傘下に編入され構成
- 15 K.アイケンベリー少将（当時）、現駐アフガニスタン米国大使
- 16 このような状況を ‘blue on blue’ という由。
- 17 上記書P349および350。これ以下の段落の情報はこの部分および筆者の現地での見聞に基づく。
- 18 指揮権を握った国は増派し、兵士数でISAF最大の勢力となる。
- 19 上記書P349,L22,23
- 20 上記書P351,L13-16
- 21 NATO 軍事実践部門 Allied Command Operations (ACO) 組織中の2つの Joint Force Commandの中の1つ。オランダのBrunssumに存在。
- 22 ISAFのHomepage
(http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf)
- 23 NATOの対アフガン戦略が策定された2008年4月以来、UAE、アルメニア、ボスニア・ヘ

ルツェゴビナが派遣

²⁴ ISAF's Strategic Vision – Declaration by the Heads of States and Government of the Nations contributing to the UN-Mandated NATO-led International Security Force (ISAF) in Afghanistan', 3 Apr. 2008

²⁵ 米国が、新戦略の機軸としてあげているのは、地域的アプローチ、治安の回復・維持能力の向上とそのため訓練、復興・開発のための文民の努力の注入、アフガニスタンおよびパキスタン政府はもちろんのこと、NATO諸国や日本等その他同盟国やインド、中国、ロシアなどの大国も含む近隣諸国との連携、である。

²⁶ A/61/326-S/2006/727

²⁷ 06年に得た南部アフガン人情報筋によれば、蘭は、展開当初軍事作戦を行わず、被害を免れていたが、南部地域の合同作戦に参加するようになって以来被害が出始めたとの由。数字はiCasualties Operation Enduring Freedom (<http://icasualties.org/oef/>) より。

²⁸ A/61/799-S/2007/152

²⁹ ヘルマンド、クナル、パクティア、ウルズガンの各州（上記報告）

³⁰ 2007年9月21日付UNSGSCR、A/62/345-S/2007/555

³¹ 2008年3月6日付UNSGSCR、A/62/722-S/2008/159

³² A/63/372-S/2008/617

³³ 'iCasualties Operation Enduring Freedom' (<http://icasualties.org/oef/>)

³⁴ NATO本部駐在カナダ代表部筋

³⁵ アフガニスタン最大河川ヘルマンド川上流に1960年代米国が建設した多目的ダム。灌漑・流量調節・発電により南部地域の産業インフラの中核をなすと期待されている。

³⁶ 'Independent Directorate for Local Governance'

³⁷ 'Post-Operation Humanitarian Relief Fund'

³⁸ 連邦直轄という名とは反対に地域部族パシュトゥーン人に最も大きな自治を許した地域であり、ここでは「部族地域」とした。

³⁹ 2009年3月同教授来日時国問研での会議で

⁴⁰ 吉崎知典「現代の紛争と平和構築」海外事情2009年5月号P84

⁴¹ 吉崎知典、同上

⁴² 3月初旬時点で既に目標地域の軍事的制圧は終わっているが、政府の統治を確立するための作戦が継続している。

⁴³ 2010年3月、在カブール元アフガニスタン外務省高官

⁴⁴ 2010年3月筆者に対し

⁴⁵ 2009 Year in Review, Smart Power in Action, Coordinator for Reconstruction & Stabilization, 以下の文もこれに基づく

⁴⁶ Jonathan Parish, Senior Planning Officer & Speechwriter, Policy Planning Unit, Private Office of the Secretary General

⁴⁷ Mihai P. Carp, Crisis Management Policy Section, Operation Division

⁴⁸ 2009年12月9日NATOブリーフ

⁴⁹ 注2参照

⁵⁰ 2010年3月初旬聴取

⁵¹ 全人口の60～70%が居住しているとされる、カブール、ガズニ、カンダハール、ラシュカルガー、シンダンド、ヘラート、マザリシャリフを含むリング道路周辺地域およびジャララバード周辺など。

⁵² 3月10日アフマド・ラシード



International Security Assistance Force Key Facts and Figures



International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures

In accordance with all the relevant United Nations Security Council Resolutions, ISAF's main role is to assist the Afghan government in the establishment of a secure and stable environment. To this end, ISAF forces are conducting security and stability operations throughout the country together with the Afghan National Security Forces and are directly involved in the development of the Afghan National Army through the NATO Training Mission - Afghanistan (NTM-A). NATO training efforts in Afghanistan will focus on the need to significantly increase the capacity of Afghan security forces in order to hand over gradually lead responsibility for security to Afghans themselves. In Regional Command Capital, since 28 August 2008, the Afghan National Security Forces have gradually taken over the lead responsibility for security in Kabul province.

Commander: General Stanley A. McChrystal (USA)

44 Troop Contributing Nations

ISAF Total Strength: approx 89,480

26 Provincial Reconstruction Teams (PRTs)



HQ ISAF in KABUL (strength 2,900)

- NATO Training Mission - Afghanistan (NTM-A)
Commander: LG William B. CALDWELL (USA)
- ISAF JOINT COMMAND (JJC)
Commander: LG David M. RODRIGUEZ (USA)

Regional Command Capital: (strength 4,990)

- HQ RC(C) KABUL (TUR)
Commander: BG Levent COLAK (TUR)
- Kabul International Airport (KAIA) (ESP)

Regional Command South: (strength 47,300)

- HQ RC(S) in KANDAHAR (GBR)
Commander: MG Nick Philip CARTER (GBR)
- Forward Support Base KANDAHAR (GBR)
- PRT in RC(S):
- KANDAHAR (CAN)
- LASHKAR GAH (GBR)
- TARIN KOWT (NLD)
- QALAT (USA)

Regional Command West: (strength 5,000)

- HQ RC(W) in HERAT (ITA)
Commander: BG Alessandro VELTRI (ITA)
- Forward Support Base HERAT (ESP)
- PRT in RC(W):
- HERAT (ITA)
- FARAH (USA)
- QALA-E NOW (ESP)
- CHAGHCHARAN (LTU)

Regional Command North: (strength 5,950)

- HQ RC(N) in MAZAR-E SHARIF (DEU)
Commander: BG Frank LEIDENBERGER (DEU)
- Forward Support Base MAZAR-E-SHARIF (DEU)
- PRT IN RC (N):
- MAZAR-E SHARIF (SWE)
- FEYZABAD (DEU)
- KUNDUZ (DEU)
- POL-E KHOMRI (HUN)
- MEYMANEH (NOR)

Regional Command East: (strength 23,340)

- HQ RC(E) in BAGRAM
Commander: MG Curtis M. SCAPARROTTI (USA)
- Forward Support Base BAGRAM (USA)
- PRT IN RC(E):
- LOGAR (CZE)
- SHARANA (USA)
- KHOST (USA)
- METHER LAM (USA)
- BAMYAN (NZL)
- PANJSHIR (USA)
- JALALABAD (USA)
- GHAZNI (USA)
- ASADABAD (USA)
- BAGRAM (USA)
- NURISTAN (USA)
- WARDAK (TUR)
- GARDEZ (USA)

Note on numbers: Totals are approximations and actual numbers change daily. Number of troops should be taken as indicatives.

05 March 2010



International Security Assistance Force
Troop Contributing Nations



	Albania	250		Georgia	175		Poland	2140
	Armenia	40		Germany	4335		Portugal	110
	Australia	1550		Greece	15		Romania	970
	Austria	3		Hungary	310		Singapore	40
	Azerbaijan	90		Iceland	4		Slovakia	230
	Belgium	560		Ireland	7		Slovenia	70
	Bosnia & Herzegovina	10		Italy	3160		Spain	1075
	Bulgaria	525		Jordan	6		Sweden	410
	Canada	2830		Latvia	170		The Former Yugoslav Republic of Macedonia*	165
	Croatia	270		Lithuania	220		Turkey	1835
	Czech Republic	455		Luxembourg	9		Ukraine	8
	Denmark	750		Montenegro	4		United Arab Emirates	25
	Estonia	145		Netherlands	1880		United Kingdom	9500
	Finland	95		New Zealand	220		United States	50590
	France	3750		Norway	470		Total (rounded)	89480

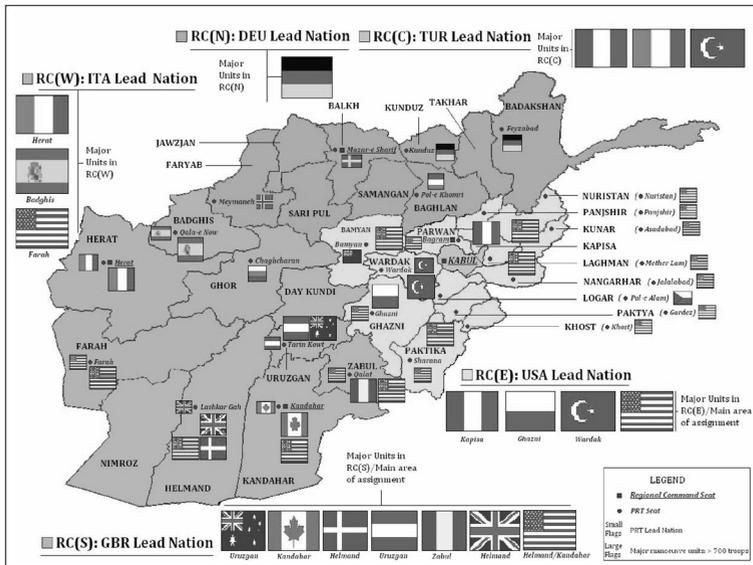
Note on numbers: Totals are approximations and actual numbers change daily. Number of troops should be taken as indicatives.

* Turkey recognises the Republic of Macedonia with its constitutional name

05 March 2010



International Security Assistance Force
Regional Commands, Major Units, Provincial Reconstruction Teams



05 March 2010

第4章 同盟の軍事的変革

吉崎知典

はじめに

アフガニスタンに代表される NATO の域外作戦は、米欧同盟の軍事的変革を象徴している。スタンリー・マックリスタル ISAF（国際治安支援部隊）司令官・米陸軍大將が明言した通り、NATO の課題は現地における「住民保護」である。NATO 加盟国でもパートナー国でもない中央アジアのアフガニスタンにおいて、現地の政府・治安組織と共に、国民の生命や安全を確保することが同盟の至上命題と化している。この現象をどのように理解するべきであろうか。

伝統的な同盟の定義とは「二国ないし二国以上の国家間における安全保障協力を定めた公式・非公式の誓約」（ウォルト）¹、ないし、「特殊な状況の下で、メンバー以外の国に対して、軍事力を行使するための国家間の正式な提携」（スナイダー）²というものであり、加盟国間の安保協力が軸となっている。NATO はアフガニスタンの国際治安支援部隊（ISAF）を指揮し、現在約9万人³を擁する ISAF の大部分の部隊を拠出しているものの、NATO とアフガニスタン政府は、通常の意味での安保協力関係にはない。

こうした NATO の域外作戦は、同盟としての軍事的変革の一つの帰結である。この軍事的変革は、冷戦終結と 9.11 テロという国際秩序の変化を触媒として進行した。1949 年に創設された NATO は、ヨーロッパにおけるソ連の脅威に対する軍事的対応であり、東西冷戦の中で「世界最大の軍事同盟」へと変貌した。冷戦期を通じて NATO が作り上げた指揮命令系統、情報収集網、軍事基地等は、冷戦後においても、紛争処理に不可欠な「能力とアセット」となったのである。しかし 9.11 以降はイラク、アフガン戦争に象徴されるように安定化作戦は長期化し、NATO としては、復興支援や治安部門改革での国際協調を図りつつ、現地への関与を徐々に高めざるを得なかった。こうして NATO の紛争関与がグローバル化し、長期化する中、同盟もそれに必要とされる軍事能力を求められるようになったのである。

こうした NATO の軍事的変革を分析するにあたり、本章は次のような構成をとる。まず公式文書などから NATO における「変革 (transformation)」の定義を確認し、ついで、同盟の軍事的変革を、脅威認識・軍事能力・役割分担という3点から考察する⁴。

1. 同盟変革の2つの位相

NATO 公式文書では同盟変革 (allied transformation) とは、「同盟全体」の変容を指す場合と、「同盟の軍事能力」の変容を指す場合の2つがある。前者の同盟全体の変容として捉える用法は、冷戦後の国際環境に対する同盟の変化を表現する用語として、ごく一般的に用いられてきた⁵。この文脈で「変革」という用語が最初に使われたのは、1990年の「変容を遂げた北大西洋同盟に関する宣言」(ロンドン宣言)である⁶。ここではベルリンの壁の倒壊後、ソ連邦および中東欧地域における変化に対応することが、新生 NATO の課題であった。たとえば、NATO の公式説明によれば、NATO の変革とは、防衛態勢の見直し、中東欧諸国の加盟受け入れ、域外紛争への危機管理、安全保障協力メカニズムの充実(平和のためのパートナーシップ、ロシア・ウクライナとのパートナーシップ、地中海ダイアログ等)といった、広範な変化を指すものであった。創設以来 NATO は、民主主義国家からなる「大西洋共同体 (Atlantic Community)」を志向しており、その政策領域は狭義での軍事・防衛問題にとどまることはなかった⁷。そのため冷戦後の同盟変革とは、特段軍事的な意味合いを帯びているわけではなかった⁸。

次に、後者の同盟の軍事的変革として捉える用法は、2001年の9.11テロ以降になって広く使われるようになった。冷戦後に NATO は旧ユーゴそしてアフガニスタンといった域外紛争へ軍事介入するように変化したが、これは米欧間に潜在的に存在してきた軍事能力格差を一挙に顕在化させた。NATO 事務総長のロバートソン(当時)の表現を借りれば、同盟の抱える3つの課題とは「能力、能力、そして能力」と位置づけられることとなった⁹。そして、G・W・ブッシュ米政権下では、米軍主導の「軍事上の革命 (RMA)」に対して、他の NATO 加盟国が適合するプロセスこそ同盟の変容 (Allied Transformation) の代名詞となった¹⁰。ここで言う RMA とは、IT 革命を基礎

とした軍事技術の革命的な進歩、及び、そうした変化に伴う軍事組織や運用ドクトリンの刷新を指し¹¹、NATO もこうした RMA を強く意識した装備開発や部隊運用をするように変貌した。

NATO 公式の説明によれば軍事の変革とは同盟全体の変容の一部に過ぎず、両者を同一視するのは誤りである。たとえば「変革サミット」と呼ばれた 2002 年 11 月のプラハ首脳会談では、「新たな加盟国、新たな能力、そしてパートナーとの新たな関係とともに同盟を変容させる」と明記されている。つまり、軍事能力強化は同盟全体の変容を構成する複数の要素の 1 つに過ぎない。また、ロバートソン (George Robertson) NATO 事務総長(当時)も、21 世紀の同盟として①対テロ作戦と大量破壊兵器不拡散という新たな任務、②軍事能力格差の克服、③効率的な組織に向けた改編、という 3 点を変革の課題として提示している¹²。

しかし『NATO レビュー』の変革・特集号の掲載論文が指摘しているように、9. 11 からアフガン戦争、そしてイラク戦争に至る時期において、同盟としての軍事の変革が政治的変革を主導したことは現実であった¹³。それは、ボスニア、コソボ、アフガニスタン、イラク等、冷戦後の紛争処理で中心的役割を果たす米国が、NATO 加盟国との連携・協力による同盟変革を標榜した一つの影響であった。NATO 変革は、米国の RMA における優位を国際秩序維持に反映させるよう作用する¹⁴。また同盟ネットワークのグローバル化は、米軍の域外作戦を支援する枠組みも提供する。事実、2003 年に NATO に新設された連合変革軍 (ACT : Allied Command Transformation) 司令官は、「NATO の軍事的優位性を 21 世紀にも保持するためのプロセス」(傍点著者)として、同盟の変革を形容している。

以上を要すれば、米軍の変革が同盟の変革と同義ではないにせよ、加盟国は同盟全体の変容という枠の中で軍事の変革を遂げることを求められる。クジャーNATO 軍事委員長(当時)の表現を借りれば、「NATO における同盟の変革が [米国と] 同じ道をたどることはなく、NATO は主権国家から構成され、多国籍であるという NATO 固有の課題を考慮しなければならない」のであり、軍事の変革には多様な方法がある¹⁵。

2. 同盟としての脅威認識——危機管理から対テロ作戦へ

NATO としての軍事的変革は多岐にわたる現象であるため、本章では、①同盟としての脅威認識、②脅威への対処能力、③同盟内部の役割分担の3点に焦点を合わせて分析し、最後に、これを総合するというアプローチを採ることとする。

軍事的変革の第1点にあたる脅威認識のレベルにおいて、NATO は共同歩調を維持することが困難になりつつある。NATO 司令部に在籍していたパリッシュが指摘するように、「従前の脅威は同盟を結束させたが、現在の脅威は同盟を分裂させる潜在力を秘めている」からである¹⁶。そして、NATO が域外紛争に積極的に介入し、その軍事能力を発揮するようになるにつれ、米欧の脅威認識のずれが徐々に表面化しつつある。

冷戦後の NATO の脅威認識は、第1段階として1990年代の旧ユーゴスラビア危機対処、第2段階として9、11以降のアフガニスタン作戦指揮という2つの段階を経て、変容を遂げている。ここで注目すべきは、NATO の軍事作戦は、国際秩序の変化や危機対処という現実に符合する形で拡大基調にあったことである。

まず、1989年に始まる冷戦終結のプロセスにより、東西ドイツでの対ソ抑止という同盟の伝統的任務は達成された。こうした中、NATO は新たに欧州域内の紛争へ共同で対処することを触媒として同盟を「再定義」した。その最初の転機となったのが1991年11月にローマ首脳会議で採択された「同盟の新戦略概念」(MC400)であった¹⁷。この冷戦後の戦略概念の核心は、北大西洋地域を越える「域外(out-of-area)」危機への危機管理を正式な任務として位置づけたことにある¹⁸。そして翌92年以降、NATO は旧ユーゴのボスニア・ヘルツェゴヴィナの内戦に介入し始めた。当初、域外作戦の法的根拠は北大西洋条約第2条の「国際協力」と第4条の「同盟国間の安全保障協議」に求められていた。これにより締約国は領土の統一、政治的独立、締約国の安全が脅かされた場合に同盟としての協議を要請することが認められていた¹⁹。しかし、ボスニア内戦が深刻化するにつれ、NATO は国連安保理の授權によって、地域機構として武力行使をする態勢を整え始めた。その後、94年にNATO は「域外」であるボスニアにおいて初めて武力行使へ踏み切り、95年

には本格的空爆を通じてボスニア和平を実現することになった。

旧ユーゴでの危機管理は加盟国の領土防衛を軸とした、冷戦期の戦略態勢を一変させずにはおかなかった。1949年に署名された北大西洋条約が想定したような加盟各国の「集団防衛」よりも、世界の耳目を集めるユーゴ紛争へ軍事介入する方が喫緊の課題と認識されたからである。これ以降、NATOは域外問題を軸として同盟の運営を図る。その証左が99年4月に改定された戦略概念(MC400/1)²⁰である。NATO各国首脳はコソボでの空爆を継続するかたわら、ワシントンに集結し、改定版の戦略概念を採択したのである。

この改定された戦略概念においてNATOは、「同盟の安全保障に対する潜在的脅威は、加盟国の領土を超えた地域で起こる地域紛争、民族対立、その他の危機、ならびに大量破壊兵器とその運搬手段の拡散などから生じる」との脅威認識を示した。またこれに連動するように、同盟としての活動領域を「大西洋・欧州地域」まで拡大した。以後NATOは、低烈度でありながら、長期化する公算のある危機へ「ケース・バイ・ケース」で関与することになる。

国際テロの脅威と同盟運営

大西洋・欧州地域の危機対処という1999年の戦略概念の枠組みは、わずか2年後の9.11テロによって挑戦を受けることとなった。そしてNATOは、正式の戦略概念を一切変えることなく、同盟の最前線を徐々にグローバルなものへと拡大してゆくことになる。

まず2001年9月11日のアル・カーイダによるテロ攻撃は、米国本土の「安全の神話」を根底から覆した。世界貿易センタービルやペンタゴンという米国の経済・軍事中枢が、ハイジャックされた民間航空機によって攻撃され、グローバルなテロリズムに対する脆弱性が認識されることとなった。

9.11に対してNATOは、米国による個別的・集団的自衛権の行使を支持し、同盟史上初めて、条約第5条の共同防衛条項を発動する決定をした²¹。これは同盟の原点回帰とも呼ぶべき現象であったが、実際には、世界最強の軍事力を誇る米国に対して、他のNATO加盟国が軍事的支援を提示するという逆説を含んでいた。こうしたNATOによる対米支援が、同盟のグローバル化の予兆となるとは、当時ほとんど予測されていなかった。NATOは10月4日、

①情報共有の強化、②米国および NATO 諸国の航空機への上空飛行の保証、③テロの脅威に直面する米同盟国への支援、④欧州地域における米施設の治安強化、⑤対テロ作戦に必要とされる NATO アセットの換装、⑥米国および同盟国による港湾・飛行場へのアクセス確保、⑦東地中海への NATO 海上部隊の配備、⑧NATO の空中待機早期警戒機 (AWACS) の配備、という一連の対米支援措置を発表した。続いて同年 12 月、NATO 国防相会議は対テロ戦争と同盟の防衛能力とを連動させる決定をした。元来、テロ対策には国内の法執行機関との連携が不可欠であり、これを機に NATO は国民保護、社会的インフラストラクチャーの防護、防空能力の強化、CBRN 攻撃への対策等を検討することになる。こうして NATO はグローバルなテロに対応するメカニズムへと徐々に変貌してゆく。

短期的に見れば 9.11 は同盟を結束させるように作用したが、より長期的に見れば米欧間の安全保障観の微妙な相違を表面化させることになった。特に、ブッシュ大統領が提唱した先制攻撃論 (ブッシュ・ドクトリン) は、米欧間の不協和音を増幅することとなった。9.11 から約 1 年後の 2002 年 9 月、ブッシュ政権は『国家安全保障戦略 (NSS)』を公表し、グローバルなテロリズムと大量破壊兵器や弾道ミサイル技術の拡散を「新たな脅威」と位置づけた。守るべき国家や市民を持たないテロリスト・ネットワークに対しては伝統的な抑止力は機能しない。そのため、独裁者が大量破壊兵器をミサイルに搭載したり、秘密裏にテロリスト国家へ提供したりする前に、グローバルに先制行動をとる必要が生じる、とブッシュ政権は判断し、対テロ世界戦争 (GWOT) での協力を募ったのである。

その後 2002 年秋以降のイラク危機において、米欧の対立は決定的なものとなった。とりわけ、大量破壊兵器の査察継続と国連安保理による武力行使決議を必須とする仏独両国と、フセイン政権打倒のため単独でも行動するとした米国との間の溝は埋まることがなかった。そして、この両者の対立を象徴する事件が NATO の北大西洋理事会を舞台として起きたことは、同盟の結束にとって致命的なものであった。

イラク戦争直前の 2003 年 2 月、米国はトルコへの防空支援を北大西洋理事会に提起したが、仏独およびベルギーはこれを拒否した。結局 NATO は国防

相会議の決定によって、空中待機早期警戒管制機（AWACS）とペトリオット地対空ミサイルを展開し、必要とされる作戦は遂行できた。しかしながら、NATO 司令部政務部のリュエが指摘するように「トルコ防衛をめぐる短期の危機やイラクをめぐる長期の危機によって、大西洋共同体が 9.11 後の安全保障環境に十分適応していないことが明らかになった」²²のである。

イラク戦争後の NATO — 欧米協調の模索

こうした大西洋同盟の危機が表面化する中、「米欧間ではパワーの効用、パワーの道義、パワーの妥当性をめぐる見解に大きな開きが出ている」というケーガンの主張にNATO関係者の注目が集まった。彼の巧みな比喻によれば、武力による紛争解決を指向する「戦闘神マルス（米国）」と、域内統合によって紛争の平和的解決を指向する「美の女神ヴィーナス（欧州）」との間には、火星と金星の間くらいの隔たりが生まれつつあるのであった²³。いわゆるケーガン論争の始まりであった。

こうした中、欧米協調を模索する試みがなされた。それが、元NATO事務総長でありEU共通外交安保政策上級代表であるソラナが起草したEUの『欧州戦略文書』であった。これは、ブッシュ政権の『国家安全保障戦略』で提示された先制攻撃論に対するEUの回答でもあった。下図²⁴に示すように、米欧の戦略文書は「中心的脅威」および「グローバルな課題」をめぐる両者の認識の「不一致」ではなく「一致」を印象付ける。

米国家安全保障戦略と EU の欧州安全保障戦略における脅威認識の比較

「中心的脅威」の記述		「グローバルな課題」の記述	
米国家安全保障戦略	欧州安全保障戦略	米国家安全保障戦略	欧州安全保障戦略
テロリズム	テロリズム	貧困	貧困
大量破壊兵器拡散	大量破壊兵器拡散	疾病	疾病
地域紛争	地域紛争	教育	人口爆発
ならず者国家	国家破綻	飢餓／栄養不良	資源依存
	組織犯罪		希少資源
			地球温暖化

EU の『欧州安全保障戦略』では、大量破壊兵器の拡散、テロ・ネットワークの拡大、破綻国家や組織犯罪の蔓延、そして地域紛争といった脅威を重視しており、米国の文書とほぼ项目的には重なる。また、EU が脅威に対して「早期、迅速、かつ必要とあれば、大胆な介入を促進するような戦略文化を持つ必要がある」との立場を表明したことは、米国のスタンスに大きく歩み寄ったものと評することができるだろう。

但し、EU 戦略文書の中間報告書（2003 年 6 月）に盛り込まれていた「予防的先制（preventive preemption）」という表現は、最終版では削除されている。また、EU は大量破壊兵器不拡散と人道上の問題への「予防的関与（preventive engagement）」を唱えつつも、武力行使の正当性の最終的な拠り所は国連安保理であるという原則論を崩してはいない。

米欧の戦略文化の相違を戦略文書の表現だけで糊塗することはできない。周辺に明白な脅威を見出さない「安全な欧州」²⁵と、国際テロなど「新たな脅威」への「対テロ世界戦争（GWOT）」を唱導する米国との認識ギャップは、厳然と残っているのである。

3. 脅威への対処能力

軍事変革の第2点は脅威への対処能力であるが、冷戦終結と9.11テロの余波により、軍事作戦の力点は欧州大陸の領土防衛から、グローバルな危機管理へと徐々に移行している。こうした文脈から、同盟としての遠征作戦が一層重視されている。この趨勢は、1990年代のボスニアおよびコソボ空爆において表面化した米欧間の軍事能力格差問題を一層深刻なものにした²⁶。

RMA ギャップと NATO

冷戦終結によってソ連の脅威が消滅したため、NATO はバルカン半島での危機管理を担当し、武力行使に踏み切った。しかし皮肉にも、域外問題への関与が潜在していた米欧間の軍事能力格差を表面化させた。その契機は、民主党クリントン政権期におこなわれたボスニア・ヘルツェゴビナにおける「デリバレート・フォース（Deliberate Force）」作戦と、コソボにおける「同盟の力（Allied Force）」作戦の2つである。ボスニアの事例では、1995年8月末

から 11 日間に行われた空爆で航空機の出動回数が 3,515 回、うち米軍機による出撃は全体の約 8 割に達した。こうした軍事作戦は「軍事上の革命 (RMA)」と位置づけられ、NATO 内部に RMA ギャップが存在するとの批判が噴出することとなった。

NATO は 1999 年 4 月のワシントン首脳会議において「通常防衛イニシアティブ (CDI)」を採択し、ボスニア空爆で表面化した能力格差問題を是正するはずであった。しかし、実際には、その直前に始まったコソボ空爆によって、その問題がかえって脚光を浴びる結果になった。3 月末から 78 日間の空爆のうち、NATO 航空機による空爆のための出動回数は 14,006 回であるが、このうち米軍機による出撃が約 85% に上った²⁷。また投下した爆弾 28,018 発のうち、米国は 83% を投下した。こうして同盟の空爆任務のうち、その 8 割程度を米軍に依存するパターンが定着したのである。

2001 年に登場したブッシュ共和党政権が推進した米軍の変革は、この軍事能力格差を一層深刻なものとした。ラムズフェルド国防長官 (当時) は、NATO が全会一致による「委員会による戦争 (war by committee)」を担当しているため、米軍の行動の自由を奪っていると批判した²⁸。それを象徴したのが、コソボ空爆において欧州同盟国が目標選定へ注文をつけたという事実であった。ラムズフェルドは、「任務 (mission) が連合 (coalition) を決定するべきであり、その逆ではない」と断じ、「有志連合」が同盟関係よりも優先されるケースがあることを示唆した。

軍事能力格差の是正

米欧間の能力格差を埋める目的から、NATO は同盟としての軍事的変革に取り組んできた。以下に見るように、9. 11 以降の方向性は、2002 年の「プラハ能力コミットメント (PCC)」、および、2006 年のリガ首脳会談の「包括的政治指針 (PCG)」に見いだすことができるだろう。

9. 11 以降、NATO がグローバルな対テロ作戦を担当するよう変化しつつある中、米ブッシュ政権からの要求により、2002 年 11 月の NATO 首脳会談においてプラハ能力コミットメント (PCC) が採択された。PCC の詳細はいまだ非公開であるものの、NATO に求められる軍事能力を 5 分野に分けて、

進捗状況を提示したものとして重要であろう。報告書『プラハ能力コミットメントの進捗状況』²⁹によれば、その概要は次のようなものと推測される。PCCの鍵となるのは、①展開・機動力、②継戦能力・兵站、③残存性、④効率的戦闘、⑤協議・指揮・命令の5分野である。①の展開・機動力の分野のうち戦略空輸では、エアバス A400M がドイツ、フランス、スペイン、英国、トルコ、ベルギー、ルクセンブルグによって180機調達される見通しであるが、その配備が2010年以降となるため、暫定的にウクライナからアントノフ輸送機をレンタルすることにより能力不足分を補う方針が打ち出された（実際には、米国製 C-17 輸送機を NATO として保有することで解決が図られた）。空中給油能力も A310 多目的輸送タンカーの導入により向上し、戦略海輸の分野でもタンカーの運用を調整することによって輸送コストの軽減が図られている。②の継戦能力・兵站では展開兵力への後方支援の改善が謳われているが、これは NATO が域外作戦を拡大するなかで重要性は高まっている。③の残存性では、CBRN(化学・生物・放射線・核)兵器への防護能力と MEAD・ミサイル防衛能力が特に重視されている。④の効率的戦闘では、リアルタイムで戦況を監視する「連合地上監視システム (AGS)」の導入が検討されている。これまで NATO 共通の軍事アセットとして空中待機航空管制システム (AWACS) が整備されてきたが、AGS も同様に NATO として運用してゆく予定である。また精密誘導兵器の大幅導入も謳われている。そして⑤協議・指揮・命令の分野では、NATO としての C4ISR(指揮・統制・通信・コンピュータ・情報・監視・偵察)システム強化や無人航空機 (UAV) の投入が唱えられている。一方で、衛星エリオ (Helios) 2 計画などを通じて欧州側が宇宙開発を進めている点も評価されている³⁰。

PCC に続くイニシアティブとして提示されたのが、2006年11月のリガ首脳会議で採択された「包括的政治指針 (CPG)」であった。NATO は、今後10から15年間に遠征能力を保持する方針を再度確認し、グローバルな対テロ作戦に加えて、「平和構築 (Peacebuilding)」を担当する方針も打ち出した³¹。能力重視の項目として次の10項目が挙げられているが、実質的に、これは PCC の延長線上のものであった。①多国間で統合遠征作戦を遂行する能力、②予測困難な状況に対応する兵力態勢を築く能力、③テロ活動への抑止・防護能

力、④サイバー攻撃などに対して情報システムの防護する能力、⑤大量破壊兵器の脅威に対応する能力、⑥過酷な地理的・気候的条件で作戦を遂行する能力、⑦部隊への損害・危険を最小限にする防護能力、⑧安定化・復興支援・和解・人道活動等に参加する多様なアクターと円滑に調整する能力、⑨安定化・復興支援活動に対して軍事的支援を行う能力、⑩同盟国や他のパートナーとの相互運用・装備標準化・協力を行う能力。ここでは、多国間で統合的な遠征作戦を遂行し、任務としてもテロ対策から平和構築までの幅広い作戦を想定している。これは NATO のグローバル化を支援するための能力構築と言えるだろう。

NATO 結成 60 周年を記念した 2009 年 4 月のストラスブール・ケール首脳会議でも、CPG で提示された軍事能力を達成する必要があると確認され、同盟としての集団防衛ないし同盟としての境界線を越えた危機作戦（*crisis operations beyond Alliance borders*）の必要性が確認された。また軍事能力としてはコミュニケの中で「ヘリコプター、戦略輸送、地上監視システム」の 3 点に言及されたが、これはアフガニスタン作戦で深刻な不足が指摘されている分野である³²。

以上をまとめると、NATO は大量破壊兵器（WMD）の脅威への対応、指揮・通信・情報分野での優勢確保、展開部隊の相互運用性および戦闘効率の改善、部隊の早期展開などを共通の課題としつつ、「長い戦争」を戦う上で、現地政府の能力構築や、国際機関や NGO 等との連携を徐々に拡大するよう変化していると言えよう。

同盟の指揮命令系統の改編

NATO が欧州地域を越えてグローバルに展開するには、それを可能にする同盟の指揮命令系統を整備することが必須である。現在、NATO 司令部の改編は急速に進行しているが、この分野は米軍の変革から最も強い影響を受けている。ラムズフェルドは「部隊や能力のみならず、21 世紀の急変する脅威に対して迅速に NATO 軍司令官が行動できるように政策決定機構をアップデートすることが必要」と述べ、同盟のグローバルな作戦に対応するよう指揮命令系統の改革に着手した³³。その主眼は、それまで欧州大陸と大西洋とい

う地域的区分がなされていた戦略レベル司令部を、作戦運用と装備開発・教育訓練という機能的区分へと新編することであった。具体的には、部隊運用担当の「連合作戦司令部 (ACO: Allied Command Operation)」と、教育・訓練・開発担当の「連合変革司令部 (ACT: Allied Command Transformation)」の2つへと再編された³⁴。

具体的にみれば、それまで欧州大陸を主な戦域とする欧州連合軍最高司令官 (SACEUR) と、海上作戦を主に担当する大西洋連合最高司令官 (SACLANT) という2名の司令官を配し、2つの地域区分を設定していたが、これが廃止された。同盟全体として多国間の陸海空統合運用を強化するという視点から、この2つの司令部は2003年に上記の連合作戦司令部へと一本化された。この連合作戦司令部と並んで新設された連合変革司令部は、名称が示すように同盟の変革を促進する部門である。この司令部は、米東海岸ヴァージニア州のノーフォークの米統合軍司令部 (USJFCOM) と同じ場所に設置されることとなり、米軍の変革との連動を象徴することとなった。この同盟変革司令部の指揮下に、統合戦闘センター (JWC、ノルウェー)、統合部隊訓練センター (JFTC、ポーランド)、統合教訓分析センター (JALLC、ポルトガル)、NATO 海洋研究センター (NURC、イタリア) が配置され、NATO の軍事的変革に向けた研究開発や訓練が行われている。NATO は統合された遠征作戦を軸にして指揮命令系統を簡素化しており、NATO の高級司令部の数は20から12へと削減された。

NATO 即応部隊

上述のような NATO の戦略司令部の改編と軌を一にするように、NATO はグローバルな任務を新たに担当する部隊改編を試みた。それが、ブッシュ政権が唱導した NATO 即応部隊 (NRF: NATO Response Force) 構想であった。NATO が新編した同盟作戦司令部は欧州・大西洋地域での作戦を主担当とし、これを超えるグローバルな作戦を指揮する機構は欠落していた。この間隙を埋めるものとして、2002年9月のワルシャワ非公式国防相会議にてラムズフェルドが提案し、同年11月のプラハ首脳会談で合意された。時期的に見れば、9・11テロからほぼ1年後、2002年9月に米ブッシュ政権が『国家安全保障

戦略 (National Security Strategy)』をリリースして先制攻撃論を提唱した時期とほぼ一致する。

NRF は NATO としてグローバルな即時展開を目指す「初期介入」部隊であり、国連平和維持 (PKO) 部隊とは性格を異にする。NRF の整備目標は、5 日以内に地球規模に展開し、脅威および危機対処のため 30 日間は自立的に作戦をする能力にある。こうした緊急展開任務を帯びた NRF は、決して大規模な部隊を想定したものではない。陸軍は 1 個旅団規模 (特殊部隊を含む)、海軍は 1 個任務部隊、空軍は 1 日に 200 回の出撃が可能な規模、合計 2 万 5 千名程度である³⁵。NRF 構想の妙は、既存の部隊や戦闘・支援の能力や資産 (アセット) を機動運用することによって即応態勢を強化することにある。そのため、新規の大幅増員や装備調達は必要ない。運用面では、NRF はブルンサム(オランダ)、ナポリ (イタリア)、リスボン(ポルトガル)という 3 つの合同統合司令部による輪番制を採る。各司令部は NRF 拠出部隊に対して、半年間の訓練と、続く半年間の待機という合計 1 年間の任務をローテーションで担当する³⁶。そのため NRF 拠出部隊は、上記の 2 万 5 千名の 3 倍にあたる約 7 万 5 千人の規模となる。NRF の年間予算は演習費用を含め 30~40 億ドル程度に抑制されているといわれる³⁷。NRF の運用上、すべての部隊が一時に投入されるという訳ではなく、陸海空の構成部隊 (Component) が、それぞれの機能に応じて選択的に投入される場合もある。例えば、2004 年にはアフガンistan大統領選挙の監視、2005 年には米国のハリケーン・カトリーナやパキスタン地震といった国際緊急援助任務として派遣された³⁸。NRF の運用は、「戦争は待ってくれない」という NATO の思想を反映していると言えるだろう。

4. 同盟の役割分担

以上概観してきたように、冷戦後に NATO はグローバルな脅威への対応を迫られ、それに符合するように同盟は RMA を強く意識した、遠征作戦向けの能力を整備するよう変った。こうした域外の危機管理に向けた潮流の中、同盟内部の役割分担も変化しつつある。これが NATO による軍事的変革の第 3 点である。9. 11 以降、アフガン戦争やイラク戦争では米英主導の攻

勢任務を担当し、その他の欧州同盟国が平和構築を担当するという緩やかな役割分担が浮上しつつある。こうした役割分担はしばしば「コックと皿洗い」（R・ケイガン）と揶揄されるものの、NATO がグローバルに安定化・復興支援を担当することは、同盟の結束を回復する可能性も秘める。

NATO による平和構築

イラクとアフガニスタンの事例が示すように「戦争に勝利する」と「平和を勝ち取る」ことは密接不可分であるが、これが大西洋同盟の役割分担に深刻な影響を及ぼしている。冷戦終結後、米軍は紛争処理に積極的に関与することとなったが、これにより米軍による安定化・復興支援（S&R: Stabilization & Reconstruction）作戦の負担は増加傾向にある³⁹。

米軍の変革は、紛争後の安定化という古くて新しい問題を浮き彫りにしており、他の NATO 加盟国にも変革の余波が及んでいる。2003 年 3 月に始まる「イラクの自由作戦」では、ラムズフェルドが提唱する米軍の変革に沿う形で戦略展開能力は飛躍的に向上し、バグダッドでの大規模な市街戦闘を引き起こすことなく、5 月 1 日に主要な戦闘作戦の終了が宣言された。しかし主要な戦闘が予想より早い時点で終了したため、皮肉にも戦後構想を練り上げ、復興支援体制を整える時間的余裕が失われた。ここに戦闘終結と安定化・復興（S&R）作戦開始との間に時間的ズレ（S&R ギャップ）が生じたのである⁴⁰。こうして米軍の変革と、他の主要国の変革との連携が強く意識されることになった。そして紛争後の安定化・復興支援作戦の分野で、米国が最も期待しているのが NATO である。

現在 NATO の最前線はアフガニスタンとイラクにあるが、こうした同盟のグローバルな展開は 1990 年代半ばから段階的に進行したものである。ここでは NATO 域外作戦の雛形となったボスニアの事例と、現在最も注目を浴びているアフガニスタンとイラクの事例とし、同盟が現地での平和構築を担当するように変化した点を浮き彫りにしたい。

民軍協力の萌芽 — ボスニア和平

ボスニアにおける NATO の活動は、国連安全保障理事会による権限委任を

受けて 1992 年以降、実施された。NATO は経済制裁・武器禁輸を目的にボスニアに関与し、94 年には近接航空支援（空爆）という形で同盟史上初めての武力行使へ踏み切った。また、95 年末から Dayton 和平合意の履行状況を監視するために、6 万人規模の平和執行部隊（IFOR）を主導した。和平合意⁴¹に記された IFOR の主な任務は、戦闘行為の停止（第 2 条）、外国軍の撤退（第 3 条）、部隊の再配置（第 4 条）、通告（第 5 条）、国連防護部隊の撤退（第 7 条）を監視することであり、そのためには「ボスニア全土での完全かつ妨げられることのない移動の自由」を保証された。この和平合意では NATO が担当する「和平の軍事的側面」と、OSCE などが担当する「和平の民生的側面」の 2 つが峻別されており、96 年までの IFOR の焦点はあくまでも軍事的側面にあった⁴²。

こうした中、NATO は民軍協力（CIMIC）を通じて平和構築の一翼を担うことになった⁴³。NATO による CIMIC 活動は現地の状況を監視し、その情報を国際機関や NGO へ提供することから始まった⁴⁴。当初は、飲料水や食料品の供給、住宅の供給状態という生のデータを 4 週間から 6 週間ごとに提供した。1997 年、IFOR から平和安定化部隊（SFOR）にミッションが引き継がれると、6 ヶ月毎に北大西洋理事会へ CIMIC につき定期報告する制度が確立した。SFOR では、CIMIC 報告追跡システム（CRTS）を採用しており、次の 4 分野での組織的情報収集が行われることになった。

第 1 は、危機における生命維持（ライフ・サポート）（保健、食糧、水、消防、衛生、住居等）のための情報であり、第 2 が、インフラストラクチャー（公共交通、水路、CIMIC サイト、鉄道網、電気通信、道路網、空港等）に関する情報であり、第 3 が、人道支援（避難壕、人道的地雷除去、民間人の移動の自由、人道支援、少数民族の扱い、難民キャンプ、難民の移動等）を巡る情報であり、そして、第 4 が、民間組織（司法、地方組織、境界線と通関、拘留施設、公共の記録、法執行、銀行と経済）に係わる情報であった。

NATO にとりボスニアでの任務はすでに完了している。2004 年 12 月、ボスニアに展開する 7 千名の部隊の指揮権は、NATO の SFOR から EU の平和安定化部隊（EUFOR）へと移譲されたからだ。この間、最盛期には 26,000 名を数えた米軍は、NATO サラエヴォ司令部や指揮通信等の施設を除いて撤

退した。ボスニアでは国防省改革や戦犯問題など問題が山積しているが、米軍の「出口戦略 (Exit Strategy)」という点では成功例に数えられるであろう。

アフガニスタンにおける作戦指揮

NATO が「平和支援作戦 (PSO)」と呼ぶ、アフガニスタンでの安定化作戦には、次の3つ特徴が認められる。

第1に、NATO は旧ユーゴの事例では当初より軍事的に関与していたが、アフガニスタンでは同盟としての組織的関与はなかった。ボスニアおよび Kosovo の2つの事例では NATO は自ら空爆を敢行し、和平合意の実現に向けて軍事作戦を展開した。また和平合意を履行するため、自ら安定化部隊を指揮した。つまり紛争処理の初期段階から NATO は旧ユーゴでは主体的に関与していたと言える。これに対して、NATO が ISAF の作戦指揮を担当するのは9.11 テロから約2年後の2003年8月まで待たなければならない。

第2に、紛争終結後に旧ユーゴでは NATO のプレゼンスは縮小の一途であるが、アフガニスタンでは逆に NATO 諸国の部隊は増派されている。1995年に NATO が平和執行部隊 (IFOR) として展開したボスニアでは、当初6万人の部隊が展開したが、10年後には7千人規模へと縮小し、その指揮権は欧州連合へと移譲された。現在その規模は約2千人となり、当初の規模のわずか4%程度まで縮小している。Kosovo 国際部隊 (KFOR) は当初の定員は5万人であり、現在1万7千人へと縮小している。これとは対照的にアフガニスタンの ISAF は拡大基調が続いている。当初は首都カブールの警護を主任務とする ISAF は部隊規模も5,500人程度に過ぎなかった。NATO が指揮権を担当した2003年以降も部隊強化は緩慢に進んだに過ぎない。しかしタリバーンの再興が現実となった2006年以降、急遽 ISAF は増強傾向を強め、2010年3月現在約9万人規模まで膨れあがり、今後も「増派」される可能性が高い。

第3に、軍事作戦のみでは平和構築が実現できないというアフガンの現実の中で、NATO は本格的に復興支援活動へと関与し始めることとなった。その最初の段階が地域復興支援チーム (PRT) の展開であった⁴⁵。NATO の作戦計画 OPLAN 10302 によれば「PRT とはアフガニスタン中央政府の権限を拡大し、開発と復興を実施することを支援する目的から、アフガニスタンの地

域に拠点を置く国際的軍事・民間要員の組み合わせ」を指す。すなわちアフガニスタン復興のためには、国軍改革、警察改革、武装解除・動員解除・再統合（DDR）、司法改革、麻薬対策などを通じた国家再建が不可欠である。また民主化や国内経済の活性化のためにも、復興事業と治安維持の両輪をうまく組み合わせる必要がある。そのため PRT では、軍人と援助担当者の混成チームを形成する。例えば米国の場合、米陸軍の民生支援将校、國務省要員、国際援助開発庁（USAID）などが共同のチームを編成する。PRT は最大 300 名規模であり、その要員の 9 割以上が軍人である。PRT は治安が十分確保できない地域の開発を推進するものとして、現在、アフガニスタン全土に 26 箇所展開している。そして、現在、NATO は復興支援の第 2 段階として、現地政府、国際機関、NGO、周辺国との協調・連携を図る「包括的アプローチ（Comprehensive Approach）」を採用することとなった。これはボスニア型の民軍協力（CIMIC）に留まらず、NATO が平和構築のアクターとして位置づけられたことを意味する。

能力構築としての治安部門改革

NATO のような軍事組織のみで、紛争後の社会を安定させることはできない。アフガニスタンでの作戦が示すように、現地の政府・住民、他の国際機関や NGO、周辺諸国との協力・連携を求める「包括的アプローチ」が、現在の基調となりつつある。ここでは NATO による現地の治安部門改革（SSR）の事例としてイラクとアフガニスタンを概観してみよう。

イラク戦争をめぐって「新しいヨーロッパ」と「古いヨーロッパ」の亀裂が表面化したため、NATO はイラク復興支援に対する貢献は限られたものとなった。NATO にとりアフガニスタンは作戦（operation）であるが、イラクはミッション（mission）という表現を採用しており、両者は峻別されている。これは NATO の役割を拡大したい米国と、極力制限しようとする仏独との間の妥協の産物であった。現在、NATO は国連安保理決議 1546 号に添う形で、イラクの治安部隊の支援を担当しているのみである。つまり、2004 年 6 月のイスタンブール首脳会談でイラク暫定政府への支援を決定し、翌 7 月に訓練ミッション設立が決定された。これは 9 月にイラク訓練・教育・ドクトリン

センターと改称され、12月には NATO イラク訓練ミッション (NTM-I) へと格上げされるとともに、人員も 300 名まで拡大した⁴⁶。ここでの NATO の意図は、民主主義国として新たにスタートするイラクで軍隊に対するシビリアン・コントロール (文民統制) を確立することにある。そのターゲットは「教官を教育する (train the trainer)」ことを通じて、イラク人の手による治安部門再生を図ることである。

NATO がイラクで開戦から 1 年後に治安部門改革へ着手したのとは対照的に、同盟によるアフガニスタン治安部門改革は開戦から 8 年後の 2009 年まで待たなければならない⁴⁷。NATO は現在、国軍および警察訓練のための NATO 訓練ミッション (NTM-A) 創設し、警察訓練のための教官・指導者派遣に取り組んでいる。この NTM-A は、既にイラクに設置されてきた NATO の訓練ミッション (NTM-I) をモデルとしている。それまで ISAF は治安部門改革のうち「国軍」のみを対象とし、警察訓練は米軍主導の「不朽の自由作戦」および EUPOL (欧州連合警察) に任せていた⁴⁸。NATO が新たに警察改革へ取り組むように変化したことは、他の機関と連携しながら、より包括的に治安部門改革に一層関与しなければならないことを意味する。

むすび

同盟の脅威認識、作戦能力、役割分担といった視点から考察を踏まえれば、NATO の軍事的変革は次のような方向性を帯びていると言えるだろう。

第 1 に、同盟の最前線が中央アジアと中東地域へと拡大しつつあるため、NATO は前進拠点への展開・兵站支援を必須としている。これは 9.11 テロに対して同盟が集団防衛条項を適用し、グローバルな脅威へ対応することを決定したことの論理的帰結である。それゆえ、NATO にとっての課題は 1990 年代のような東方拡大から、対テロ世界戦争 (GWOT) に対応するためのグローバルな拡大へと漸次シフトした。しかしアフガンでの安定化作戦が長期化するにつれ、現地での治安部門改革を含む、平和構築への配慮が不可欠となり、徐々に NATO の取り組みは「包括的アプローチ」を意識せざるを得なくなった。

第2の能力面では、グローバルな展開能力における英米両国と欧州との格差は依然として大きい。NATOによるアフガン安定化作戦の明確な出口が見えない以上、同盟として軍事的変革に常に取り組みなければならないだろう。

第3に、旧ユーゴやアフガンといった域外紛争への軍事関与は、冷戦後 NATO の共通課題となったものの、紛争長期化のコストやリスクが高くなるにつれ、同盟全体でこれを共有することは一層困難になりつつある。上述した米欧間の軍事能力格差の結果として、米英が戦闘作戦を担当し、他の欧州が安定化・復興支援作戦を担当するという緩やかな役割分担が浮上してきた。他方、大西洋同盟を二分させたイラク戦争においても、NATO は現地の治安部隊の訓練を担当し、安定化に間接的に寄与している。こうした NATO の治安部門改革に対する役割は、今後拡大こそすれ、縮小することはない。

冷戦後に軍事的変革を遂げた NATO は、好むと好まざるとにかかわらず、紛争後の平和構築のアクターとして期待され続ける。マックリスタル ISAF 司令官が最優先とした「住民保護」は、今後も NATO を悩ませ続ける課題であろう。

—注—

- ¹ Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1990), p. 1.
- ² Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1997), p. 4.
- ³ 2010年3月5日時点で ISAF に対する部隊派遣国は44ヶ国であり、兵力規模は8万9480名である。International Security Assistance Force: Troop Contributing Nations" <www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf>.
- ⁴ NATO の軍事的変革を扱った邦語文献としては、金子讓『北大西洋条約機構の研究—米欧安全保障関係の軌跡』（彩流社、2008年）がある。NATO 全体の変容を扱った主要著作としては、佐瀬昌盛『NATO—21世紀からの世界戦略』（文藝春秋、1999年）、植田隆子編『現代ヨーロッパ国際政治』（有斐閣、2003年）、『米欧同盟の協調と対立—二十一世紀国際社会の構造』（有斐閣、2008年）がある。
- ⁵ ヨスト教授の著書『NATO の変容』では transform という表現が使われている。David S. Yost, *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 1998). また「変革」とほぼ同義のものとして、対内的・

対外的な適合 (adaptation)」という用語が使われたこともある。

- ⁶ Declaration on a *transformed* North Atlantic Alliance issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council (“The London Declaration,”) London, 6 July 1990 (イタリックは報告者による)。
- ⁷ 1950年代から60年代にかけての NATO 研究では「大西洋共同体 (Atlantic Community)」構築への関心は高かった。カール・ドイッチェの「安全保障共同体」論が北大西洋地域をモデルとしていたことは、当時の思潮を反映している。
- ⁸ トランスフォーメーションを単なる変化 (change) と同義とする見方もある。詳しくは、Daniel S. Hamilton, “What is Transformation and What Does It Mean for NATO?” Daniel S. Hamilton, ed., *Transatlantic Transformation: Equipping NATO for the 21st Century* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, SAIS, 2004), p. 3 を参照。
- ⁹ Robert G. Bell, “Military Matters: Enhancing Alliance Capabilities,” *NATO Review*, Vol. 50, No. 2 (Summer 2002), <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue2/english/military.html>.
- ¹⁰ Hans Binnendijk and Richard L. Kugler, “The Next Phase of Transformation: A New Dual-Track Strategy for NATO,” Daniel S. Hamilton, ed., *Transatlantic Transformation: Equipping NATO for the 21st Century* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, SAIS, 2004), pp. 37-73.
- ¹¹ NATO の RMA 論については、米国防大学 (NDU) が編集した次の研究を軸として展開した。David C. Gompert, Richard L. Kugler and Martin C. Libicki, *Mind the Gap: Promoting a Transatlantic Revolution in Military Affairs* (Washington, DC: National Defense University Press, 1999).
- ¹² George Robertson, “Transforming NATO to Meet the Challenges of the 21st Century,” in Hamilton, ed., *Transatlantic Transformation*, pp. 29-35.
- ¹³ Mark Joyce, “Taking the Transformation Agenda Forward,” *NATO Review*, Spring 2005.
- ¹⁴ 梅本哲也『アメリカの世界戦略と国際秩序』(ミネルヴァ書房, 2009年)、62頁。
- ¹⁵ Yves Boyer, “The Consequences of U.S. and NATO Transformation for the European Union: A European View,” Hamilton, ed., *Transatlantic Transformation*, pp. 80-81.
- ¹⁶ Jonathan Parrish “Remaining Relevant,” *NATO Review*, Spring 2005.
- ¹⁷ NATO, “The Alliance’s New Strategic Concept,” 7th and 8th November 1991, Press Release NAC-S(99)65 <<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>>.
- ¹⁸ Douglas Stuart and William Tow, *The Limits of Alliance: NATO Out-of-Area Problems since 1949* (Baltimore, MD: Johns Hopkins U. P., 1990), chapters 1-2.
- ¹⁹ この条項を援用して古くは1956年のスエズ危機から、第4次中東戦争、そして湾岸戦争にいたるまで同盟国の間で「協議」が行われてきた。
- ²⁰ NATO, “The Alliance’s Strategic Concept,” 23rd and 24th April 1999, Press Release NAC-S(99)65 <<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>>.
- ²¹ Philip Gordon, “NATO after 11 September,” *Survival*, Vol. 43, No. 4 (Winter 2001), p. 93ff.
- ²² M. Rühle, “NATO after Prague: Learning the Lessons of 9/11,” *Parameters*, Vol. 33, No. 2 (Summer 2003), p. 89.
- ²³ Robert Kagan, “Power and Weakness,” *Policy Review (Hoover Institution)*, No.113 (June and July 2002) <<http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html>>; Idem, *Of Paradise and Power: America vs. Europe in the New World Order* (New York: Alfred Knopf, 2003), pp. 3-4.

- ²⁴ 詳しくは、次を参照。Jean-Yves Haine, “Idealism and Power: The New EU Security Strategy,” *Current History*, Vol. 103, No. 671 (March 2004), pp. 107-118.
- ²⁵ European Union, *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy* (Brussels: December 12, 2003), p. 11.
- ²⁶ 吉崎知典「欧米間の『軍事能力格差』問題——NATO での議論を中心として」『9. 11 以降の欧米関係』（平成 14 年度外務省委託研究）（日本国際問題研究所、2003 年）、89-105 頁<http://www.jiia.or.jp/pdf/global_issues/h14_eu-us/07_yoshizaki.pdf>.
- ²⁷ General Welsey K. Clark, “When Force is Necessary: NATO’s Military Response to the Kosovo Crisis,” *NATO Review*, Vol.47, No.2 (Summer 1999), pp.16, 18.
- ²⁸ Donald Rumsfeld, “Transforming the Military,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3 (May/June 2002), p. 31.
- ²⁹ John Shimkus(US), *Progress on the Prague Capability Commitments*, Draft Report (Subcommittee of Transatlantic Defence and Security Cooperation, NATO Parliamentary Assembly, 058 DSCTC 05 E, April 18, 2005), pp. 1-10.
- ³⁰ プラハ能力コミットメントでは「欧州は米国と競争する必要はなく、同じ能力をすべて開発する必要もない」という観点から、加盟国による特定能力の強化を奨励している。これを「ニッチな能力 (Niche capabilities)」と呼ぶ。その一例として特殊部隊、大量破壊兵器への防護能力、地雷除去、不発弾処理、軍事医療、除染、工兵、不発弾処理、諜報活動等が指摘されている。
- ³¹ NATO Heads of State and Government, “Comprehensive Political Guidance,” 29 November 2006 <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b061129e.htm>>. 同盟の能力に関連する項目は、第 13 項および 16 項。
- ³² “Strasbourg / Kehl Summit Declaration” Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg / Kehl on 4 April 2009. 特に第 44 項を参照。
- ³³ 2003-10-09 Rumsfeld Urges Ministers to Update NATO Decision Structures Defense Secretary says change is dictated by fast-moving threats <<http://nato.usmission.gov/Article.asp?ID=9E113E37-E7F2-46AE-9478-37B9DF11C6FF>>
- ³⁴ Admiral Edmund P. Giambastiani and Admiral Sir Ian Forbes, “A New Day for NATO: Allied Command Transformation (ACT),” *NATO’s Nations and Partners for Peace*, Vol. 50, No. 2 (2005), pp.38-42.
- ³⁵ 当初の兵力規模 2 万 1 千名から上方修正された。SHAPE, “The NATO Response Force – NRF,” updated 12 February 2004 <http://www.nato.int/shape/issues/shape_nrf/nrf_intro.htm>.
- ³⁶ Luca Bonsignore, ed., “Key Element of NATO Transformation: The NATO Response Force (NRF),” *NATO’s Nations and Partners for Peace*, Vol. 50, No. 2 (2005), pp. 44-49; Binnendijk and Kugler, “The Next Phase of Transformation,” p.49. NRF を構成するのはバルカン半島の治安を担当してきた連合緊急展開軍団 (ARRC)、欧州軍団 (Eurocorp)、独蘭合同軍団、他の陸海空軍などから構成される。
- ³⁷ Binnendijk and Kugler, “The Next Phase of Transformation,” p. 49.
- ³⁸ 鶴岡路人「NATO 変革の中の災害派遣——パキスタン地震救援活動と同盟変革の方向性」『国際安全保障』第 34 巻第 3 号 (2006 年 12 月) 93-117 頁。

- ³⁹ Defense Science Board, *2004 Summer Study on Transition to and from Hostilities* <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/2004-12-DSB_SS_Report_Final.pdf>.
- ⁴⁰ 米軍のトランスフォーメーションは、安定化のための兵力不足という問題は、2003 年末に米国防総省が編集した『安定化・復興 (S&R) 作戦のトランスフォーメーション』で指摘され一躍脚光を浴びた。Hans Binnendijk and Stuart Johnson, eds., *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations* (Washington, DC: Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, November 12, 2003) <http://www.ndu.edu/ctnsp/S&R_book/S&R.pdf>.
- ⁴¹ <<http://www.nato.int/ifor/gfa/gfa-home.htm>>.
- ⁴² Colonel William R. Phillips, Chief, Civil-Military Cooperation SHAPE, “Civil-Military Cooperation: Vital to peace implementation in Bosnia,” *NATO Review*, Vol. 46 - No. 1 (Spring 1998), p. 22.
- ⁴³ 吉崎知典「北大西洋条約機構 (NATO) と民軍協力」上杉勇司・青井千由紀編『国家建設と民軍関係——破綻国家再建の理論と実践をつなぐ』(国際書院、2008 年 4 月)、205-226 頁。
- ⁴⁴ Larry Jenkins, “A CIMIC Contribution to Assessing Progress in Peace Support Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 10, No. 3 (Autumn 2003), p. 123.
- ⁴⁵ Robert Borders, “Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: A Model for Post-Conflict Reconstruction and Development.” *Journal of Development and Social Transformation*, November 2004, pp. 5-12.
- ⁴⁶ Miranda-Calha, *NATO’s Out of Area Operations*, pp. 10-11.
- ⁴⁷ NATO, “Summit Declaration on Afghanistan,” April 4, 2009, Press Release: (2009) 045.
- ⁴⁸ OEF の任務は次の 5 点に要約される。①復興支援・安定化作戦 (Reconstruction and Stabilization Operation)、②アフガン警察の訓練・装備・指導、③アフガン国軍の訓練・装備・指導、④アフガニスタン中央政府の権限強化および地方への基本的サービス提供、⑤対テロ作戦。こうした 5 つの任務のうち ISAF は PRT を含む復興支援や安定化作戦を担当しつつ、②警察訓練、および、⑤対テロ作戦の 2 つは任務としていない。US Department of Defense, *Progress toward Security and Stability in Afghanistan, Report to Congress in accordance with the 2008 National Defense Authorization Act* (Section 1230, Public Law 110-181)(Washington, D.C.: January 2009), p. 27.

第5章 新たな役割——模索する NATO

鶴岡路人

はじめに——自己充足的でなくなった NATO

アフガニスタン ISAF（国際治安支援部隊）に代表される活動範囲の拡大が NATO に迫った最大の変化の一つは、自己充足的な組織たり得なくなったことである。冷戦構造下の NATO の最大の役割は、東西に分断された欧州において、ソ連陣営から西欧を中心とした西側を防衛することであった。NATO の根幹である北大西洋条約第5条の集団防衛とは領域防衛のことであり、この目的を達成するにあたり、NATO 外からの支援を得る必要性は皆無に近かった。米国という超大国が参加し、軍事的にも経済的にも主要なパワーである西欧諸国を擁する同盟は、加盟国間の協力のみで事足りたのである。その意味で、冷戦期の NATO は自己充足的な組織であった。

しかし、「行動する同盟」としての今日の NATO は、そうした前提を大きく覆しつつある。NATO のみによって任務を完遂し、目標を達成することが困難になったのである。これは、第2章で見たように活動の地理的、機能的範囲が拡大したためであり、その結果、好むと好まざるとに関わらず、他のアクターとの調整・協力を行うとともに、他のアクターの支援・貢献を得ることが不可欠になった。例えば、平和支援活動と密接な関係にある政治プロセスや人道・復興支援等において、NATO は独自の能力や専門性を有するわけではない。また、部隊の確保の観点でも、非加盟国からの（兵力）貢献は、NATO にとって無視できないものとなっている。しかし、半世紀にわたり自己充足的な組織であった NATO にとって、他者との効率的・効果的な協力の実現は、新たな挑戦である。それは、ラスムセン（Anders Fogh Rasmussen）NATO 事務総長が「文化革命（Cultural Revolution）¹」と呼ぶほどのものであり、そのための新たな様式を確立する作業は容易なものではない。現場においては、アフガニスタン ISAF 等の経験を通じ、他の国際機構や非加盟国との協力の具体例が増加しているものの、多くの課題が残されているのが現実である。

そこで本章では、第一に、非加盟国との協力に関するパートナーシップ政策（partnership policy）、第二に、主に他の国際機関との協力に関する「包括的アプローチ（Comprehensive Approach）」を特に取り上げ、新たな役割を前に模索する NATO の姿を検証することにした。

1. パートナーシップ政策の展開——「支援の輸出」から「支援の輸入」へ (1) 平和のためのパートナーシップの展開

NATO におけるパートナーシップ政策は、冷戦後、旧共産圏諸国を対象に、それら諸国との和解、協力関係の構築、さらには将来の NATO 加盟に向けた準備の柱として発展してきた。古くは 1990 年 7 月のロンドン首脳会合で、東側諸国に対する「友好の手（hand of friendship）²」を差し伸べると謳われ、翌年 12 月には、安全保障上の共通の課題や協力を協議する枠組みとして北大西洋協力理事会（NACC）が創設された。そして 1994 年 1 月のブリュッセル首脳会合で合意された PfP（Partnership for Peace：平和のためのパートナーシップ）は、その後のパートナーシップ政策発展の起点となった。1999 年 4 月に策定された NATO の最高位の文書である戦略概念（Strategic Concept）は、パートナーシップ政策を、同盟の「根本的な安全保障タスク（fundamental security task）」の一環に位置付けている³。単なるお付き合いの位置付けではないのである。

PfP 自体は、NATO と個別の PfP 参加国が文書（枠組み文書）を交わし、協力プログラムを策定することによって成り立つ、NATO と個別国との枠組みであるが、NATO 諸国と PfP 参加国が一堂に会する場として EAPC（欧州大西洋協力理事会）が存在している⁴。同パートナーシップの枠組みにおいて NATO は、特に旧共産主義諸国の国防分野の改革への支援、及び NATO 主導作戦での協力を視野に、相互運用性の向上等に力を入れてきた。このプロセスに最も熱心に参加したのは、当然のことながら、NATO 加盟を希望する諸国であった。加盟前の準備を進めることは、NATO にとっても、加盟希望諸国にとっても有意義なことであり、そこにおいて PfP は貴重な役割を果たしたのである。

しかし、PfP は今日大きな曲がり角に差し掛かっている。参加国が二極化

しているのである。発足初期の PfP には、3 種類の参加国があった。第一に、スウェーデンやフィンランド等、中立主義のために NATO に加盟しない北欧諸国を中心とした欧州先進諸国、第二に、NATO 加盟を希望する中東欧諸国、そして第三に、ロシア等 NATO 加盟に関心を有さないか、意思に関わらず現実問題として加盟が現実的とは思われない諸国である。第三の分類に含まれる中央アジア、コーカサスの旧ソ連諸国は、OSCE（欧州安全保障協力機構）参加国であるとの理由により自動的に PfP の対象となったが、少なくとも当初の段階において、それら諸国と NATO は互いに遠い存在であった。このうち、第二の諸国の多く、つまり 1999 年及び 2004 年の拡大により計 10 カ国が NATO 加盟を果たした結果、PfP は、第一と第三の諸国という、安全保障面の関心においても、軍事能力においても極めて異質な諸国の組み合わせになってしまったのである。そのため、NATO と PfP 諸国を包含する枠組みである EAPC の活動自体が停滞している。EAPC の改革は以前から議題にはなっているものの、PfP 諸国の側の二極化という構造的問題がある以上、実際にできることは限られているのが実態である。EAPC の重要性の低下は、2008 年 4 月のブカレスト NATO 首脳会合において、EAPC 会合の開催が最後まで決まらず、最終的に開催されたものの昼食セッションにとどまったことから窺われる。また、PfP 諸国の中でも、ロシアは、NATO との間に独自の NATO・ロシア理事会（NRC）を有し、ウクライナとグルジアも、それぞれ、NATO・ウクライナ委員会、NATO・グルジア委員会という個別の枠組みを持っている。他方で、例えばフィンランドやスウェーデン等、アフガニスタン ISAF の兵力貢献国となっている諸国は、それぞれの作戦に関する貢献国会合（例えば政策調整グループ：PCG 会合）への参加を通じ、NATO との接触、NATO 内での議論への参画の度が増しているため、NATO との関係における EAPC の比重が低下しているのが実状である。

（2）地中海諸国及び湾岸諸国とのパートナーシップ

PfP 以外のパートナーシップ枠組みとしては、1994 年以降具体化し、北アフリカ・中東を中心とした地中海沿岸諸国が参加対象の地中海対話（MD：Mediterranean Dialogue）、及びペルシャ湾岸諸国を対象とし、2004 年 6 月の

イスタンブール NATO 首脳会合で発足したイスタンブール協力イニシアティブ (ICI) の2つが存在する。いずれも、対話をベースに、NATO のパートナーシップ・ツール（演習やセミナー等）への参加を通じた実務協力（*practical cooperation*）を進めている。近年目玉とされているのは、軍事面での訓練支援（訓練イニシアティブ）であるが、大きな前進は見られない段階にある。デ・ホープ・スケッフエル（Jaap de Hoop Scheffer）NATO 事務総長（当時）も、2009年1月のイスラエルでの演説の中で、MD は「拡大する大きな困難に直面している⁵」と認めたほどである。その原因として同事務総長は、第一に、NATO 諸国の間で、MD に何を期待するかにつき見方が異なっていること、第二に、一部 MD 諸国が MD への参加に利益を見出していないこと、そして第三に中東和平プロセスが進展しないことから、一部 MD 諸国は、MD への更なるコミットメントに躊躇せざるを得ない状況にあること、の三点を挙げている。第一の点、つまり NATO の側における明確な方針の欠如は、他の諸国との関係についても言えることである。

他方、2009年夏に着任したラスムセン新事務総長の下で新たに注目されているのが ICI である。その背景には、ラスムセン事務総長の個人的事情があると言われている。デンマークの新聞が預言者ムハンマドの風刺画を掲載し、それに対して世界各地のイスラム教徒が強く反発する事件が 2005 年に発生したが、当時デンマーク首相だったラスムセンは、表現の自由を盾に政府としての謝罪を拒否したのである。そのため、国民の大多数をイスラム教徒が占めるトルコは、同氏の NATO 事務総長選任に最後の最後まで抵抗した。新事務総長としては、ムハンマド風刺画事件の負の遺産を払拭するためにも、湾岸諸国を含めたイスラム諸国との関係に熱心にならざるを得ないのである。就任直後の 2009 年 10 月のアラブ首長国連邦（UAE）、アブ・ダビ訪問に続き、2010 年 3 月に湾岸地域（バーレーン）を再訪したことは、NATO 事務総長としては異例だが、そうした背景からすれば理解できるだろう⁶。実際、アブ・ダビでの演説においては、ICI 強化への個人的なコミットメントが強調された⁷。

同時に、イラン情勢の逼迫も、湾岸諸国と NATO の関係強化に作用していると考えられる。核兵器開発疑惑を含むイランの軍拡や、イランで多数を占

めるイスラム教シーア派の政治的影響力の強化に対しては、スンニ派を主流とする湾岸諸国の間で懸念が高まっている。複数の湾岸諸国が米国のミサイル防衛システムの導入に踏み切ったことも、そうした背景を受けてのことである⁸。NATO との協力も、自国の安全保障の確保や地域の戦略バランスの維持のための外部勢力の取り込みという同一の文脈に位置付けることができる。上述アブ・ダビでの演説の中でもラスムセン事務総長は、NATO と湾岸諸国との間には共通のリスクと脅威が存在すると強調した文脈において、イランの核開発問題に言及している。ICI 強化の具体的方策としては、NATO が実施する演習やセミナー等のプログラム（パートナーシップ・ツールズ）を通じた実務協力の拡大と政治協議の強化を挙げているのみであり、必ずしも目新しいわけではないが、事務総長レベルでの強力なコミットメントは、ICI にとっては新たな要素だと言える⁹。

（3）「コンタクト諸国」から「世界各地のパートナー諸国」へ

アフガニスタンにおける協力をはじめとして、近年 NATO にとっての重要性が増しているのが、日本、豪州、ニュージーランド、韓国等の諸国との新たな協力関係である。従来、これら諸国は、「トリプル・ノン」と呼ばれていた。非加盟国、非 PFP、非 MD という意味である。2004 年 6 月のイスタンブール首脳会合以降、新たに「コンタクト諸国（contact countries）」と呼ばれるようになったが、これは、必ずしも厳密な定義を伴う公式なものではなく、NATO（事務局）と何らかの接触があればコンタクト国に含まれるという、大雑把な分類にすぎなかった。実際、コンタクト諸国の中には、日本や豪州のみならず、中国等も含まれていたのである。いずれにしても、「トリプル・ノン」も「コンタクト諸国」も、それら諸国との関係が NATO にとって必ずしも重要な位置を占めてこなかったことを示唆している呼称だったと言える。同時に、NATO においては、それら諸国を「パートナー」と呼ぶことが慎重に避けられてきた。

そうした状況に変化をもたらした最大の要因は、アフガニスタンにおける NATO と「コンタクト諸国」との協力の進展である。アフガニスタンでの協力は、ISAF への兵力貢献（troop contribution）と、それ以外の協力に分類で

きる。今日、前者を行っているのが豪州とニュージーランド、シンガポールである¹⁰。豪州は約 1,550 名の部隊を南部に派遣しており、武装勢力との戦闘任務にも従事している。ニュージーランドは、220 名規模の部隊を派遣し、バーミヤンで PRT（地方復興支援チーム）を指揮している。その他（PfP 諸国以外）では、UAE とヨルダンが ISAF 兵力貢献国になっている。総兵力が 85,000 名を超える今日の ISAF において、それら諸国の兵力貢献比率は僅かだが、豪州は、ISAF 諸国の中でも 10 番目の規模の兵力貢献国である他、兵力が最も不足している南部に展開していることから、大きな存在である¹¹。

日本は、G8 の枠組みにおける DDR（武装解除・動員解除・社会復帰）、その後の DIAG（非合法武装組織の武装解除）を主導し、アフガニスタンの治安に貢献している他、NATO/ISAF との直接の関係では、武器弾薬貯蔵管理に関する PfP 信託基金への拠出、及び在カブールの NATO 上級文民代表部 (SCR) を通じた、各地の PRT との連携による人道復興支援プロジェクトへの資金提供（草の根無償資金協力）等を実施している。2009 年以降は、ゴール県チャグチャランに展開しているリトアニア主導の PRT に文民支援チームとして、開発専門家を複数派遣している。さらには、ヘリコプター能力の向上に関する NATO 信託基金プロジェクトへの拠出や、アフガニスタン国軍 (ANA) への医療分野での支援等、NATO に直接関係する案件でのアフガニスタン支援も増えている¹²。

NATO のアジェンダに占めるアフガニスタン ISAF の比重が大きくなるに伴い、アフガニスタンにおける域外諸国との協力も、NATO にとっての価値が高まったのである。その一つの結果が、2006 年 11 月のリガ NATO 首脳会合で合意されたパートナーシップ政策、特にコンタクト諸国との関係強化である。同首脳会合では、NATO と関係諸国との間の「柔軟なフォーマット (flexible format)」による会合の開催、及び、「関心を有するコンタクト諸国 (interested Contact Countries)」に対するパートナーシップ・ツールの一部解放等が決定された¹³。これら自体は、同年春以降活発化した「グローバル NATO¹⁴」等の議論や、「グローバル・パートナーシップ」に関する英米提案（2006 年 3 月）¹⁵等と比べれば、控え目なものである。しかし、コンタクト諸国との関係が、NATO 首脳会合の主要アジェンダに上り、しかも、それが

同首脳会合における最も合意の困難な案件の一つだったこと自体¹⁶、NATO にとってのコンタクト諸国との関係の重要性が上昇したことの証だったと言える。

コンタクト諸国との関係は、その後も、アフガニスタンにおける協力を軸に展開している。2007年12月の外相会合コミュニケでは、アフガニスタン ISAF に関わる協力の文脈において、「世界各地のパートナーシップ (partnerships across the globe)」との用語が初めて使われ、コンタクト諸国との呼称は維持されたものの、それらを「パートナー諸国 (partners)」としても言及した¹⁷。さらに、2008年4月のブカレスト首脳会合宣言においては、コンタクト諸国との呼称が文書からは完全に消滅し、「その他の世界各地のパートナー諸国 (other partners across the globe)」との用語に統一されている。いずれも、アフガニスタンにおけるそれら諸国との協力が「不朽の価値 (enduring value)」を有しているとの前提に立っての言及である。ただし、コンタクト諸国との用語は、首脳会合や外相会合における公式文書からは姿を消したものの、すでに確立した便利な用語であることは否定できず、NATO 内においては今日でも便宜的に使用され続けている。実際、「その他の世界各地のパートナー諸国」にも明確な定義は存在しておらず、また、日常的に使うには長い名称であることから、コミュニケ等の公式文書以外で定着するのが難しいことは、容易に想像できよう。

アフガニスタンの安定化が NATO の優先課題である以上、それに貢献する諸国との関係も重要になるとの構図であり、それら諸国との関係は、NATO を核とした有志連合の形成とも言える。実際、NATO のパートナーシップ政策における変遷を特徴付けるとすれば、それは、加盟支援から有志連合へと流れであろう。NATO にとってのパートナーシップ政策の主目的という観点では、「支援の輸出」から、「支援の輸入」への変化とも言える¹⁸。

ただし、これによって NATO 側のみが利益を得ているとの理解は一面的であろう。各国は、NATO への貢献としてよりは、自国の安全保障、国際安全保障上の幅広い考慮（国際的責任）、対米協力等のさまざまな理由により、ISAF 等の NATO 主導作戦に参加しているのである。別の言い方をすれば、そうした多様な目標を実現するための手段として、NATO を枠組みとして使

用しているのである¹⁹。実際、例えばある国が自国の国益のためにアフガニスタンでの作戦への参加を決めたとしても、単独で実施することは現実的には不可能であり、NATO による ISAF という枠組みに依存せざるを得ない。逆に言えば、そうした枠組みがあってこそ、各国の活動が可能になるのである。同様の構図は、文民分野の協力に限定されている日本についても言える。つまり、ISAF を通じた PRT との連携スキームによってはじめて日本による支援の実施が可能になる地域は、少なくないのである。日本から見れば、自国の支援が行きわたる地理的範囲を広げるために、NATO というツールが有用だということになる。

そうした形での新たな諸国との協力の進展は、NATO に対しても、大きな課題を投げかけている。第一は、域外の兵力貢献国を、どの程度、NATO 内の政策形成・意思決定に関与させるかという問題である。それは、「代表なくして課税なし²⁰」の論理と結びつくものである。この文脈では、兵力を出す以上は口も出す権利があるはず、ないし、口が出せないなら兵力も出さないということになる。実際、NATO 域外諸国の中では最大規模の部隊を ISAF に派遣している豪州は、情報共有の強化と政策形成・政策決定へのさらなる関与を強く求めてきた。NATO 側も、それに応える努力をさまざまなレベルで行ってきた。その結果、アフガニスタンの現地での各種メカニズムの他、ブリュッセルの NATO 本部においても、様々なレベルで兵力貢献国による会合が開催されるようになってきている。政治レベルにおいては、2008 年 4 月のブカレスト首脳会合時に ISAF 兵力貢献国フォーマットによる首脳級会合が開かれた他、ISAF 貢献国の国防相会合は、ほぼ定期的に開催されるようになってきている。これらにより、豪州等の不満は大分解消されていると見られているが、NATO 加盟国でない限り、加盟国との間の格差は不可避免的に残ることになる。NATO にとっては、最終的に何をどの程度まで受け入れるかという問題であり、NATO の自律性の観点からは容易ではない課題である。

第二に、NATO にとっての新たな諸国とのパートナーシップの目的のどこまでが、ISAF をはじめとする NATO 主導作戦への域外国からの（兵力）貢献であるか、あるいは、物質的な貢献を得ること以外の政治的、戦略的目標をどの程度考慮に入れるのかにつき、改めて検討することが求められている²¹。

「世界各地のパートナー諸国」との関係が、大部分、アフガニスタンでの協力を契機として形成されたものであることは否定し得ない。しかし、その上で、次の段階として、新たな諸国との関係を、グローバル化された安全保障上の脅威や挑戦に対応するための新たな協力のネットワークとして、どのように価値あるものにできるかが問われている。2010年2月のミュンヘン安全保障会議でラスムセン事務総長は、NATOが「安全保障パートナーシップの枠組みのハブ、及び国際安全保障問題に関する協議の中心」になるべきであるとして、中国及びインドとの関係強化も主張した²²。同提案自体は、現時点において何らかの具体的措置を伴っているものではないが、パートナーシップ政策の方向性をNATOから見た場合の、一つの考え方を示したものとと言える。

この点と関連して、日本を含めたパートナー諸国の側でも、作戦上の協力以外に、NATOとの関係を何を求めるかという課題がある。今日のそれら諸国とNATOとの関係が、アフガニスタンでの協力をきっかけに大きく強化されたのであり、それがなければ、今日の結果にはならなかったであろうことは事実である。しかしNATOは作戦を実施しているのみの組織ではない。第2章で指摘したように、NATOが実際の作戦を指揮するようになったのは、1990年代半ば以降であり、それはNATOにとってはむしろ新しい任務なのである。多国間同盟としてのNATOが、安全保障・防衛の世界において比較優位を有するのは、ISAF等の作戦の遂行以上に、異なる諸国の間での相互運用性の向上、装備等の平準化、多国間による防衛計画・兵力計画、調達協力、研究開発等の分野である。これらこそ、NATOが60年間にわたり経験を積み重ねてきた分野であり、日本等の新たなパートナー諸国も、NATOから多くを得ることのできる可能性が高い。作戦上の協力以外に、パートナーとしてのNATOをどのように活用することができるか、パートナー諸国の側も改めて戦略を立てる必要がある²³。

2. NATOにおける包括的アプローチ

(1) 包括的アプローチとは何か

「行動する同盟」としてのNATOが、アフガニスタン ISAF等の作戦を遂

行し、作戦の目的を達成するにあたって、協力すべき対象となるのは、パートナー諸国のみではない。他の国際機構や NGO とのスムーズな協力の実現も、大きな課題である。同時に、「誰と」協力するかに加え、「何を」協力するかについても、その対象範囲が拡大している。そして、これらの課題に取り組む鍵となるのが、「包括的アプローチ(Comprehensive Approach: 以下 CA)」である。これは、特定の作戦に関する協力形態や方式を具体的に定めたものではなく、大枠での「哲学」ないし「考え方 (mindset)」だと理解した方がよい²⁴。また、CA は、アフガニスタンでの実際の経験を踏まえ、その必要性が認識され、検討が行われてきたものの、それ自体は、他のケースにも適用可能な普遍的なものという位置付けである。

NATO における同概念には、大きく分けて 2 つの柱がある。第一は、軍事面と民生面における活動の調整、橋渡しであり、従来各国レベルや NATO 等の文脈において民軍協力 (CIMIC) と呼ばれてきた分野とも重なる²⁵。第二が、国連や世界銀行、EU に代表される他の国際機関との調整、協力である。ただし、これの 2 つは別々に行われるのではなく、実際には第一の軍民調整が、第二の国際機関等との間で実施されることになる。NATO において、包括的アプローチという言葉が初めて公に使われたのは、2006 年 11 月のリガ首脳会合宣言であった²⁶。

もともと、軍事面と民生面との調整・協力や、他のアクターとの協力等は、必ずしも新しい考え方とは言えない。CIMIC 自体、米国やその他各国の文脈において、概念整理と実践が進められてきた。しかし、従来、軍事・安全保障面のみを活動分野としてきた軍事同盟である NATO にとっては、新しい領域なのである。それは、特にアフガニスタンでの経験に導かれたものである。

「開発なくして安全保障なし、安全保障なくして開発なし (no security without development, no development without security)」という現実を NATO が認め、開発面の活動への自らの関与、及び開発分野で活動する諸アクターとの調整の必要性を認識するようになったのも、アフガニスタンでの経験による²⁷。ISAF の枠組みで、治安支援に加えて、復興・開発分野にも踏み込んだ活動を行っている各地の PRT は、CA の実践例の一つである²⁸。

(2) 国連との協力

NATO における CA を考える上で、実質的にも象徴的にも第一に注目すべきは国連との協力である。国連との間では、国連安全保障理事会のマンデートに基づいて、NATO が平和支援活動を実施するという意味において、以前から関係を有していた。しかし、1990年代以降、NATO が実際の作戦を実施する中で、現実の NATO・国連関係を特徴付けてきたのは、相互不信だったと言える²⁹。ボスニア（1992-1995年）やコソボ（1999年）における特に空爆に関して、NATO 側には、国連の非効率さに対する不満が募り、他方国連側では、NATO による武力行使の方法への懸念が高まったのである。ボスニアにおいては、空爆の決定に関する「二重鍵（dual-key）」の枠組みが迅速な行動を阻み、NATO の側には、二度と同様の枠組みの下で作戦を行うべきではないとの意識が残った。また、1999年の NATO によるコソボ空爆は、国連安保理の明示的なマンデートを欠いた行動であった³⁰。

ただし実態として、軍事力を中心に実力を有する NATO が国連安保理による正統性を必要とし、他方、自前の軍事力には欠ける国連が NATO に依存せざるを得ない、という基本的構造は存在しており、両者の間での協力が不可欠である現実には変わりが無い。そして実際、現場においては、コソボにおいてもアフガニスタンにおいても、国連と NATO とは必要な協力を実施してきたのである。ただし、それはいずれもアドホックな形の、そして現場主導の協力であった。2008年9月に国連と NATO の両事務総長によって署名された「国連・NATO の事務局間協力に関する宣言（UN-NATO Joint Declaration on Secretariat Cooperation）」は、両者の関係を明文化した初めての文書である。しかし、「事務局間協力」という、限定的な響きを有する聞き慣れない用語が使われていることから窺われる通り、包括的な新たな協力関係の構築を宣言したような政治文書ではない。同文書については、事務局同士が何らかの対話や調整を行うための最低限必要となる根拠を提供するというのが、実質的な目的だったと言える。別の言い方をすれば、それすら存在しなかったのが従来の国連・NATO 関係の実態であった。

両機関の間の文書の作成を含め、国連・NATO 協力により熱心なのは、常に NATO の側であった。NATO としては、アフガニスタン等において、国連

により積極的な役割を果たして欲しいとの期待がある他、一般的な意味においても、CA の成否を握るのは、国連との協力関係であるとの認識がある。他方、国連（事務局）の中には、軍事同盟である NATO との協力へのアレルギーのようなものが根強いと言われている。米国主導の冷戦同盟であるとのイメージが依然として強固なのである。また、アフガニスタンに関して国連は、ISAF の軍事作戦により民間人の死傷者が数多く出ていることを批判する立場であり、NATO との協力についても消極的にならざるを得ない状況にある。そうした背景により、共同宣言の署名も延期が繰り返され、実際に署名が行われた際も、国連側の要請により署名の事実自体が非公表とされたほどである³¹。また、2008 年 4 月のブカレスト NATO 首脳会合において、ISAF 兵力貢献国を中心に、アフガニスタンに関する会合が開催された際にも、国連事務総長は、直前まで出欠の決定を引き延ばし、最終的に出席を表明した際も、NATO には全く触れずに、「ブカレストで開催されるアフガニスタンに関する国際会議」に出席すると述べたほどである。これらは、国連側が NATO との協力関係構築にいかに神経質になっているかを示している。

（3）EU との協力

他の国際機関との協力に関して、NATO にとって日々の直接的な課題となっているのは、EU との関係である³²。すでに構築されている NATO・EU 協力の正式の枠組みとしては、「ベルリン・プラス」がある。これは、NATO が NATO として関わらないケースにおいて、NATO のアセット及び能力を EU が使用することを可能にするための枠組みである。マケドニア（Concordia 作戦）及びボスニア・ヘルツェゴヴィナ（EUFOR-Althea）において実践され、実務的に有効に機能したと評価されている。しかし、NATO・EU 協力は「ベルリン・プラス」のみで完結するわけではない。同枠組みは、あくまでも、NATO と EU のどちらかのみが現地で活動することを前提としている上に、軍事面における協力に限定されたものだからである。それは、NATO が軍事面に特化した作戦のみを実施する一方で、EU が ESDP（欧州安全保障防衛政策）³³の枠組みで実施する活動も軍事ミッションが中心になるとの当時の理解に基づくものであった。だからこそ、まずは棲み分けることによって「相

互干渉の排除（deconfliction）³⁴」が図られたのである。

しかし、今日より一般的であるのは、NATO と EU の双方が同時に同じ現場で活動を行い、軍事面のみならず、文民面（軍事面と文民面との間）の協力が求められるケースである。活動の実態が変化する中で、NATO にとって文民アクターとの協力の必要性が拡大すると同時に、ESDP においては軍事ミッションよりも実際には文民ミッションが増えたことがその背景にある。例えば、アフガニスタンとコソボにおいては、いずれも、NATO が治安面を主眼とした軍事作戦を展開すると同時に、同じ現場で、EU が警察や法の支配関連の支援のための文民ミッションを派遣するという状況になっている。つまり、「ベルリン・プラス」ではカバーできない領域が増えているのである。同じ現場で両組織が活動することを前提に、軍事面のみならず、文民面での協力をも対象とした何らかの協力枠組みが模索される所以である。

そもそも、NATO・EU 関係は、「凍結された紛争」と揶揄されるほど、従来から困難なものであった。問題の全体像は多面的且つ複雑だが、協力を阻害する主な要因を整理すれば、第一に、トルコを巡る問題がある。これは、NATO の加盟国ではあるが EU には加盟していないトルコを、EU の ESDP にどのように参画させられるかという問題であり、これが進まない限り、トルコは公式の EU・NATO 協力やその制度化に反対（拒否権を行使する）という立場を維持している。これは「参加問題（participation problem）」と呼ばれている。第二に、これと関連してマルタとキプロスを巡る問題がある。両国は、NATO の PfP に参加しておらず、NATO との間の情報保護協定（security agreement）も存在していない。そのため、NATO 側（特にトルコ）は、両国を除いた諸国（25カ国）としか、安全保障問題に関わる協議をすることはできないと主張している。他方 EU 側は、全加盟国が参加しない中で EU として NATO と協議することはできないとしている。いずれにしても問題は、トルコとキプロスの関係であり、キプロス和平の進展次第という側面が強い。第三に、NATO の役割拡大を嫌うフランスの影響力があり、従来は NATO・EU 協力の妨げになっていた。しかし、これについては、サルコジ（Nicolas Sarkozy）政権下でフランスの NATO 統合軍事機構復帰が実現するなど、前提条件が大きく変化している。

NATO・EU間の更なる協力の可能性を考える際、近年最大の特徴は、NATO側がEUとの協力強化を求めているのに対し、EU側が必ずしも積極的な姿勢を示さない傾向にある点である³⁵。EUがNATOとの協力に必ずしも積極的でない背景の一つには、両者の活動分野の重複がある。EUが軍事面の整備を進める一方で、NATOは文民面の活動を増加させた結果、両組織間の相補性をいくら強調しようにも、現実問題として、競合する（あるいは少なくとも競合すると認識されがちな）関係になってしまっていることは事実であり、協力の実現を難しくしている側面がある³⁶。それと関連して、NATO・EU協力の現状への評価が、NATOとEUとでは大きくことなる点にも着目する必要がある。NATO側はEUとの協力の現状には大きな問題があるとの認識であるのに対し³⁷、（少なくとも公式レベルにおいて）EU側は、多少の問題を認めつつも、NATOとの協力は概ね順調に機能しているとの評価なのである³⁸。問題を認識している方が、その解決の模索に熱心になることは、当然であろう³⁹。

もっとも、アフガニスタンにおいても、コソボにおいても、現場での最低限の協力関係は構築されている。特に要員の安全に関わる問題の場合、現地での協力の必要性に疑問の余地はなく、現実的対応がとられている。しかし、公式の枠組みを整備することは、上述トルコとの関係において、ほぼ不可能になっているのが現状である。そのため、その都度、現場においてアド・ホックな形での協力が行われることになるが、これでは現場への負担が大きくなる他、予測可能性の点からも問題がある。

（４）包括的アプローチの行方

いずれにしても、NATOによるCAの実践はまだ始められたばかりである。2006年11月のリガ首脳会合で初めてCAが言及された後、2008年4月のブカレスト首脳会合では、CAに関する行動計画（Action Plan）が採択されている⁴⁰。しかし、CAの実践に関しては、依然として多くの課題が残されているという理解がコンセンサスであろう。NATO側にも問題があろうが、CAが他のアクターとの協力に関わるものである以上、NATOのみの努力で解決できない部分も多い。

そうした中で、NATO が独自に実施できるのが、諸アクターとの対話である。この点での先駆けは、リガ首脳会合から2か月後の2007年1月のNATO 外相会合（ブリュッセル）の際に開催された、外相級の「アフガニスタンに関する会合（Meeting on Afghanistan）」であった。これには、NATO 加盟国以外に、NATO 非加盟の ISAF 貢献国、アフガニスタン、日本、韓国、国連、EU、世界銀行等の代表が出席した。そして同会合は、包括的アプローチの実践であったと同時に、同概念の重要性を再確認する場となったのである⁴¹。その後、NATO においては、アフガニスタンの麻薬問題で UNODC（国連薬物犯罪事務所）、難民帰還問題で UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）、経済復興支援問題で世界銀行等の代表を招いての、類似の関係国会合が時折開催されている。国防相級では、NATO 国防相会合の機会を利用し、ISAF 貢献国会合が定期的に（ほぼ年に2回から3回）開催されるようになってきている。これには、ISAF 貢献国以外に、通常、アフガニスタン、国連、世銀、EU が招請されている。いずれも、CA の精神に沿ったものである。そして、2008年4月のブカレスト首脳会合の際には、アフガニスタンに関する会合が、初めて首脳級で開催された。このように、対話・協議の実績は徐々に積み重ねられている。それ自体、CA に対する NATO 関係者の意識を高める観点では意味があろう。しかし真に問われるべきは、CA の名の下でどのような具体的成果を出せるかである。

CA を巡る NATO 内の議論における特徴を一点付け加えるならば、それは、概念が現実に先行しているように見える稀有なケースだということである。第2章の「行動する同盟」で指摘したように、NATO においては、実態が先行し、概念や正式な決定、制度による裏付け等は大きく遅れるのが通例である。これが、概念や制度が先行しがちな EU と異なる NATO の特徴だったと言える。しかし、CA に関しては、達成しなければならない概念としての用語が独り歩きしている側面が否定できない。CA を唱えることで、現場での協力・調整が前進するのであれば、その意味もあるが、現場と概念の乖離が生じるだけであれば、概念としての CA を提唱することの意義自体を問い直す必要性が生じるかもしれない。いずれにしても、達成されるべきは、現場及び本部レベルにおける効果的な協力の実現である。

むすび

自ら関わる作戦・任務においても、他者との協力なしには目標を達成することができないのが、今日の NATO の姿である。それは、NATO が弱体化したためではなく、対処すべき安全保障上の脅威・挑戦の質と規模が変わったことによる。アフガニスタンでの ISAF はその好例である。そうした中で、新たなパートナー諸国を含めた他国との協力、さらには、国連や EU を中心とした国際機構、さらには NGO との協力が、NATO の任務を遂行する上での重要な要素として認識されるようになった。これ自体、極めて重要な変化であるが、この変化が急であったが故に、NATO は、他のアクターとの協力の最適な方法についての模索を続けている段階にある。それでも、NATO の文脈において、すでにパートナーシップや CA が当たり前の光景になっていることは、冷戦後、特に 9.11 以後の NATO の変化を象徴している。

なお、NATO 内の議論において、CA とパートナーシップ政策は別個のものとして扱われることが多い。実際、例えば NATO 事務局 (IS) においても、この二つは異なる部署が担当している。しかし、自らの任務を遂行するための他者との協力という基本的視点に立てば、両者の間には、相違点よりも共通点が多いことが明らかであり、今後は、パートナーシップ政策と CA をより有機的に連携させる必要がある。その上ではじめて、NATO としても、総合的な戦略を立てることが可能になるのではないか。

— 注 —

- ¹ “NATO in the 21st Century: Towards Global Connectivity,” speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen to the Munich Security Conference, Munich, 7 February 2010.
- ² “Declaration on a Transformed Atlantic Alliance (The London Declaration),” Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, London, 5-6 July 1990, para. 4.
- ³ “The Alliance’s Strategic Concept,” Washington, April 22-23, 1999, para. 10.
- ⁴ 1997年に、従来のNACCが改組されEAPCになった。
- ⁵ “Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer,” Institute for National Security and the Atlantic Forum of Israel, Tel Aviv, 11 January 2009.
- ⁶ 2010年3月の同地域歴訪の第一の訪問国はヨルダンであり、同国はICIではなくMDの参加国である。しかしヨルダンもイスラム諸国の一員であり、事務総長によるイスラム

諸国対策の一環として捉えることが可能である。

- 7 “Keynote Address by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen,” at the Conference “NATO-UAE Relations and the Way Forward in the Istanbul Cooperation Initiative,” Abu Dhabi, UAE, 29 October 2009.
- 8 “U.S. Speeding Up Missile Defenses in Persian Gulf,” *New York Times*, 31 January 2010.
- 9 上記アブ・ダビ演説に加えて、パーレーン演説 (“Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen,” at the occasion of his visit to the Kingdom of Bahrain, Ritz-Carlton Hotel, Manama, Bahrain, 7 March 2010) も参照。紙幅の制約でこれ以上は触れないが、ICIの現状と課題については、Pierre Razoux, “What Future for NATO’s Istanbul Cooperation Initiative?” *Research Paper*, No. 55 (Rome: NATO Defense College, January 2010)に詳しい。
- 10 韓国はPRT派遣を決定しているが、正式にISAF貢献国となるためのNATOとの間の手続きの一部(参加協定、財政協定)が未完である(2010年3月現在)。ただし、2010年2月にイスタンブールで開催されたISAF貢献国による国防相会合には韓国も招請され、同国防省高官が出席している。なお、ISAF参加に必要な情報保証(security assurance)に関する文書については、2009年12月に署名を終えている(なお、同文書は、特定の作戦への部隊の参加に最低限必要な分野をカバーしたものであり、包括的な情報保護協定とは異なる)。
- 11 ISAFへの兵力貢献の最新の数字は、“International Security Assistance Force and Afghan National Army Strength and Laydown,” NATO HQ, 1 February 2010を参照。豪州、NZ、シンガポール3カ国の兵力貢献の合計は、PfP諸国(スウェーデン、フィンランド、マケドニア等)による貢献の合計の2倍近い。ISAFにおけるアジア太平洋諸国からの貢献の意義については、Michito Tsuruoka, “NATO’s Evolving Relationships with Asia-Pacific: Cooperation in Afghanistan and Beyond,” Paper presented at the Annual Convention of the International Studies Association (ISA), New York, 15-18 February 2009を参照。
- 12 詳細は本報告書第3章「アフガニスタンISAF」(宮原信孝担当)を参照。
- 13 “Riga Summit Declaration,” Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Riga, November 29, 2006, para. 12.なお、同文書ではコンタクト諸国の呼称に初めて大文字が使用された。
- 14 例えば、Ivo Daalder and James Goldgeier, “Global NATO,” *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 5 (September/October 2006); FAES (Fondacion para el Analisis y los Estudios Sociales), *NATO: An Alliance for Freedom* (Madrid: FAES, 2005)を参照。
- 15 Daniel Dombey, “NATO plans stronger military ties worldwide,” *Financial Times*, 3 April 2006.
- 16 Jonathan Parish, “NATO Dispatch: On Sausages and Summits,” *NATO Review* (Spring 2007).
- 17 “Final Communiqué,” Ministerial meeting of the North Atlantic Council, NATO HQ, Brussels, December 7, 2007, paras. 20 and 25.
- 18 Karl-Heinz Kamp, “‘Global Partnership’: A New Conflict Within NATO?” *Analysis and Arguments*, No. 29 (Berlin: Konrad Adenauer Foundation, May 2006), p. 4.従来からNATOとしては、PfPを含めたパートナー諸国に対し、NATO主導作戦・ミッション等への貢献を期待していた。そしてパートナー諸国の側も、スウェーデンやフィンランドに加えて、NATO加盟を希望する諸国が、兵力貢献を行ってきた。その意味では従来から「支援の輸入」が行われていた。しかし大枠で見た場合、それは将来的なNATO拡大や欧州における新しい安全保障秩序構築という大枠の目標に付随するものであり、「支援の輸入」を目的としてPfP諸国等との関係強化を進めたとは言にくい。他方、アジア太平洋を含む域外諸国とのパートナーシップに関しては、「支援の輸入」へのNATO側の期待及び実態が先行する中で、政治対話や実務協力等の枠組みの発展が後追いつくとい

う構造であり、性格が異なる。

- ¹⁹ Michito Tsuruoka, “Asia, NATO and Its Partners: Complicated Relationships?” *NATO Review* (March 2010).
- ²⁰ Jamie Shea, “A NATO for the 21st Century: Towards a New Strategic Concept,” *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 31, No. 2 (Summer 2007), p. 52.
- ²¹ この点の指摘については、例えば、Ron Asmus, “Rethinking NATO Partnerships for the 21st Century,” *NATO Review* (2008); Tsuruoka, “NATO’s Evolving Relationships with Asia-Pacific.”を参照。
- ²² “NATO in the 21st Century: Towards Global Connectivity.”
- ²³ 日本を含めた域外諸国にとってのパートナーとしてのNATOの諸側面を概観したものとして、Tsuruoka, “Asia, NATO and Its Partners”を参照。また、日NATO間における将来の協力分野を検討したものとして、Randall Schriver, *The Next Steps in Japan-NATO Cooperation* (Project 2049 Institute, March 2010)参照。
- ²⁴ Research Division, “10 Things You Should Know About a Comprehensive Approach,” Rome, NATO Defence College, November 2008, pp. 1-2.
- ²⁵ 例えば、吉崎知典「北大西洋条約機構（NATO）による民軍協力」上杉勇司・青井千由紀編『国家建設における民軍関係——破綻国家再建の理論と実践をつなぐ』（国際書院、2008年）等を参照。
- ²⁶ “Riga Declaration,” para. 10.それまでは「Concerted Planning and Action: CPA」等の用語で言及される機会が多かった。CPAはデンマーク等が唱えていた考え方である。CAは、元来一般名詞であるが、NATO諸国の文脈では、例えば英国において、国家レベルでの全政府的アプローチ（whole-of-government-approach）の意味で使われてきた用語である。
- ²⁷ 例えば、鶴岡路人「NATO変革の現段階——新たな役割と新たなパートナーシップ」『外交フォーラム』（2007年4月号）参照。
- ²⁸ 邦語では、例えば、上杉勇司「地方復興支援チーム（PRT）の実像——アフガニスタンで登場した平和構築の新しい試みの検証」『国際安全保障』第34巻1号（2006年8月）、同「アフガニスタン——破綻国家の再建とPRT」上杉・青井編『国家建設における民軍関係』を参照。
- ²⁹ Lawrence Kaplan, *NATO and the UN: A Peculiar Relationship* (Columbia: University of Missouri Press, 2010).
- ³⁰ これらの事例を含め、NATO・国連関係については、ibid; David Yost, *NATO and International Organizations*, Forum Paper 3 (Rome: NATO Defense College, September 2007), chapter 2に詳しい。
- ³¹ 同文書については、Michael Harsch and Johannes Varwick, “NATO and the UN,” *Survival*, Vol. 51, No. 2 (April-May 2009)を参照。
- ³² NATO・EU関係の今日的課題についての議論は、鶴岡路人「NATO・EU協力の新しい課題——棲み分けから協働へ」日本国際政治学会2009年大会、欧州国際政治史・欧州研究分科会報告ペーパー（2009年11月6日）で行った。歴史的経緯を含めた包括的検討としては、Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective* (Aldershot: Ashgate, 2006); Robert Hunter, *The European Security and Defense Policy: NATO’s Companion—or Competitor?* (Santa Monica: RAND, 2002); Yost, *NATO and International Organizations*, chapter 3等を参照。邦語では広瀬佳一「欧州安全保障・防衛政策の可能性——NATOとの関係を中心に」『国際政治』第142号（2005年8月）等がある。
- ³³ 2009年12月に発効したリスボン条約により、ESDPはCSDP (Common Security and Defence Policy) に改称されたが、ここでの議論ではこれまでのESDPミッションが対象である

ことから、ESDPの呼称を使用する。

- ³⁴ “Keynote Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer,” Berlin, 29 January 2007.
- ³⁵ 例えば、Michael Williams and Alastair Cameron, “NATO’s Strategic and Operational Challenges,” *Occasional Paper* (London: Royal United Services Institute, 2008), p. 6.ただし、「ベルリン・プラス」合意に至る過程では、むしろEUの側がNATOとの協力を必要としていた。
- ³⁶ Paul Cornish, “EU and NATO: Cooperation or Competition?” Briefing Paper, Policy Department, Directorate B, Directorate-General for External Policies of the Union, European Parliament (Brussels, October 2006), p. 9.
- ³⁷ 包括的な評価としては、例えば、“Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer,” at the High Level Seminar on Relations between the European Union and NATO, Paris, 7 July 2008,が参考になる。
- ³⁸ 例えば、“Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World,” Council of the European Union, Brussels, 10 December 2008, p. 17.
- ³⁹ 視点を変えれば、EUの側は、NATOとの更なる協力を消極的であるため、現状で問題がないとの立場をとっているとも言える。
- ⁴⁰ “Bucharest Summit Declaration,” Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Bucharest, 3 April 2008, para. 11.
- ⁴¹ “Press Conference by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, following the Meeting of the North Atlantic Council in Foreign Ministers Session on Afghanistan,” NATO HQ, Brussels, 26 January 2007.

第2部 多国間同盟の政治力学

第6章 アメリカーオバマ政権の対 NATO 戦略

渡部恒雄

1. はじめに一オバマ政権成立と NATO への新しい期待

2008年大統領選挙の最中の8月、その時点では、まだ大統領選挙の帰趨は見えていなかったにも関わらず、オバマ候補はドイツのベルリンを訪問し、20万人の大観衆を集めた。選対本部にとってこの時期に候補者を外国に送り出すことは、大きなリスクでもあった。案の定、その直後にはライバルのマケイン陣営からは、オバマ候補はセレブ気どりで米国民を見ていないという批判がなされ、支持率も一時低下した。しかし最終的にはオバマ選対のもくろみは成功したとっていいだろう。結局のところ、20万人のドイツ人を集めるオバマ候補の国際的な人気こそが、ブッシュ外交に失望した米国の有権者が次期大統領に求めたものであったからだ。

したがってオバマ大統領誕生は、イラク開戦をめぐり溝が深まった米欧関係を修復する絶好の機会であるという認識が大西洋の兩岸で共有されている。オバマ政権は、その外交方針の中でも欧州と北大西洋条約機構(NATO)を重視する姿勢をみせており、欧州諸国は軒並みオバマ政権の誕生を歓迎した。

オバマ大統領は、国家安全保障担当補佐官に元 NATO 軍最高司令官のジェームズ・ジョーンズ大将を任命した。ジョーンズ補佐官は、父親の仕事の関係で幼少時にフランスで暮らした経験があり、ブリュッセルの NATO 本部の英語とフランス語のバイリンガル文化に心地よさを感じると語る人物でもある。ジョーンズ大将は、2009年2月9日に行われたミュンヘン安全保障会議のスピーチで「私は NATO の 1 ファンである。子供の頃から成長期にかけて、冷戦における NATO の役割を目撃し、司令官としては NATO 軍がアフガニスタンのカブールやバルカン半島、地中海の洋上と空などでパトロールをする姿をみてきた」と発言している。

オバマ政権が NATO を重視するのは、単なる米欧の関係修復だけが目的ではない。オバマ政権の外交安全保障政策における二つの直近の切実な課題の解決にとって、NATO は死活的な解決の鍵を握っているからだ。それは、現

在も5万6千人規模のNATO軍のISAF（国際治安支援部隊）が駐留するアフガニスタンの治安を安定させることと、2008年8月のグルジア紛争をきっかけにして、関係が冷却化しているロシアとの関係を改善することだ²。同時に米国は、サイバーテロ、バイオテロ、パンデミック、エネルギー対策、気候変動など、今後長期的な取り組みが要求されることが予想される新しい安全保障上の課題においても、NATOの枠組みの中で共通の戦略目標を共有して、国家横断的なグローバルな脅威に対抗しようと考えている。

これまでの歴史を振り返れば、NATOは度重なるミッションと存在意義の喪失に面しながらも、むしろ国際環境の変化にあわせて、その都度、そのミッションと存在意義を再定義しながら今日に至っている。そもそも、NATOは冷戦下にソ連の軍事的脅威に対抗する意図で形作られた多国間の軍事同盟である。しかし冷戦終結で同盟の対象が消失すると、旧ユーゴスラビア紛争への対応で、欧州内の危機管理という新しいミッションを見出した。そして2001年の9月11日の同時多発テロに際して、NATOが北大西洋条約第5条に基づく集団自衛権を行使するという宣言をしたことにより、テロリズムのような国家横断的な非伝統的脅威への対処などもミッションの対象に広げた。

しかし2003年のイラク開戦に際して、米国が独仏を中心とする反対を押し切って開戦したことは、米欧の溝を広げることとなった。オバマ候補がドイツで20万人の聴衆を集めたのも、ブッシュ政権で深まった溝を埋めようとする欧州諸国の期待が反映していた。現在は米国側も、ブッシュ政権が作り出した米欧間の不協和音や認識ギャップが、今後の同盟関係を弱体化させ漂流させることを危惧している。そのため、NATO内での米国とカナダ・欧州加盟国の不協和音の克服は、オバマ政権の重要なアジェンダである。具体的には、NATOによる共通のミッションと存在意義の再確認という作業が必要となるだろう。

直近では米国とNATO諸国にとって大きな試練が待ち受けている。それはアフガニスタン治安回復と復興支援という難しい仕事である。しかも、NATOのISAF（国際治安支援部隊）への派遣に関して、米欧間に温度差があり、欧州諸国内でも温度差がある。米国は、カナダと欧州諸国にアフガニスタンのミッションへのより積極的な参加を求めているが、すでに派遣軍に相当の犠

性をだしているカナダと欧州の同盟国は、それぞれの国内事情から、増派や危険地域へのミッションには二の足を踏む状況となっている。2009年4月2-4日にストラズブールとケールで行われた NATO サミットでも、米国は NATO 諸国へのアフガニスタンへの増派を要求し、米欧関係を重視するオバマ新大統領への期待から、欧州諸国は全体で約 5000 人の増派を約束し、アフガニスタンでのミッションの重要性を確認した。しかし、欧州からの増派は、翌年 8 月のアフガニスタン大統領選挙を睨んで、アフガニスタンの治安維持能力を改善するための訓練舞台が主体で、危険地帯への派遣される軍はほとんどなく、この点で米国の期待に完全にこたえるまでではなかった。サミットの翌日の米国ワシントンポスト紙の記事のタイトル「NATO はオバマのアフガン計画を支持したが新しい増派は担保しなかった」が米国の不満を物語っている³。

しかし逆説的だが、このような短期的な利益の対立があるからこそ、共通の長期的な利益を調整してミッションを共有することが NATO の同盟関係の維持に重要となる。NATO のミッションが、当初のソ連とワルシャワ条約機構軍の侵略阻止から、NATO 域内の安全保障、域外も含む欧州全体の安全保障を経て、さらにグローバルな安全保障上の課題に対する解決を提供するという新しい方向付けがなされようとしていることは、欧州のみならず世界の安全保障にとって、きわめて重要な事項といえる。

おりしも、米国発の金融・経済危機が世界の経済に深刻な打撃を与え、金融秩序や経済のガバナンスのあり方がグローバルに見直されようとする中で、安定的な経済活動やグローバル・ガバナンスを下支えする安全保障のグローバルな枠組みにも、大きな転換が訪れていることは、決して偶然の現象ではない。実際に、オバマ政権では世界の安全保障を双肩に背負う単独のスーパーパワー的な立場から、安全保障上の機能と責任を信頼できる同盟国とパートナーに任せていく協調的なリーダーへの方向性への志向がみられる。例えば、2010年の QDR では、「既存の同盟国との関係維持と新しいパートナーシップの開拓が米国の安全保障戦略の中心事項である。米国だけでは安定的な国際システムは維持できない」と明確に述べられている⁴。本稿では、未曾有の戦略的な転換点を経験している米国が、そのグローバルな戦略を見直して

いく中で、NATO と米欧関係をどう位置づけ、どのような政策方向性を示していくかをみていく。

2. オバマ政権における米国の戦略思考のチェンジ

オバマ政権の大きな戦略観の形成にはブッシュ政権における失敗の教訓が大きな位置を占めている。オバマ政権の発足直後にスタッフが度々強調していた、「イデオロギー的ではなくあくまでも現実的な解決を求める」という態度と発想がその基調である。現実的という言葉には様々な意味があるが、例えば、イラクやアフガニスタンの軍事行動の目標を、現地社会の完全な民主化というような理念先行の高い目標を立てず、現地の治安改善と政府の機能の自立、という比較的達成容易な所に置いて計画を立てる、というものがオバマ政権のスタンスといえよう。2009年1月27日、議会公聴会で証言したゲーツ国防長官は、米国の戦略的目標の一つが、「アフガニスタンの人々がアルカイダに安全地帯を提供しなくなり、タリバンの支配を拒絶し、自らの手で選ぶ正統性のある政府を支持すること」と述べている。同時に「アフガニスタンの問題解決に純粋な軍事的な成功はない」とも明確に述べており、この認識はオバマ大統領やクリントン国務長官らの外交チームにも共有されている。そして純粋な軍事的なアプローチに頼らずに、現実的な成果を上げるために、ゲーツ国防長官は治安回復と復興援助に取り組む主体を、国家以外にも、NGO、大学、開発銀行、国連、NATO、EUなどの必要な幅広いアクターを列挙して協力を求めている⁵。

ゲーツ証言の裏を返せば、前ブッシュ政権のイラクとアフガニスタンでの失敗は、自らの軍事力を過信し、国際協調や多国間外交、そして現地の派閥や部族などの政治的な調整に無頓着であったことと、民主化の達成や人権の尊重というイデオロギー思考による楽観論や希望的観測が強すぎ、現地の人々の心をつかむための着実な開発・援助というような現実的なステップに力を傾注しなかったこと、とまとめることができよう。

典型例は、2003年3月に開戦したイラク戦争において、5月のバグダッド陥落までの短期的な軍事的な成功と、その後の戦後の治安維持と復興の遅れによる平和達成の難航という対照的な組み合わせだ。

現在のイラク情勢は、2007年の米国による兵力増派と戦略転換によりイラク内戦の危機を乗り越え、米軍の戦死者数も2008年には314人、2009年には149人と劇的に減少している⁶。しかし2004年から2007年までは、米軍の死者が年800～900人のレベルに達する治安の悪さであった。予想以上に犠牲者が少なく軍事的な成功を収めたバグダッド陥落が、その後のイラクの治安と復興に生かされなかった理由の一つに、ブッシュ政権の戦後復興チーム自体の在り方の問題が指摘されている。

例えば、イラクの現地入りをして状況を調査してきた米国戦略国際問題研究所(CSIS)のアンソニー・コーデスマンによれば、本来なら復興支援の任務は、過去にも業務遂行の経験と蓄積があり、イラク開戦の一年前から復興プロジェクトを準備してきた国務省に任せるべきだった。しかしブッシュ政権の国家安全保障会議は、国防総省との調整に失敗し、現地の民主化には強い熱意とイデオロギーを持っているが、現実の経験や地域状況の知識を欠いた限定された国防総省のメンバーを、戦後復興任務の中心メンバーとして送り込んでしまった⁷。

このようなブッシュ政権の失敗の要因として、米国の圧倒的な軍事力への過信と現地の抵抗勢力への過小評価があったことも、コーデスマンを含め多くの識者が指摘しているところである。しかも、その国防総省でのイラク戦争と戦後復興策遂行の中心となったのが、ポール・ウォルフオウィッツ国防副長官、ダグラス・フェイス国防次官のような思想的には新保守主義（ネオコンサバティズム）の系列に属する官僚であったことで、ブッシュ政権と欧州の伝統的な同盟国との亀裂を生み出すことになった。

ブッシュ政権の新保守主義者は戦術レベルだけではなく、戦略レベルでもNATOと米欧関係に重大な緊張を作り出した。2001年の9.11テロに際して、NATO憲章の第5条の集団的自衛権の行使を明らかにし、アフガニスタンのタリバン政府への戦闘(OEF、不朽の自由作戦)への参加や支援で団結した欧州の同盟国だったが、2003年のイラク開戦に際しては、独仏を中心に米国の立場に反対し、NATOの結末に亀裂を入れることになった。このような状況を作り出したのが、イラク開戦を主導したウォルフオウィッツ、フェイスらの新保守主義者であったと同時に、同じく新保守主義者の評論家であるロバ

ート・ケーガンが米欧間の戦略文化の違いを指摘し、米欧間の乖離を理論化した。

ケーガンの論理は直接に NATO の終焉を警告するものだった。イラク開戦をめぐるのは、NATO 諸国の中で、仏独、ベルギーを中心に米国の決定を支持しなかった勢力と、開戦を支持する英国とスペインを中心に、イタリア、ポルトガル、デンマーク、ポーランド、ハンガリー、チェコのような開戦支持国に分かれた。ラムズフェルド国防長官は、前者を古い欧州、後者を新しい欧州と呼んだが、これが反対国の怒りを買って益々亀裂を深めた。

ケーガンによれば、今日の欧州諸国はカント流の永久平和を目指し、法や制度、伝統的な交渉や協調に基づく世界を目指している。一方、米国は国際法や規則は信頼せず、安全を達成するためと自由な秩序を維持するために、軍事力の使用を必要とみなすホップズの世界にいる。そして欧州人と米国人は違う世界観を持っているため、その乖離は修復されない。ケーガンの比喻によれば、米国人は軍神マーズの火星に住み、欧州人は美神ビーナスの金星というまったく異なった惑星に住んでいる。したがって、もし欧州が米国と歩調を合わせなければ、米欧の軍事能力の格差も戦略観の乖離も縮小せず、NATO は終焉を迎えるだろうという挑発的な論をケーガンは展開した⁸。

ブッシュの米国と欧州の戦略観の乖離の象徴的な存在が、国連や NATO という多国間協調の枠組みだった。特に米国の伝統的保守派と新保守派の国連への嫌悪感と警戒感は強かった。イラク開戦を一刻も開始したい米国に対し、仏独が主張していたのは国連によるイラク領内の大量破壊兵器の査察が完了して事実が明らかになってから、武力行使をするかどうかを決めるべきという国際的な正統性を重視する姿勢であった。結局、現実的な脅威への対処を優先する米国は国連の査察を途中で打ち切って開戦したが、バグダッド陥落の後にイラク内での大量破壊兵器は見つからなかった上に、ブッシュ政権の開戦前のインテリジェンス情報の扱いの粗雑さ等が後に国内外に問題を引き起こすこととなった。

このような米欧の戦略文化の違いが争点となった背景に、米欧の軍事能力の格差が明確に認識されてきたという状況がある。90年代後半の NATO による旧ユーゴへの空爆作戦において、軍事技術革命(RMA)による精密誘導爆撃

の精度における米軍と他の NATO 同盟国との能力の乖離が明らかとなった。例えば、1999年の NATO の同盟の力(Allied Force)作戦においては、空爆の目標選定の 99%が米国の情報提供に基づいており、米国の作戦比率も 80%と高かった⁹。このような事情は、米国側には、結局戦争を遂行できるのは自分たちだけであり、欧州の軍は足手まといにすぎない、というユニラテラリズム（単独行動主義）的な意識を芽生えさせるとともに、実際には米国が苦しむことになる紛争後の治安維持への欧州諸国が持つノウハウの蓄積という長所が、米国側の意識から抜け落ちることになってしまった。

このような米欧に広がった亀裂だが、米国内でブッシュ政権と新保守派の失敗への批判が大きくなると、修復を希求する意識が高まってきた。2005年の第二次ブッシュ政権発足の時点で、ウォルフォウィッツらの国防総省内の新保守派はほぼ一掃され、2006年11月の中間選挙での共和党の大敗を受けてラムズフェルド国防長官も辞任した。そして、オバマ政権に留任したゲーツ国防長官のような伝統的な現実主義者が、ブッシュ政権の安全保障政策の中心となり、欧州諸国との関係も改善する試みが行われた。

例えば、イラクの移行政府の警察部隊の創設に際しては、NATO がイラク領内で教育と訓練を施し、フランスがカタールで、ドイツがアラブ首長国連邦で、訓練を再開したことが象徴的な出来事だった。2005年12月の北大西洋理事会で、アフガニスタンで NATO が主導する ISAF（国際治安協力部隊）の活動範囲を拡大したことも米国との距離を縮める出来事だった¹⁰。

米欧の軍事能力格差の問題は現在も依然として残っているが、米国がイラクとアフガニスタンの戦闘の経験で学んだことの一つに、攻撃能力と同様あるいはそれ以上に、紛争後の治安維持の能力が紛争後の解決には重要という意識であり、この意味で米国側の NATO 同盟国に対する意識は、イラク・アフガニスタン戦争の以前と以後で大きく変化したと推測される。

しかしながら、全体的な米欧関係の修復と戦略観の乖離を埋める仕事は、イラク開戦決定の当事者であるブッシュ政権には難しかった。むしろ、大統領選挙中にブッシュ政権のイラク開戦を戦略的な間違いと指摘し、国際法や国連、NATO などの多国間の枠組みを重視するメッセージをアピールしたオバマ大統領に期待が集まることになった。

オバマ政権の外交・安全保障の基本姿勢は、カナダや欧州の同盟国にとっても期待が持てるものだ。例えば、オバマ政権は、政権発足直後の人事で、ブッシュ政権では閣僚級として扱われなかった国連大使を閣僚級に格上げし、大統領の外交アドバイザーのスーザン・ライス元国務次官補（アフリカ担当）を任命し、強い政治力を持つヒラリー・クリントン上院議員を国務長官に指名し、外交重視と同盟重視、多国間ルールの尊重を打ち出したからだ。

3. NATOにおける米欧の戦略観の乖離とその変遷

オバマ政権の NATO 政策における一つの大きな課題は、米欧間の政治的、戦略文化的な乖離を埋めることとでもいいだろう。先に見たように、オバマ政権の脱イデオロギーの現実的姿勢は、大西洋の両側から期待を集めている。しかし、オバマ政権へのチェンジ自体が、自動的に米欧間の亀裂や乖離を埋めてくれるわけではない。現実には、同盟を繋ぎとめる基本的な要件として、米欧で脅威認識を一致させ、共通の戦略ゴールとミッションを形成するという作業に、オバマ政権は具体的に取り組みなければならない。

(1) NATO の脅威認識の多様化

現在の NATO の戦略概念(Strategic Concept)の直近の改定は 1999 年であり、2010 年 11 月のリスボンでの NATO サミットで新しい定義が採択されることが期待されている。大きな変更内容は 2001 年の 9.11 テロとアフガニスタンでの ISAF のオペレーションを経たため、新しい脅威認識として、テロとの戦いとそれに関連する脅威、大量破壊兵器の拡散、サイバー攻撃、気候変動、エネルギー安全保障などの新しい脅威が、あらたに強調されると予測されている¹¹。

ちなみに 1999 年の戦略認識でも、テロリストの脅威については以下のような言及がある。

同盟への脅威に関しては、他のより粗暴な質の行為、例えば、大量破壊兵器の拡散やテロや破壊行為によって死活的な資源の供給が止まること、などによって影響されることがある¹²。

しかしこの文章を見る限り、テロの被害が資源の供給への破壊行為といった局地的な被害に発想が限定され、より大規模で直接の脅威への認識となっていない。これが2001年9月11日の前と後での世界の認識の変化といえる。現在の米国の専門家が考える新しいNATOの脅威認識は以下のようなものだ。

壊滅的（カタストロフィック）なテロの時代では、明日の最前線は、フランクフルトの空港、ワシントンDCの地下鉄、ロッテルダムの港からイスタンブールの野外市場というあらゆる場所となるう¹³。

この点において、欧州と米国の認識差はそれほど大きくはない。2006年発行のNATOハンドブックにも、9月11日の米国へのテロを受け、対処の優先順位の上位に、国境を越えたテロの脅威へのインテリジェンス協力や、大量破壊兵器の拡散への対処の重要性などが強調されている¹⁴。

2010年2月に発表されたオバマ政権の国防総省のQDR(4年毎の国防見直し)では、国防戦略の冒頭で、現在の世界の安全保障について、複合的な環境(Complex Environment)という多様化した脅威認識を明確に示している。「新興勢力の台頭、非国家主体の影響力の増大、大量破壊兵器の拡散とその他の妨害的行為を可能とする技術、そして恒久的で次々に現れる新しいトレンドが、国際秩序に深刻な挑戦を突き付けている¹⁵。この脅威の多様化の認識は、2009年4月のNATOサミットでの「ストラスブル/ケール宣言」にも、「NATOのトランスフォーメーション」が「現在と将来の21世紀の安全保障への脅威」への対応を強化するものとして記述されている¹⁶。この点で、2010年の後半に予定されているリスボンでのNATOサミットでの戦略認識においても、脅威認識の多様化がベースとなることが予想され、この点での米欧の認識のギャップもそれほど大きくはないと予想される。

(2) NATOと米国の対ロシア認識

それでは国家からの侵略といった伝統的脅威への認識には変更はあるのだろうか。冷戦終結直後の1991年のNATOの戦略認識でも、「NATOの直面する挑戦とリスクは過去のものとは比べて、質的に異なるものである」という認

識が見られる。ここで強調されているのは、「NATO の欧州前線における同時進行でのフルスケールの攻撃は除去された」という冷戦の終結とソ連とワルシャワ条約機構からの脅威消失という歴史的な出来事である¹⁷。しかし現時点では、冷戦終結直後のソ連の脅威消失によるユーフォリアも薄れ、むしろ、ロシアの経済的な台頭、国内の民主化の後退、周辺国に対する天然ガス供給の停止、グルジア紛争などを経て、ロシアの脅威への懸念があらためて浮上してきている。

現在の米国の戦略コミュニティの認識としては、かつてのようなロシアとの全面対決は考えられないにしても、2009年に期限が切れた第一次戦略兵器削減条約(START1)の後継条約の交渉や、対イランの核開発阻止での協力や民生用の原子力協力などのロシアとの幅広いアジェンダでの駆け引きを睨んだ関与(engagement)政策を考えている。この関与政策では、長期的にはロシアの脅威の復活の可能性も視野に入れ、そのような事態に備えておくヘッジ(保険)政策という要素もある。NATOの文脈での米国のロシアへの戦略観は以下のような認識となる。

西側諸国はロシアの今後の選択を限定して誘導(*shape their choices*)していくよう理解させることに、共通の認識を持っている。そしてこの戦略は二つのトラックで追求される。ファーストトラックは、もしロシアがその富を自国民に還元し、法の支配に基づいて持続可能な経済発展を望むようであれば、米欧はロシアとの友好的で緊密な協力をしていくことを明らかにすることである。セカンドトラックは、米欧はロシアが近隣諸国の主権と独立にたいし脅しや侵害をしないようなシグナルを送り抑止を図ることである。そして、それは、サイバーセキュリティやエネルギー安全保障の質の向上とNATO内での相互信頼性を高めることともなる¹⁸。

このような思考と政策は冷戦時のものとも異なる。現に、かつてのような西欧と東欧間の前線での大規模な軍事衝突の可能性は消失し、その復活も短期的には考えられない。事実、すでに米国の海外軍事配置の大幅な見直しが進行し、かつて冷戦期には旧西ドイツに20万人以上が駐留していた米国の陸

上兵力は、現在は6万8千人規模にまでに削減され、さらに米軍再編案の実行が進めば、3万数千人規模にまで削減される予定である。ただし、ロシアに対する脅威認識は形と質を変えて継続し、それがNATO共通の脅威認識とミッションに繋がっている。

前述のロシアに対して、「今後の選択を限定して誘導する」という発想は、米国の2006年の「4年毎の防衛見直し」(QDR)で定義されているものだ。ここでは、「ロシアは現在戦略的岐路にある国家であり、米国の政策はその政策の選択肢を限定して脅威とならないように誘導する」と記述されている。しかも、2006年のQDRでは、将来の米国への脅威に関して、伝統的な脅威に加え、むしろテロなどの非対称の脅威、サイバー攻撃などで米国のネットワーク化された軍事行動を無力化するような妨害型(disruptive)な脅威も対象にして戦略が立てられている。ちなみに、2006年のQDRで「戦略的岐路にある国」として規定されているのは中国も同様で、日米、米韓同盟の意義やミッションに関わる内容として記述されている¹⁹。

オバマ政権になって初めて発表された2010年のQDRでは、ロシアや中国といった国家を、軍事的脅威の文脈の中で直接の名指しを避ける配慮がなされている。これがブッシュ政権下での2006年版QDRとの違いである。そして、米軍のアクセス拒否能力やサイバー選などの脅威は、国家名を特定せずに機能的に記述されている²⁰。しかし、一定の配慮はなされながらも、中距離弾道・巡航ミサイル、防空システムや電子戦能力などの先進的な開発等が文中で指摘されている中国に比べて、ロシアの脅威への直接的な言及はまったくない。

ロシアへの脅威認識と対処に関する米欧の脅威認識の乖離は、現実的には、ブッシュ政権からオバマ政権への移行によって縮小する方向にあると考えていいだろう。ブッシュ政権初期においては、新保守派が民主化イデオロギーをその政策の中心に据えたこともあり、ロシアの地域専門家が懸念するようなソ連崩壊後にロシアが米国に対して抱いてきたフラストレーションをあまり深刻に考慮せず、周辺国の民主化やNATO加盟国の拡大を進めた。ロシアは、米国のNGOなどが主導するウクライナやグルジアでの民主化運動の進展とNATO加盟へのイニシアティブは、米国によるロシア包囲網形成による

攻撃的な政策と受け止めた。グルジアの南オセチア侵攻に対して、グルジア領内への侵攻に至ったロシアの過敏で過剰な反応も、これまで米国や NATO がロシアに行ってきた圧力やロシアが反対してきたセルビアからのコソボ独立等への意趣返しの要素がある²¹。

欧州内でも、ロシアからのエネルギー供給に死活的な利益を持つドイツと、ロシアの民主化の後退に危機感を持つ東欧諸国などでは、対ロシア脅威認識には差異があるが、全体的には、ロシアを過度に刺激することには慎重であり、ブッシュ政権の新保守主義者のアプローチとは距離感があった。オバマ新政権になり、対ロシアへの姿勢についても、米欧の乖離は縮んできている。特に、ミサイル防衛の整備を国防政策の中心に据えていたラムズフェルド国防長官時代とは異なり、オバマ政権は 2009 年 9 月、東欧へのミサイル防衛配備を変更し、海上配備の SM3 や地上配備型の PAC3 などを段階的に配備する決定を行った。米国にとっては、財政上の制約と核不拡散の観点から、ロシアとの核軍縮にも前向きであり、ミサイル防衛だけに固執して大局観なしに配備を強行するようなインセンティブは見当たらない。ただし、2010 年 2 月にルーマニアが米国の MD システムへの参加を表明したことや、START 後継条約交渉の米ロの交渉の停滞等を見る限り、米ロ関係が単純に協力的な関係に直線的に進むわけではなさそうだ。

しかし、オバマ政権の脱イデオロギーの外交と柔軟な対応は、対ロシアの認識において米欧の認識ギャップが埋められてきているようだ。例えば、ブッシュ政権時代のグルジアやウクライナ、中央アジア諸国などへの強い民主化支援から比較すれば、オバマ政権はより現実的な目標を達成するためにロシアにアプローチしている。特に、イランの核開発の開発阻止及びロシアや中央アジアを経由したアフガニスタンへの補給ルートの確保という点等で、オバマ政権はロシアに対して、現実的で柔軟な姿勢を優先していることは重要な点であろう²²。また、2009 年 4 月の NATO サミットにおけるストラズブール/ケール宣言では、ロシアに対し、EU が仲介したようにグルジアの主権を尊重することを強く求めると同時に、いくつかの意見の違いにも関わらず、ロシアは NATO にとって、アフガニスタン、軍縮、不拡散、対テロ、海賊対策等の共通の安全保障の利益を共有する重要なパートナーであり隣人である

と宣言している。これは、欧州と現在のオバマ政権の切実な状況を反映したものとしよう。

(3) ミッションの定義の変遷

NATO のミッションの定義も、国際関係の変化ならびに脅威認識の変化に沿って、歴史的に大きく変わってきている。冷戦終結後の 1991 年 11 月に採択された戦略概念では、冷戦期に秘密扱いとされた戦略概念文書をはじめて公開して、ソ連と東欧諸国への透明性を高めリアシュアランスを図った。これにより、NATO のミッションはかつてのソ連とワルシャワ条約機構軍からの共同防衛から、「ヨーロッパ全体の安全保障機構」という転換が図られた²³。

1999 年の戦略概念でも、NATO 軍の最優先のミッションは、「『加盟国の安全と領土を保障すること』という点は変わらない」という一節があるが、同時に「多様な脅威の方向に即して戦略環境が見直されるべき」との指摘があり、NATO 軍が欧州内のバランスと安定のために寄与することが提唱された。

具体的には 1999 年までに NATO のミッションには二つの大きな転換が行われた²⁴。一つには、冷戦の終結によるミッションの「領域防衛から危機管理への転向」という転換である²⁵。そして、さらなる転換は、旧ユーゴ紛争において NATO 軍が域外の作戦に派遣されたことで、「加盟国域内の危機管理に加え域外（欧州内）の危機管理」がミッションに加わったことだ。

この点では、旧ユーゴ紛争に NATO が介入した過程を大まかにみていく必要がある。それは以下のようなプロセスだった。1991 年にスロベニアとクロアチアがユーゴスラビア連邦からの一方的な独立を発したことで、熾烈な内戦状況が生まれた。1992 年、国連安全保障理事会は、決議 743 に基づき創設された国連防備軍(UNPROFOR)を派遣して一旦は紛争を沈静化させた。しかしセルビア人勢力が軍事組織を結成し、独立を宣言したボスニア・ヘルツェゴビナの首都サラエボを包囲した。欧州共同体(EC)の議長国のイギリスが一時は包囲網を解くことまでの合意をとりつけたが、再度、セルビア人のサラエボの包囲が起ると、当事者の同意、中立性の確保ならびに非強制という国連平和維持活動(PKO)の原則に基づく UNPROFOR のミッションには限界が生じた。

93年6月に、安全地域の防護のための自衛的な武力行使を容認する国連決議776が採択され、NATOはUNPROFORを支援するために、セルビア人勢力に対して、空爆を含む強制措置をとる可能性を示唆した²⁶。94年2月、NATOは、セルビア人勢力に包囲されたサラエボの陥落を目前にして、セルビア人勢力に対し最後通告を行い、2月末にはボスニア上空の飛行禁止空域に入った二機の未確認飛行機を撃墜した。4月には国連事務総長の要請に従い、セルビア人勢力に対し空爆を行った。この後もNATOによる空爆は行われたが、8月には最大規模の空爆を敢行した。空爆が功を奏し、11月には関係者による Dayton 合意と12月には和平協定が調印された。NATOは、Dayton 合意により UNPROFOR に代わり、平和実施部隊(IFOR)をボスニア・ヘルツェゴビナに派遣した。その後も NATO は、1999年3月にコソボ自治州での民族紛争の激化に対し、国連安保理決議を経ずにベオグラードの空爆を敢行した。

旧ユーゴ紛争への NATO の介入は、冷戦終結直後に潜在的な敵を失って存在意義を失いつつあり、それゆえに91年に新しい戦略概念を共有した NATO に、格好の新しいミッションを提供することになった。しかも、91年春に勃発した湾岸戦争では、NATO を新しい状況に合わせて機能させることができずに、その役割は後方支援にとどまり、米国は国連安保理決議の下に多国籍軍を組織して戦闘を行い、NATO にはフラストレーションが残っていた。したがって旧ユーゴ紛争は、NATO の「域外の危機管理」という新ミッションを試すには格好の機会ともいえた。

ただし欧州諸国にとっても、米国にとっても、旧ユーゴ紛争への介入のハードルは高かった。湾岸戦争のように、西側諸国が石油資源を依存しているというような米国と加盟国の密接な国益に直結するような状況が旧ユーゴにはなかったからだ。しかもボスニアに平和維持軍を駐留させている英仏はセルビア側の反撃を恐れ、ドイツは域外での NATO 参加を制限する憲法に縛られ、米国も大統領選挙を控えて10年前のレバノン派兵の失敗の悪夢にも囚われていた²⁷。結果的には米欧の立場の違いはなく、双方とも国内に反対を抱える中で、人道的介入の必要性和欧州の安定という二つの理由から、NATO は域外での軍事行動を成功させ、新しいミッションを共有することになった。

(4) 米国の政策コミュニティと NATO が形作る将来のミッション

2003年からのアフガニスタンでの NATO による ISAF の活動が継続してきた中で、NATO からのより一層の協力を渴望する米国の政策コミュニティは、これまで NATO が対象地域と機能の両面で拡大してきたミッションに新しいバランスを持ち込み、定義づけようと考えている。これは、2010年の QDR で発表された米国の国防・安全保障戦略やワシントンの政策コミュニティでの NATO 政策への提言にその方向性を探ることができる。そして、現在 2010年11月に予定されているリスボンでの NATO サミットでの新戦略概念採択にむけて、準備と議論が進んでいる。この過程は二つに分かれ、2009年9月から2010年2月中旬までは、戦略コミュニティからの幅広い意見を集め、マデリーン・オルブライト元国務長官を座長にした専門家グループが暫定案を作る。その後は、この暫定案をたたき台として専門家グループが NATO 加盟国に説明し、同時に加盟国間での議論を進め、採択への準備を進めていく²⁸。

2010年2月23日には、ワシントンの国防大学で、最後となる4回目の新戦略概念のセミナーが開催された。このセミナーでは、特に北大西洋条約の第5条の集団的自衛と、新しい脅威、特に厳しい財政状況下でどのように取り組むかという点が話し合われた。このセミナーのホストは、NATO の軍事能力のトランスフォーメーションを推進、監督するために2003年9月に米国ノーフォークに設置された NATO の変革連合軍最高司令部(Allied Command Transformation, ACT)に加えて、米国の民間シンクタンク、CSIS(戦略国際問題研究所)、大西洋評議会(Atlantic Council)、GMF (ジャーマンマーシャルファンド)、ジョージタウン大学 SAIS (高等国際問題研究所) の大西洋研究所(Center for Transatlantic Relations)であった。

<新戦略概念の方向性を示す米国の安全保障コミュニティの提言>

執筆の時点で、これらの暫定案や議論の内容は公表されていないが、上記のホストでもある、国防大学、CSIS、太平洋評議会、SAIS 大西洋研究所の4つのシンクタンクは、2009年2月に共同プロジェクト「同盟の再生 - 21世紀の大西洋の合意」(Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century)を提言しており、その内容から現時点での議論の方向を推察することができる。

この提言では、過去15年間でNATOがバルカンからアフガニスタンまで、域外のミッションを遂行して、派遣可能な同盟になったことを歓迎するが、同時に域内の安全保障というミッションがおろそかになり、同盟への加盟国の国民と議会の支持が得られなくなり、同盟が漂流させてはいけないとも警告する。これは、米国の立場からすれば、アフガニスタンでの欧州加盟国の増派や危険な地域への派遣は、結局は加盟国の国民と議会の協力を得るしか道はないと考えている証左でもある。「同盟の再生」レポートでは、域内と域外のミッションのバランスを上手に取ることと、加盟国の国家と社会を守るという意義を明確にすることを提言している²⁹。

この提言では、NATOのミッションをホームとアウェイに分け、ホームについては、1.抑止と防衛(Deterrence and Defense) 2.米欧の弾力的対応(Transatlantic Resilience) 3. 欧州全体の自由と平和(Europe Whole, Free and at Peace) を挙げ、アウェイについては、1.危機予防と対応(Crisis Prevention and Response) 2.安定化のオペレーション(Stability Operation) 3.パートナーとの効果的な協力(Working Effectively with Partners)を挙げている。

<ホームでの抑止と防衛>

ホームでの抑止と防衛というのは、NATO第5条の集団的自衛へのコミットメントという伝統的なNATOの中心ミッションを確認するものといえる。どのような種類の攻撃にせよ、NATO加盟国の本土防衛が重要であると提言は強調する。これは9.11テロ以降の米国の国土防衛の意識の高まりを反映すると同時に、テロとの戦いの延長としてのアフガニスタンのミッションの意義を欧州の諸国民と共有すべき、という意図といえる。この提言では、その例として、9.11テロを受けて、NATOが対テロリストにNATO第5条を発動するという宣言をして、活動を始めた地中海でのパトロール活動、OAE(Operation Active Endeavour, アクティブ・エンデバー作戦)を例に挙げている。この概念は、2009年のストラズブール/ケール宣言の第15節に反映され、北大西洋条約第5条の枠組みで行われているOAEをテロ対策として大きく評価し、域内の安全と安定に寄与していることを強調している³⁰。また、この提言では、ロシアのグルジアへの侵攻を例に掲げ、侵略的な国家による領土・領域の防衛への対処も、再び念頭に置かれるべきものであるとしている。

米欧の弾力的対応というのは、脅威の質の多様化に対応している。例えば、サイバーテロやバイオテロへの対応などは、むしろインテリジェンスや警察力の対応が効果的な場合もあるし、オリンピックの警備や自然災害への対応でも NATO 軍が必要な場合もある³¹。非伝統的な安全保障対応も含めた目的に応じた弾力性のある対応がミッションとして考えられている。

欧州全体の自由と平和という点では、欧州全体の民主化の流れへの支援を止めるべきではないという提言が「同盟の再生」レポートでなされている。2008年のブカレストの NATO サミットで確認したグルジアやウクライナのような国に NATO への門戸を開き続け、必要な軍事や民主化の改革への援助を提供することだ³²。この点ではロシアを過度に刺激しないようなバランスが要求される部分であるが、同盟の基礎となる民主主義や自由という価値の共有という文脈は同盟の紐帯を維持するには決して放棄することのできない要素でもある。実際、2009年4月のストラスブール/ケール宣言の21節にも、価値を共有するすべての欧州の民主主義国に NATO の門戸を開くことが宣言され、それが共通の安全保障と安定に寄与することに反映した文章がみられる³³。

<アウェイミッションの鍵はパートナーシップ>.

アウェイのミッションにおいては、危機予防と対応で旧ユーゴ紛争などで行った NATO の域外での紛争予防や危機への対応が想定され、NATO 即応部隊 (NRF) の緊急事態への迅速な対応が提言されている。安定化のオペレーションは、現在のアフガニスタンの安定化支援部隊 (ISAF) や地方復興支援チーム (PRT)、特に PRT のような民軍協力による長期的な復興支援へのミッションのことである。この点、米国からの欧州加盟国への期待が高い部分である。これは特に、ブッシュ政権がイラク戦争で軽視したために大きな代償を払った重要な機能ともいえる。オバマ政権は安定化ミッションの重要性を再認識し、欧州がその機能を果たすことで、米欧での攻撃能力の格差を十分に埋めるだけの価値があると考えられるだろうし、それは今後米国内でも再認識されていくだろう。

パートナーとの効果的な協力という点では、NATO が域外に派遣され、かつ NATO 非加盟国との協力で行われる場合を想定している。例えば、ダルフール紛争におけるアフリカ連合への NATO の支援などが挙げられている。日

本もすでに有志連合による「不朽の自由作戦」(OER, Operation Enduring Freedom)と「イラクの自由作戦」(OIF, Operation Iraqi Freedom)に協力した実績もあり、ケースによっては、日本がNATOの作戦のパートナーとなることも想定されるだろう。これはグローバルな安全保障に対応するグローバルNATOという新しい野心的な部分でもある。

「同盟の再生」レポート発表後に、前年の国連安保理決議を受けて、NATOが作戦に従事しているアフリカでの海賊対策であるOAP(Operation Allied Protector)は、現在進行形のアウェイのミッションのモデルケースともなろう。2009年のNATO首脳のストラスブール・ケール宣言では、このケースをNATOの海賊対策の長期的なケースとして検討していることを表明した。特に、ソマリア沖の海賊対策のコンタクト・グループは、2009年11月にEUが欧州安全保障防衛政策(ESDP)の枠組みで始めて行うアタランタ作戦(Operation Atlanta)や、国連食料プログラム等との連携と補完的役割があり、NATOとしても重要な役割と位置づけている。

「同盟の再生」レポートでは、上述のミッションの全てにNATOが中心的な役割を果たすというわけではなく、ホームでもアウェイでも、NATOが主導するケース、選択的に主導するケース、および支援的役割のケースの三つの選択肢を想定している。これはNATOがケースバイケースで国家や非国家主体のパートナーと、共通のミッションに対応していくための柔軟性を示したものと考えられる。

このようなパートナーとの協力重視というのは、今後のNATOのミッション遂行の重要な要素となろう。パートナーの中でも、NATOが最も重視しているのが、EUである。「同盟の再生」レポートでは、NATOとEUが戦略的なパートナーシップを形成することを強く提言している。特に現在の世界の安全保障上の複合的な脅威に効果的に対応するには、軍事だけでは、「不十分」で「不適當」であり、NATOとEUの協力、またそれぞれの国連との協力が推進されなくてはならないと同レポートは指摘する。そして、米国とEUの関係も、強く建設的であるべきとする³⁴。このあたりは、ブッシュ政権が、イラクでやアフガニスタンでの戦闘終結までは成功しながら、その後の治安維持と復興支援に致命的な失敗をした教訓がオバマ政権に強く反映している

と思われる。

これは先に見た NATO における脅威認識で示された多様性に対応するものだ。災害救援、紛争予防、危機管理、紛争後の安定化と復興という広い分野への対応で、NATO は即応能力、EU は民軍協力による対応というような、それぞれの比較優位を持っており、それぞれが協力することによる利益も大きい。実際には、EU と NATO 協力の「ひな型」は、クリントン政権時代の 1999 年の NATO サミットから交渉され、2003 年 3 月 17 日に NATO と EU で合意された通称「ベルリン・プラス」という文書にみられる。この中で、NATO は EU の軍事作戦について、防衛作戦立案を通じて協力する。EU は、非軍事の分野を含む「包括的アプローチ」が成功の鍵を握るミッションで、NATO に協力する。

これに呼応しているのが、2009 年 4 月のストラズブール/ケール宣言の第 20 節で、「NATO と EU は価値と戦略的利益を共有している」として、EU との緊密な協力を提唱している³⁵。また、1999 年当時の国務長官で、現在の NATO 新戦略概念検討グループのオルブライト座長は、2010 年 1 月 27 日に欧州議会のメンバー(MEP)と懇談し、NATO と EU が、限られた軍事資源を重複したり、奪い合ったりしないような必要性を強調し、テロ対策のような分野で、それぞれの機構のハードパワーとソフトパワーを有効に使う必要性を語っている³⁶。オルブライト座長は、クリントン政権の国務長官時代から、欧州の欧州安全保障防衛政策(ESDP)に対して米国からの三つの”D”という注文をつけている。NATO との重複(Duplication)を避けること、NATO と米国の切り離し(Decoupling)をしない、トルコのような EU に属さない NATO メンバー国を差別(Discrimination)をしないことだ³⁷。オバマ政権は、この三つの”D”を前提に、NATO と EU のパートナーシップには、前向きであることがわかる。

(5) トランスフォーメーションの概念の変化

第 4 章でみたように、軍事のトランスフォーメーションという概念は、NATO においても、重要な概念であり、様々な場面で頻繁に使われているが、同時に、その意図は様々な要素を含んおり、米国と欧州の認識ギャップの一要素でもあった。ブッシュ政権までのトレンドとしては、前項でみてきたよ

うに、冷戦期を通じて形成された伝統的な国家側の脅威に対して、大西洋条約第5条による欧州域内の防衛・安全保障というミッションから、非伝統的な多様化したミッションに対応するための欧州域外のグローバルの地域ミッションへの変革というものであった。そして、トランスフォーメーションの一要素である軍事技術革命は、米欧間および欧州内でのギャップの一要因でもあり、同時にそのギャップを埋めていくための努力としての変革も進行していた。しかし、オバマ政権においては、ブッシュ政権におけるトランスフォーメーションとは、様々な面でニュアンスが異なる動きとなってきた。例えば、前項でみたように米国の安全保障政策コミュニティーの政策提言では、NATOのミッションについて、域内（ホーム）と域外（アウェイ）を効果的に組み合わせることを提言している。また、オバマ政権の2010年のQDRでは、ブッシュ政権、特にラムズフェルド国防長官の指揮した政権前期の頃のようにトランスフォーメーション自体が最重要ゴールとなるような方向性から、むしろ予算やオペレーション上の政策を現実的に反映したより「地に足が着いた」トランスフォーメーションの志向が見られる。例えば、2010年QDRは以下のような問題意識を持っている。

我々の将来の軍事作戦計画は、米軍のプログラムのキャパシティについても、能力についても多くの深刻な欠点が存在する。ある分野では、新しいシステムや軍のストラクチャーに投資することでそれらの欠点を修正するチャンスがある。しかし、別の分野では、まったくすぐの問題解決が見込めないのに多くの研究開発費や新しい概念への投資が約束されている³⁸。

これは暗に、ラムズフェルド時代の導入されたトランスフォーメーションの試みには、コストはかかるが、実際の問題解決には役立たないものも多く存在すると指摘しているとも読める。この点で、オバマ政権の軍事トランスフォーメーションは、ラムズフェルド時代の時代とは大きく異なる哲学の元に遂行されると考えたほうがいいだろう。特に、予算上の大きな制約は、今後の米国の方向性を大きく規定する。

前項で紹介したワシントンのシンクタンクの共同研究「同盟の再生」レポートでは、決定方式をシンプルにしたり、コンセンサスルールを変更するなどのNATO内部の改革を提言している。特にNATOの指揮命令の機構改革を、

現在の複雑なものからシンプルなものに提言している。その中で、「トランスフォーメーションのエンジン」としての変革連合軍最高司令部(ACT, Allied Command Transformation)の問題を指摘している。特に ACT がトランスフォーメーションへの影響の少なさと、装備調達の権限の欠落と NATO 本部での信頼性の欠如を指摘している。また ACT と米国の統合軍司令部(JFCOM, U.S. Joint Forces Command)の重複も、NATO のトランスフォーメーションを遂行するには弱いのではないかと指摘している。

ただし、現在、ACT が試みている NATO 加盟国のそれぞれの軍事能力を把握し、多様性と能力の不均衡を認識した上で、戦略認識やミッション、訓練等の共有化を図る努力は、継続する米国主導の NATO トランスフォーメーションの試みとして認識しておく必要があるだろう。例えば、2009年12月に ACT がノーフォークで主催した「トランスフォーメーション責任者のコンファレンス 2009」(Chiefs of Transformation Conference 2009)では、26の加盟国と11のパートナー国から175名が参加して「一つのトランスフォーメーションと多くの解決策」(One Transformation, Many Solutions)と題したセミナーが開催された。ここでの試みで特筆すべきは、脅威認識を分析し、ミッションを策定し、実際の能力を計画し、それを同盟国とパートナー間で共有するエクササイズを行っていることだ。その狙いは、多用で複合的な脅威に対して、NGOを含む軍民協力などの「包括的アプローチ」(Comprehensive Approach)をメインに、戦略対話を図り、訓練・教育の共有をはかり、NATO の必要な能力を規定する作業を行うことだった³⁹。

オバマ政権における上述のようなより現実的なトランスフォーメーション認識と同盟国へのアプローチは、同盟国間の認識と能力のギャップを現実的に埋める方向性にあるといえよう。米国のこのような動きは、NATO にも共有されており、ストラズブル/ケール宣言においても、軍、能力、ストラクチャーにおけるトランスフォーメーションのプロセスの継続は、同盟がすべてのミッションを遂行する能力を担保する決定的なものとして評価し、それぞれの加盟国と NATO 全体で、改善のための努力をしていく必要があると述べられている⁴⁰。

4. むすび—米欧諸国の新しいNATOへの挑戦

オバマ政権は、ブッシュ政権からは一線を画した新思考のユーラシア外交への布石を着実に打っている。バイデン国務副長官が、2009年2月ミュンヘン安全保障会議で、イランへの対話を呼びかけ、同3月6日には、クリントン国務長官はロシアのラブロフ外相との会談で、米ロ関係のリセットボタンとともに押すパフォーマンスを行った。

少なくとも、オバマ政権の外交・安全保障政策は、ブッシュ政権の失敗から学び、外交重視で動き出している。その中で、最も先行きが不透明でリスクが高いものがアフガニスタン情勢であろう。少なくとも、NATO加盟国が、米国の期待通りの負担増には応じなかったことは確かだが、米国に単独あるいはブッシュ政権のような「有志連合」で、アフガニスタン进行处理だけの余力はもはやないだろう。今後、アフガニスタンの治安改善と復興支援が順調に進むのかも大いなる不確定要素だ。このような難題に向き合いながら、米欧が同盟の存在意義を確認していくことで、着実にNATOの存在意義とミッションを定義していることは間違いないだろう。新戦略概念の専門家グループの副座長を務めるジェロン・ヴァン・デル・ヴィール前シェル株式会社CEOが示唆するように、新戦略概念はNATO加盟国民の支持を得れるような簡潔な文章で、しかし明確に「NATOとは何者で、何のために存在するのか？」に答える必要があるだろう。それにより「価値」を共有する欧州の民主主義国家の市民の支持を得ることが、オバマ政権にとってきわめて重要なプロセスとなろう。それにより、米欧がそれぞれに描くNATOの将来図の方向とスピードを決定する重要な要素となろう。そして、アフガニスタン情勢や共通認識の行方次第では同盟を漂流させるリスクも抱えていることも厳然たる事実である。

—注—

- 1 Remarks by National Security Adviser Jones at 45th Munich Conference on Security Policy, Office of the Press Secretary of the White House of the U.S. February 9 2009.
- 2 Daniel Hamilton, as a lead author, Charles Barry, Hans Binnendijk, Stephen Flanagan, Julianne Smith and James Townsend “Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century” February 2009, The Washington NATO Project (Atlantic Council of the United States, Center for Strategic & International Studies, Center for Technology and National Security Policy of the National Defense University and Center for Transatlantic Relations of the Johns Hopkins University SAIS.)
- 3 “NATO Backs Obama’s Afghan Plan but Pledges Few New Troops” *The Washington Post* April 5, 2009.
- 4 U.S. Department of Defense *Quadrennial Defense Review Report*(February 2010) p.57
- 5 Secretary of Defense Robert M.Gates “Submitted Statement at the Senate Armed Services Committee” January 27, 2009.
- 6 ウェブサイト icasualty.org の集計による。
- 7 Anthony Cordesman *The Iraq War: Strategy, Tactics, and Military Lessons* Praeger/Center for Strategic & International Studies/Westpoint 2003.
- 8 Robert Kagan *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* New York: Alfred A. Knopf 2003.
- 9 吉崎知典 「欧米間の軍事能力格差問題－NATO での議論を中心として」『9.11 以降の欧米関係』（平成 14 年度外務省委託研究、日本国際問題研究所、2003 年）
- 10 金子譲 『NATO 北大西洋条約機構の研究：米欧安全保障関係の軌跡』（彩流社 2008 年）361 頁。
- 11 “A Disappointing Summit” *Stratfor* February 20, 2009.
- 12 NATO Ministerial Communiques “The Alliance’s New Strategic Concept” November 7, 1991 Paragraph 11.
- 13 Daniel Hamilton et al. “Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century” p.22.
- 14 NATO Public Diplomacy Division *NATO Handbook 2006* p.20.
- 15 U.S. Department of Defense *Quadrennial Defense Review Report* (2010) p.5.
- 16 NATO *Strasbourg/Kehl Summit Declaration*, April4, 2009, paragraph 3.
- 17 NATO “Alliance’s New Strategic Concept” paragraph 7.
- 18 Daniel Hamilton et al. “Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century” pp.18-19.
- 19 U.S. Department of Defense *Quadrennial Defense Review Report* (February 2006) pp.27-32.
- 20 U.S. Department of Defense *Quadrennial Defense Review Report*(2010) p.31,p.37.
- 21 Strobe Talbott “Russia’s Ominous New Doctrine?” *The Washington Post* August 15, 2008.
- 22 中央アジアとロシアの地政学におけるアフガン補給路の重要性については以下を参照。 Andrew C. Kuchins, Thomas M. Sanderson et al. *Northern Distribution Network and Afghanistan: Geopolitical Challenges and Opportunities* (Center for Strategic & International Studies, January 2010)
- 23 金子譲 『NATO 北大西洋条約機構の研究』272 頁。
- 24 NATO “Alliance’s New Strategic Concept” paragraph 41.
- 25 金子譲 『NATO 北大西洋条約機構の研究』272 頁。
- 26 Press Statement by the Secretary General following the Special Meeting of the North Atlantic Council, Brussels, August 2 1993.

- ²⁷ Lawrence S. Kaplan NATO and the United States, Updated Edition (Twayne Publishers, 1994) p.177.
- ²⁸ “NATO’s new Strategic Concept-Why? How?” at the NATO website, <http://www.nato.int/strategic-concept/what-is-strategic-concept.html>
- ²⁹ Daniel Hamilton et al. “Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century” pp.21-23.
- ³⁰ NATO Strasbourg/Kehl Summit Declaration, paragraph 15
- ³¹ OEA の枠組みにある防空システムと早期警戒管制機（AWACS）が 2004 年のアテネオリンピックと 2006 年のトリノオリンピックの警備に使われた。
- ³² Daniel Hamilton et al. “Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century” pp.32-33.
- ³³ NATO Strasbourg/Kehl Summit Declaration, paragraph 21.
- ³⁴ Daniel Hamilton et al. “Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century” pp.35-36.
- ³⁵ NATO Strasbourg/Kehl Summit Declaration, paragraph 20.
- ³⁶ “EU/US/NATO: Madeleine Albright discusses NATO’s future role with MEPs” Eurpolitics January 29, 2010.
- ³⁷ Press Conference by U.S. Secretary of State Albright December 8, 1998. NATO On-Line Library <http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981208x.htm>
- ³⁸ U.S. Department of Defense Quadrennial Defense Review Report (2010) p.40
- ³⁹ NATO Headquarters Supreme Allied Commander Transformation 2000 Chiefs of Transformation Conference: Final Analysis Report December 21, 2009.
- ⁴⁰ NATO Strasbourg/Kehl Summit Declaration, paragraph 42.

補論 カナダ一歴史を通じた米国と欧州のバランス維持

渡部恒雄

カナダは1949年にNATO創設時の参加国であり、現在もNATOの組織に6番目の資金負担をしている主要国であり、アフガニスタンにおけるISAF(国際安定化部隊)でも軍事的に重要な役割を果たしている。NATOのAWACS(早期警戒システム)については、カナダは第三番目の貢献をしており、特にNATOの防空システムへの貢献はカナダの主要な役割と認識されている。カナダは、ムースジョーとサスカッチャン両空軍基地においてNATO Flying Training in Canada(NFTC)という訓練プログラムをNATO加盟軍に提供している。カナダ政府の公式ホームページは、カナダのNATO政策は、その欧州関係におけるコーナーストーンの役割をはたしており、NATOへの投資は、欧州と米州の大西洋関係に影響する重要な決定にカナダの声を対等に反映させ、同盟軍の演習や戦略情報へのアクセスを担保するものと指摘している¹。

カナダの外交・防衛の底流にあるユニークな歴史

最初に、カナダのNATO加入前の外交史に軽く触れておく必要があるだろう。なぜなら、それがカナダの外交・安全保障政策、とりわけNATOにおける独特の位置づけと関連してくるからだ。そもそもカナダはフランスの植民地であった。1526年以降、フランスのフランソワ1世が探検家のカルティエをセントローレンス川流域に派遣して、16世紀半ばにこの地をケベック植民地としてフランス領とした。18世紀前半には、フランスと英国は、アメリカ大陸の植民地をめぐる紛争が始まるが、1759年のアブラハム平原の戦いでフランス軍は英国軍には敗れ、1763年のパリ条約でフランスはカナダの植民地を放棄し、ケベックは英国領となった。1775年アメリカ独立戦争が勃発し、アメリカ大陸議会はカナダ植民地に革命の参加を呼び掛けたが、本国フランスがアメリカの独立勢力を応援していたにも関わらず呼応しなかった。またこの年、アメリカ革命軍はモンリオールを占領し、ケベック市に迫ったが、

カナダ側に撃退された。

アメリカが南北戦争（1861—65）後の産業革命で急速に発展を始めると、カナダは再びアメリカからの併合の危機が高まったが、英国議会は、カナダを統一するために 1867 年に英領北アメリカ法を制定し、カナダは英連邦の下で自治権を有する連邦となり、オタワに首都がおかれた。

第一次大戦では、カナダは英連邦の一員として参戦し、6万人のカナダ軍兵士が戦士し、1919年のベルサイユ講和会議にも代表を送り、国際連盟にも参加した。1926年には、英国議会はカナダに外交権を与え、「英連邦諸国は英国と対等であり、共通の国家元首に対する忠誠心で結びついているだけ」というウェストミンスター憲章によって、カナダは実質的に独立を達成した。

第二次世界大戦でも、カナダは英連邦の一員として参戦し、英国に3個師団を派遣して英国本島の防衛の任務に就き、カナダ国内に英連邦空軍訓練計画により約12万人の空軍要員を訓練した。1941年には香港防衛のためにカナダ軍3個大隊を派遣したが、日本の参戦により、日本軍の捕虜となった。カナダ軍は1944年のノルマンディー上陸作戦にも参加して重要な役割を果たした。

このようにカナダの歴史は、長い国境を接する米国から脅威への対処と、それと表裏一体でもある欧州との強い関係維持、特に現在にも至る英連邦の一員としての強い帰属意識がその外交・防衛政策を規定していると考えられる。

第二次世界大戦後のカナダは国際連合に積極的に加盟し、NATOの創設にも中心的役割を果たした。これは、二つの大戦をともに戦った英連邦への忠誠心、歴史的、文化的に強い影響力を持つフランス、そして脅威と親近感の相反する意識を持つ隣国米国とのバランスを取る必要が、カナダにあったからだといえる。

2007年の「インターナショナルセキュリティ」誌で米国の政治学者デイビッド・A・レイクは、近代国家同士の同盟関係の階層的な関係を分析し、一つの国家が大国と同盟を組む場合は、それ以外の大国やそのネットワークと組むことは稀であるとしているが、その例外がNATOにおけるカナダであると指摘している²。実に、カナダはNATOという枠組みにより、その時点

までの世界覇権国の英国とそれ以後の世界覇権国となる米国の双方と同盟を結ぶユニークな政策を積極的に展開したことになる。

NATO の成立とカナダ

カナダと NATO の歴史を語る際に必ず登場するのが、1949 年当時に首相の座にあったルイ・サンローラン (Louis St. Laurent) と外相のレスター・ボールド・ピアソン(L.B.Pearson)の名前である。サンローランは 1948 年に首相に就任する前は外相の座にあり (1946-48)、ピアソンはサンローランの次官であった。

サンローランはケベック出身の政治家である。当時、外相であったサンローランは、自らも 1945 年の創設に深く関わった国際連合が、1947 年には、共産圏と自由主義圏の東西対立の中で機能しなくなっていることを危惧し、これに代わる地域防衛の枠組みを作る必要性を公に提唱した。彼は 9 月の国連総会で、ソ連の拒否権の濫用を危惧し、国連の集団安全保障機能を補完する「民主・平和愛好諸国の連合(association)」の必要性を提唱した。ピアソンはこの時、サンローラン外相の次官として、滞在するニューヨークのホテルで、外相のスピーチの起草に携わった。

そして、彼らは北大西洋条約の起草にも関わり、第 4 条と 5 条のコンサルテーションと義務の部分の主要執筆者であった。また、第二条のカナダの主張を反映した部分には「カナダ条項」というニックネームがついた³。第二条の性格付けは、大西洋連合を純然たる軍事同盟ではなく、より幅広い共同体とすることを期待するカナダと、軍事的な政策を重視する米国との対立となり、その結果カナダの主張は抽象的な表現にとどめる形で条約に盛り込まれた。このカナダの意図は、圧倒的な軍事力を保有する米国の突出を封じ込めようとする意図があったと指摘されている⁴。

そして、1949 年 4 月 4 日、ワシントンの国務省の講堂において、カナダのピアソン外相は、米英仏ら 8 カ国の外相とともに北大西洋条約に署名をしたが、彼はこれを「恐れ」と「不満」と「希望」から生まれた同盟と評した。

カナダは 1950 年に勃発した朝鮮戦争にも国連軍の枠組みで 27,000 の兵力を派遣したが、50 年代を通じて、朝鮮戦争での国連軍への派兵と欧州での

NATO の枠組みでのドイツとノルウェーへの派兵のコストが大きな負担となっていた。カナダは他の欧州の同盟国のように米国からの直接の援助を受けていなかったため、その負担は米国を除けば最大の支出国だったといえる。カナダはこのような負担と NATO から得られるメリットの少なさにも幻滅し、NATO へのコミットメントを減らす動きを示した。1969年にピエール・トルドー首相は、国内左派が欧州からのカナダ軍の全撤退を求める中で、兵力の半分を撤退させた。この動きの背景には、1956年のスエズ危機や1967年のキプロス危機や他の国連平和維持活動におけるカナダの成功から、カナダ軍は戦闘部隊よりも平和維持のミッションに移行していくべきだというコンセプトがカナダの中でコンセンサスとなったという点も指摘されている。しかし、カナダはその後も、冷戦終結後の1993年にマルローニー首相が全撤退させるまで、ドイツに5000人以上の兵力を駐留させた。

歴史を通じて NATO におけるカナダの役割は、軍の規模が小さいこともあり、軍事よりも政治的な貢献と広く認識されている。しかし、1999年のコソボ戦争におけるユーゴスラビア空爆には、カナダの CF-18 が参加しているし、現在のアフガニスタンでの NATO 主導の国際安定化部隊 (ISAF) には、2900人の部隊を送り、130人以上の戦死者を出す大きな軍事的な貢献をしていることも忘れてはいけない。

カナダの NATO 政策

カナダの NATO 政策を見る上で重要なのが米国との関係だ。米国との隣国であり広い国境を接しているという地理的状況が、カナダの国防政策を規定している。特に冷戦開始以来、米国への核攻撃が起これば、それは必然的に自国への被害を覚悟しなくてはならない状況となり、それが先にみたような冷戦期における積極的な NATO 政策にも繋がっている。これを象徴するのが、北アメリカ航空宇宙防衛司令官 (NORAD, North American Aerospace Defense Command) という米国とカナダが共同で運営する統合防衛組織である。これは、北アメリカ (アメリカ合衆国とカナダ) の航空や宇宙に関して観測または危険の早期発見を目的として設置された組織である。この機能は米国の軍

事・防衛作戦の中でも欠くことのできない死活的な機能であり、この点でカナダは米国の軍事作戦と分かちがたく結ばれているといえる。たとえば、2003年のイラク開戦に際して、カナダのグラティエン首相は、国連安保理の決議が得られなければ参戦しないという姿勢を貫き、イラクへの宣戦布告を行なわなかった。しかし、イラクへの軍事進攻である「イラクの自由作戦」(OIF)において、NORADは重要な役割を果たし、そこには40~50人のカナダ軍兵士が勤務していた。

現在のカナダは、アフガニスタンの中でも最も激戦地であるカンダハールに2900人の兵力を送っているが、139名の死傷者を出し、NATOの欧州の同盟国および米国との関係において苦しい状況にある。そもそも、カナダ軍の戦死者が、米国と英国について第三位と突出している理由は、欧州の同盟国のドイツ・フランス・スペインなどが、比較的治安のいい地域を担当に選び、カナダが最も危険なカンダハールを選ばなくてはいけない状況になってしまったことがある。この点で、カナダは欧州のNATO加盟国に批判的である。すでにカナダ議会は2011年にはカナダ軍をアフガニスタンから撤退させることを決定しているが、NATOとしてはせめてカナダにアフガニスタンの治安維持軍の教育・訓練の役割を大きくしてほしいと考えている。しかし、現ハーパー政権は、教育・訓練部隊を撤退する決定をするという行き違いが起こっている。オランダもアフガニスタンからの撤退を決定しているが、これまでの重要を果たしてきた役割ゆえに、カナダの撤退はアフガニスタンのNATOの作戦に大きな不安を与えている⁵。

カナダの現ハーパー政権は保守政権だが、議会はリベラルな野党がコントロールするという「ねじれ」状況にある。特に、ハーパー首相の有力後継者であるピーター・マッケイ国防相は、米国との関係に近い。2009年のNATO事務総長選挙では、一時マッケイ国防相を事務長候補に考慮したこともあった。最終的には独仏英が推すラムスゼン現事務総長を支持したが、この一件もカナダのNATOでの独特の位置づけを示唆するものといえる⁶。

このように、カナダにとってNATOとは、その歴史を通して継続している米国と欧州との間での微妙なバランス維持のための重要なアリーナと理解す

ることができる。

—注—

- 1 Foreign Affairs and International Trade Canada “Canada in the North Atlantic Treaty Organization(NATO)” <http://www.international.gc.ca/nato-otan/canada.aspx?lang=eng>
- 2 David A. Lake “Escape from the State of Nature; Authority and Hierarchy in World Politics” *International Security* Summer 2007.
- 3 Norman Hillmer “NATO: When Canada Really Mattered” *The Canadian Encyclopedia(Website)* <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=ArchivedFeatures&Params=A245>
- 4 金子謙 『NATO 北大西洋条約機構の研究』（彩流社 2008年）26－27頁。
- 5 “Canada may be shooting itself in the foot; Allies snapping up 'Soft' spots. While government decides what to do, options on future role become limited” *The Gazette(Montreal)* March 13, 2010.
- 6 “New NATO chief does not have to be European-Canada” *Reuter* March 10, 2009.

第7章 NATOの中の英国

鶴岡路人

はじめに——英国とNATOの一体性

NATOにおける英国を理解する際には、まず、NATO創設、さらにはその基本条約である北大西洋条約（ワシントン条約）署名に至る過程で、同国が多大な役割を果たした事実を踏まえる必要がある。英国は、NATOの原加盟国というだけではない。第二次世界大戦の終結後、欧州大陸から急速に軍隊を引き揚げ、平時においては他国と同盟しないという旧来の姿勢に戻りつつあった米国を、欧州に引き留め、そのための恒常的枠組みを構築する必要性を誰よりも強く感じ、さらにその実現のために行動する気力と実力をどうにか維持していたのは英国であった。当時のベヴィン（Ernest Bevin）外相は、北大西洋条約の実現に奔走したのである¹。もちろんNATOは、英国の働きかけのみで実現したのではなく、英国の役割を過大評価してはならない。しかし、条約締結への過程及びその後の初期段階において英国が主体的な役割を果たしたことは、その後のNATOにおける英国の位置、及び英国でのNATO認識、さらにはNATO全体の性格を大きく規定することになった。

結果として生まれたのは、NATOと英国の一体感のような現象だと言えるのではないか²。NATOの一部としての英国であると同時に、NATOも英国の一部として収まっている。これは、EUにおけるフランスと似ている。フランスが自国の利益はEUの利益であると言わんばかりの行動をとるとき、他国は眉をひそめるが、同時に、EUの中でフランスが当初より中心的な位置を占め、EUの機構やEU法の構造がフランスの影響を色濃く受けたものである事実は否定しようがないのである。このような一体感は、途中からの加盟になった英国とEU、また、長らく統合軍事機構から脱退していたフランスとNATOとの関係には望むべくもない。NATOにおける英国は、創設において役割を果たしたのみならず、初代NATO事務総長には英国軍人出身のイズメイ（Lord Ismay）が就き、NATOの礎を築いたのである。再び欧州統合を引き合いに出せば、フランス人官僚のモネ（Jean Monnet）を中心に、法制度を含む機構構築に主眼を置き、超国家的統合の試みとして進められてきたEU

（当時の ECSC：欧州石炭鉄鋼共同体）と、英国人元軍人の下で、細かい制度や規則の構築ではなく、プラグマティックな国家間協力を標榜した NATO という対比が可能であろう。そして、それは今日にまで続く両組織の特徴になっている。実態が進む前の段階から制度や概念を詰める EU に対して、実態先行で位置付けや概念化は遅れる——あるいは実態のみのままに終わる——のが NATO である。

創設時からの影響に加えて、英国にとって NATO が身近であり、一体感を持つ存在である第二の理由は、緊密な米英関係である。もちろん、歴史上この2国が対立し合った時期がなかったわけではないし、NATO 創設後の時期においても、両国の戦略的利益が常に同じだったとも言えない。それでも米英関係は、「特別な関係（special relationship）」の象徴的存在であり、NATO 内でも出色の存在だった³。英国にとっての NATO とは、英米二国間関係という太い柱の重要要素であり、英国の外交・安全保障政策の根幹に位置するものだったのである。

これらの結果、英国と NATO は、同国と EU との関係におけるような「自国と彼ら」といった構図ではなく、「我々」として理解されてきた⁴。そこで本章では、忠実な「冷戦士（Cold Warrior）」としての英国を改めて概観し（第1節）、その上で、冷戦後の NATO と英国について検討し（第2節）、さらに、アフガニスタン ISAF へのコミットメントを巡る問題を取り上げることにしたい（第3節）。

1. 忠実な冷戦士としての英国——冷戦期と冷戦終結

NATO の最初の 40 年間、すなわち冷戦時代の NATO における英国の存在を一言で表現すれば、それは忠実な冷戦士（Cold Warrior）ということになる。古くは、欧州防衛共同体（EDC）構想の頓挫を受けて、西ドイツの再軍備を NATO の文脈で実現することに奔走するとともに⁵、NATO の文脈での西欧防衛へのコミットメントとして西ドイツに（英国軍全体の規模からすれば）大規模な部隊を西ドイツに駐留させるなど、冷戦下での西側防衛の態勢作りに大きな役割を果たしてきたのである。また、1960 年代以降、英国の核戦力は、非常時における独自使用のオプションは常に維持しつつも、基本的には

NATOにおける「共通防衛 (common defence)」の一環として、NATOによる核抑止力の一環として明確に位置付けられることになった⁶。

しかし、冷戦士としての英国は、冷戦終結の荒波の中で、新時代への適応に苦勞するのである⁷。例えば、当時のサッチャー (Margaret Thatcher) 政権は、ベルリンの壁崩壊直前の段階でなおも短距離核戦力 (SNF：米短距離ミサイル「ランス」) の近代化に執着し、西独のコール (Helmut Kohl) 首相と激しく対立していた。英国にとって SNF は、NATO における柔軟反応戦略を支える重要な柱の一つであり、特に 1987 年 12 月に中距離核戦力 (INF) 条約が締結され、INF の全廃が決定して以降は、通常兵器と戦略核との間を埋めるものとして、その必要性がさらに高まっているとの認識であった。しかし、西ドイツに配備した場合に基本的に東ドイツ領土までしか届かない核搭載ミサイルの近代化を、東西関係が大きく動く中で西独の指導者が受け入れることは、内政的にも極めて困難であった⁸。1990 年 7 月のロンドン NATO 首脳会合で核兵器の位置付けを「最後の手段 (last resort) ⁹」に変更する意思表示に対してさえ、サッチャーは強く抵抗したのであった¹⁰。これは、核兵器使用のオプションは常にオープンにしておくべきであり、それこそが抑止につながるという、核戦略論には忠実でありながらも、当時の政治状況を踏まえれば理解を得るのは難しくなりつつあった考え方によるものだった。さらに、1989 年 11 月 9 日のベルリンの壁崩壊に始まるドイツ統一のプロセスにおいてサッチャー首相は、統一に反対する言動を繰り返したのである¹¹。ただしこれはサッチャー首相の個人的信念 (対独不信) による部分が大きく、英外務省は努めて建設的に振る舞い、ドイツ統一の実現に一定の貢献をしたことが、その後の文書公開によって明らかにされている¹²。それでも、全体として見た場合に、冷戦の終結及び冷戦後秩序構築に際して、欧州統合への懐疑的姿勢を含め、英国が必ずしもスムーズな適応ができなかったことは否定できない。そして皮肉なことではあるが、それは、冷戦同盟としての NATO の優等生だったが故という部分が小さくなかったのではないか。冷戦型の思考様式が染み付いていたのであろう¹³。

2. 冷戦後の NATO と英国——拡大と軍事能力の変革

上述の冷戦期における英国の姿勢に鑑みれば、冷戦後の欧州安全保障においても、NATO が引き続き中核的役割を果たすべきとの英国の基本的立場は、驚くべきことではない。英国にとって NATO は、新たな時代に対応するにあたって最も効果的に使うことのできる枠組みだったのである¹⁴。ただし、冷戦後の NATO の方向性に対する英国の見方としては、以下の二種類が存在している。第一は、軍事同盟としての結束維持を重視する見方であり、第二は、新たな時代の安全保障組織としての変革に積極的な見方である。

第一の軍事同盟としての結束を重視する立場は、SNF 近代化を最後まで主張したことに象徴される冷戦士としての英国の延長線上で理解することができる。NATO はあくまでも、実効力を持った軍事同盟でなければならないという主張である。そうした考え方は、1990年代半ばの段階における NATO 拡大に対する英国内の懐疑論に見てとることができる。1994年1月のブリュッセルでの NATO 首脳会合は、中東欧諸国に対する平和のためのパートナーシップ (PfP) を開始し、将来的な拡大の問題がより差し迫った問題として議論され始めていた。そうした中、当時のメジャー (John Major) 政権は拡大を基本的に支持する姿勢を見せつつも、国内では、性急な拡大により NATO が「希釈化」されることへの懸念が根強く存在していた¹⁵。また、1999年に実現した第一次の東方拡大の後では、さらなる拡大は急ぐべきではなく、まずは新たに加盟した諸国の統合を優先すべきであるとの声も根強かった¹⁶。これは、集団防衛のための軍事同盟としての NATO の基本に忠実であることに由来する立場である。

同時に、相反する部分はあるものの、第二のより柔軟な NATO 観も英国の特徴の一つだと言える。多様な役割を担う地域安全保障組織としての NATO という視点である¹⁷。これにはいくつかの背景がある。一つ目は、英国自身の置かれた戦略環境である。冷戦時代の英国は、海洋を通じてソ連に対峙した前線国家の一つであり、陸の前線である西ドイツにも大規模な部隊を駐留させていた。冷戦後、特にポーランド、チェコ、ハンガリーを対象とした拡大が実現した後は、(例えばロシアからの) 直接的な軍事的脅威を認識する度合いが低下したと言える。つまり、自国の領域防衛を正面から考える必要性、

及びその中での NATO の役割が冷戦期に比べて相対的に低下したのである。そのため、NATO に対して、より柔軟な姿勢をとることができるようになった。これは、バルト諸国等、ロシアの軍事的プレゼンスを常に認識せざるを得ず、NATO の文脈においては領土防衛に象徴される集団防衛を重視する諸国との大きな違いである¹⁸。二つ目は、英国が、欧州諸国の間では元来グローバルな視野と関心を有してきたことである。その背景には、さまざまな利害関係や考慮が存在しているものの、旧来の世界大国としての英国に特有の意識（義務感や責任感）は、軍事面を含めた英国の対外的コミットメントを維持する方向に作用してきたと言える¹⁹。中道左派である労働党のブレア (Tony Blair) 政権が、軍事力の行使を含む海外への介入を増大させた事実²⁰は、孤立主義的な左派とは異なる一つの潮流を示すものであった。

三つ目は、そうした対外的コミットメントを支える軍事能力である。欧州諸国の軍隊は、特にハイエンド（高烈度）での戦闘能力や遠隔地への展開能力が不足しており、米軍とのギャップが拡大していると指摘されて久しい²¹。その中で、欧州諸国における軍事的変革（能力構築）の先頭に立っているのが英国である。GDP に占める国防費の比率、全兵員数に占める展開可能な人数の比率、兵士 1 人あたりの装備及び研究開発予算等のいずれの指標においても、英国は 1 位ないし 2 位の位置にある²²。それでも、米国とは比べるべくもなく、さらに後述のように、近年の経済危機の中で英国の国防予算も厳しい局面を迎えている。しかし、能力的にも政治的意思の点でも、域外での軍事作戦へのコミットメントを可能にする土台が存在している事実は、NATO における英国を理解する上で重要な点である。だからこそ、1990 年代の始めには、NATO における緊急対応部隊 (Allied Rapid Reaction Corps: ARRC) の創設を主導し、司令官ポストを獲得することもできたのである。

さらに、NATO と域外諸国との関係構築にも英国は重要な役割を果たしてきた。旧共産圏を中心とする PfP 諸国に対しては、NATO の枠組みで各種プログラムに貢献してきた他、1997 年に発足したブレア政権下では、それに並行して、「防衛外交 (defence diplomacy)」の名の下に、各国軍に対する各種の教育・訓練・技術支援を実施してきた²³。また、日本を含めた域外諸国との協力の発展にも従来から積極的な姿勢を維持している。2006 年春から同年

11月のリガ NATO 首脳会合に至る過程での「グローバル・パートナーシップ」等に関する議論では、米英共同提案を行う等、米国とともに主導的役割を果たした。その文脈で、NATO と日本との関係強化にも積極的であり、2007年1月の安倍晋三首相によるロンドン訪問時に開催された日英首脳会談で発表された日英共同声明では、平和支援活動の分野での日英協力の文脈において、「英国は、NATO とのより緊密な関係を築くための日本の取組を歓迎する²⁴」と述べられた。日英間に限らず、二国間の文書で日 NATO 関係が直接言及されたのは、これが初めてであった²⁵。

3. アフガニスタンへのコミットメントと英国軍の将来

今日の英国の NATO 内での関与として最も大きな部分を占めているのは、アフガニスタン ISAF への貢献である。2010年3月時点で英国は合計約9,500名の部隊を、タリバン等の反政府武装勢力の活動が活発な同国南部ヘルマンド県を中心に派遣している²⁶。英国は2001年12月の ISAF 創設当初から、主要貢献国として参加しており、最初の半年間は、初代 ISAF (ISAF I) の指揮を担当している。アフガニスタンの安定化・復興への英国のコミットメントは、当初、ブレア (Tony Blair) 首相の強力なリーダーシップによるものであった。2001年9月11日の米国でのテロ事件は、国際テロの脅威や、また必要な場合には軍事力の行使を含めた介入を実施しなければならないという、従来からのブレアの信念をさらに強固なものにしたのである。そうした中でブレアは、国内をなかなか離れることのできないブッシュ (George W. Bush) 米大統領に代わり、同事件への対応における国際的な協調体制の構築に向けて世界を飛び回ったのである。9.11後の8週間で実に4万マイルを飛び、54の外国首脳との会談をこなした²⁷。ブレアにとっては、まさに信念のアフガニスタン関与なのであった。

アフガニスタンへのコミットメントは、ブレアからブラウン (Gordon Brown) へと首相が交代した後も継続されている。ISAFには28カ国の全 NATO 加盟国が何らかの貢献を行っているが、英国の特徴は、他の多くの諸国にとってのアフガニスタン関与が「米国とのお付き合い」の意味合いが強い中、(少なくとも政府のレベルでは) アフガニスタンでの取り組みが自国の安全保障

に直結すると認識している度合いが非常に高い点であろう。それでも、長引く駐留によって増大するコストと戦死者数、さらには改善の兆しの見えにくいアフガニスタン現地の情勢等により、英国国内でのアフガニスタン関与への支持は長らく低下傾向にあり、政府にとっては人気のない政策になっている。イラク及びアフガニスタンでの多国籍軍の戦死者数を集計している民間グループ「icasualties.org」の数字によれば、英国軍の死者は、2006年以降急激に増加し、39名（2006年）、42名（2007年）、51名（2008年）、108名（2009年）、30名（2010年3月まで）の合計275名（2001年から2005年までは合計5名）となっている²⁸。そのため、英国においては、他国も応分の負担をすべきであるとの声が高まっているのである。英国としては、自ら一定の人的・金銭的コストを払ってアフガニスタンへの軍事的関与を続けることはやむを得ないし、必要だと考えるものの、そのコストを英国が過剰に負担し、他国がフリーライドするようなことは許せないというのが、基本的な考え方と言える。

そうした中でブラウン政権は、議会と国民の理解を得るため、アフガニスタンへのコミットメントを続けることの必要性を繰り返し説明している。ブラウン首相は、「安全な英国のためには安全なアフガニスタンが必要である²⁹」として、アフガニスタン問題に取り組むことが、英国自身の安全にとっていかに直接的に重要であることを強調している。ミリバンド（David Miliband）外相は、BBCの番組でのインタビューの中で、さらに直裁に「アフガニスタンに英国軍をコミットしているのは、アフガンの民主主義のためではなく、我々の安全保障のためだ³⁰」と述べている。アフガニスタン問題が、同国のみならずパキスタンに関係する問題であることも、英国政府の脅威認識を高めている。2005年7月7日のロンドンでの同時テロ事件の犯人の多くがパキスタンとのつながりを有していたことに象徴されるように、パキスタンと英国との間のイスラム原理主義系テロリストのネットワークは、極めて深刻な問題になっており、パキスタン問題に対応するためにも、アフガニスタンを放置できないのである。ブラウン首相は、2009年11月のロンドン市内でのスピーチの中で、「今日英国の治安機関が国内で探知している最も深刻なテロの試みのうち、約4分の3がパキスタンと関連しており、英国内のみでテロ

との闘いをするには意味をなさない³¹」と指摘している。それでも国内では、ブラウン政権元高官を含めて、撤退論が出てきている。中でも衝撃的だったのは、ブレア・ブラウン両政権（2005-2008年）でアフガニスタンを含む中東地域担当の外務閣外相を務め、その後は、議会の情報・安全保障委員会の委員長を務めたオーウェル（Kim Howells）下院議員が、2009年11月の英紙『ガーディアン（Guardian）』への寄稿で、アフガニスタンからの段階的撤退に触れ、同じ予算を使うのであれば国境管理の強化と国内でのテロ活動の情報収集に傾注した方がよいと主張した一件であろう³²。上述スピーチでのブラウン発言は、直前に出されたオーウェル議員の批判を受けてのものと考えられる。いずれにしても政府は、アフガニスタンへの（軍事的）コミットメント継続の必要性を売り込むに当たって劣勢に立たされている。

英国のアフガニスタンでの活動に関してもう一つ大きな要素となっているのは、財政的コストである。英政府によれば、アフガニスタンにおいて兵士1名を維持するのに要する年間費用は39万ポンドであり、2006年当時の約18万ポンドから2倍以上に増加している³³。これは、武装勢力によるIED（即席爆弾）攻撃に対応するための装備の拡充や物資の補給コストの高騰等によるものである。2008年からの世界経済危機の影響によって英国経済が失速し、財政状況が極度に悪化する中で、アフガニスタンでの戦費を確保することも容易ではなくなっている。不十分な装備に由来する兵士の死傷がたびたび国内で報じられ、政治問題に発展するものこの文脈で理解できる。そうした中でも国防省は、アフガニスタンでの作戦に従事する部隊への手厚い予算配分に務めているが、結果として、英国軍の中で他の分野に影響が出ざるを得ない状況になっている³⁴。アフガニスタンに代表される安定化・復興任務に重点を置けば、三軍のバランスとしては陸軍偏重になる傾向がある。その結果、戦略核兵器や空母、さらにはドイツへの駐留継続の必要性を巡る議論が提起される状況になっている。アフガニスタンでの作戦は、英国軍全体の装備体系、さらには国防態勢の基本をどのように定めるのかという大きな問題に直結しているのである。英国では2010年夏前には総選挙が実施される予定であり、労働党と保守党のいずれが勝利した場合でも、選挙後の新政権は、大規模な国防政策の見直しに着手する見通しである³⁵。その中で、アフガニスタ

ンでの教訓がどのように反映されるかが注目される³⁶。

むすび

北大西洋条約の署名から今日まで英国は、冷戦終結期の核問題やドイツ統一への対応のような少数の例外を除き、NATO において常にメインストリームを歩んできた。そこでは、本章冒頭で見たような、NATO と英国の構造的な一体感が働いていたように見える。今日の NATO においても、英国は（特に欧州諸国の中で）まさに同盟変革を体現する存在であり、それが故に、NATO が直面する課題は、自ら真っ先に経験してきたのである。領域防衛のための正規軍同士の正規戦を想定した態勢から、遠隔地での安定化・復興作戦実施へのシフトや、国防費が限られる中での米国との相互運用性確保の努力、さらにはアフガニスタンにおける行錯誤等、英国が経験してきた課題とその取り組みは、いずれも米国以外の NATO 加盟国が共有する課題であった。

ただし、他の欧州諸国が英国の経験をどの程度学ぶことができるかについては、慎重になる必要があるかもしれない。英国の NATO 政策を支える国内的基盤——歴史、軍事能力、政治的文脈等——が、英国とその他の諸国とでは大きく異なるからである。それでも、米国以外の一つのモデルとして英国が示す NATO での生き方のようなものは、他国も無視できない部分があるのだろう。また、そうであればこそ、日本のように域外国が NATO を観察する場合、定点観測の一つの視点として、英国を軸に NATO を見ることも有益であろう。

—注—

- ¹ この点については、John Baylis, *The Diplomacy of Pragmatism: Britain and the Formation of NATO, 1942-1949* (Kent: Kent State University Press, 1993); 細谷雄一『戦後国際秩序とイギリス外交』(創文社、2001年)、第6-8章等を参照。
- ² この点の指摘は、鶴岡路人「英国に見る NATO、NATO に見る英国」『外交フォーラム』(2007年12月号)を参照。
- ³ 米英関係の概観としては、John Dumbrell, *A Special Relationship: Anglo-American Relations in the Cold War and After* (Basingstoke: Palgrave 2001)参照。
- ⁴ 英国では、「英国と欧州統合 (EU)」をテーマとした書籍は、学術的なものからジャーナリスティックなものまで、無数に出版されているものの、「英国と NATO」に関しては、特定のテーマに関する研究書を除いて、ほとんど存在しない。これは、EU に関しては英国の加盟自体が依然として大きな争点であり、EU が「他者」として、対立的なイメージで捉えられがちであることによるものと言える。NATO と英国はより一体的に認識されており、「他者」としての対立的イメージが強くないため、NATO と英国を対置させたような議論は成立しにくい。
- ⁵ この時期の英国外交に関する研究の蓄積は膨大だが、邦語では例えば、細谷雄一『外交による平和——アンソニー・イーデンと 20 世紀の国際政治』(有斐閣、2005年)、第2章参照。
- ⁶ 手短な概観として、Beatrice Heuser, *NATO, Britain, France and the FRG: Nuclear Strategies and Forces for Europe, 1949-2000* (Basingstoke: Macmillan, 1998), ch. 3; Jeremy Stocker, *The United Kingdom and Nuclear Deterrence*, Adelphi Paper 386 (London: International Institute for Strategic Studies, 2007)参照。
- ⁷ 英国の適応の失敗については、Anthony Forster and William Wallace, “The British Response: Denial and Confusion?” in Robin Niblett and William Wallace (eds.), *Rethinking European Order: West European Responses, 1989-97* (Basingstoke: Palgrave, 2001)が参考になる。
- ⁸ SNF 近代化問題を巡る NATO 内交渉については、Thomas Halverson, *The Last Great Nuclear Debate: NATO and the Short-Range Nuclear Weapons in the 1980s* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1996)参照。
- ⁹ “Declaration on a Transformed Alliance (The London Declaration),” Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, London, 5-6 July 1990, para. 18.
- ¹⁰ この経緯については、例えば、Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft* (Cambridge: Harvard University Press, 1995), pp. 314-324.
- ¹¹ 例えば、Margaret Thatcher, *The Downing Street Years* (London: HarperCollins, 1993), pp. 792-815; Paul Sharp, *Thatcher's Diplomacy: The Revival of British Foreign Policy* (Basingstoke: Macmillan 1999), ch. 11 を参照。
- ¹² Patrick Salmon, “The United Kingdom and German Unification,” in Frédéric Bozo, Marie-Pierre Rey, Piers Ludlow and Leopoldo Nuti (eds.), *Europe and the End of the Cold War: A Reappraisal* (Abingdon, Routledge, 2008). また、英外務省の文書集として下記が刊行されている。Patrick Salmon, Keith Hamilton and Stephen Twigge (eds.), *Documents on British Policy Overseas*, Series III, Vol. VII, “German Unification, 1989-1990” (London: Routledge, 2010).
- ¹³ Sean Greenwood, *Britain and the Cold War, 1945-1991* (Basingstoke: Macmillan, 2000), p. 190.
- ¹⁴ この観点については、Louise Richardson, “British State Strategies after the Cold War,” in Robert Keohane, Joseph Nye and Stanley Hoffmann (eds.), *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991* (Cambridge: Harvard University Press, 1993)参照。

- ¹⁵ 例えば、Timothy Garden, “The United Kingdom: Making Strategic Adjustments,” in Gale Mattox and Arthur Rachwald (eds.), *Enlarging NATO: The National Debates* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001); Jane Sharp, “British Views on NATO Enlargement,” in Simon Serfaty and Stephen Cambone (eds.), *NATO Enlargement: The National Debates over Ratification* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1997)参照。
- ¹⁶ 専門家による代表的な論考として、Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terriff and Mark Webber, “NATO’s Triple Challenge,” *International Affairs*, Vol. 76, No. 3 (December 2002)参照。
- ¹⁷ 例えば、William Wallace and Anthony Forster, “What is NATO for,” *Survival*, Vol. 43, No. 4 (Winter 2001-02)参照。
- ¹⁸ 集団防衛を巡る問題については、例えば、鶴岡路人「NATOにおける集団防衛を巡る今日的課題——ロシア・グルジア紛争と北大西洋条約第5条の信頼性」『国際安全保障』第37巻第4号（2010年3月）参照。
- ¹⁹ 例えば、Wyn Rees, “Britain’s Contribution to Global Order,” in Stuart Croft, Andrew Dorman, Wyn Rees and Matthew Uttley, *Britain and Defence 1945-2000: A Policy Re-evaluation* (Harlow: Pearson Education Limited, 2001)参照。
- ²⁰ 例えば、John Kampfner, *Blair’s Wars* (London: Free Press, 2003); 細谷雄一『倫理的な戦争——トニー・ブレアの栄光と挫折』（慶應義塾大学出版会、2009年）参照。
- ²¹ 軍事能力の問題については、本報告書第4章「同盟の軍事的変革」（吉崎典典担当）を参照。
- ²² 例えば、Nick Witney, *Re-energising Europe’s Security and Defence Policy*, Policy Paper (London: European Council on Foreign Relations, July 2008); Bastian Giegerich, *European Military Crisis Management: Connecting Ambition and Reality*, Adelphi Paper 397 (London: IISS, 2008)参照。
- ²³ 防衛外交については、Andrew Cottey and Anthony Forster, *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*, Adelphi Paper 365 (London: IISS, 2004); 細谷雄一「ブレア政権と冷戦後の国際安全保障——防衛外交・危機管理・国際共同体」『海外事情』第49巻第11号（2001年12月）参照。
- ²⁴ 「日英共同声明——未来のための枠組み（外務省仮訳）」（ロンドン、2007年1月9日）。
- ²⁵ なお、2007年5月に開かれた日米安全保障協議委員会（2+2）の共同声明では、「共通の戦略的目標」の一環として、日 NATO 協力の拡大が謳われ、NATO と日米同盟の間には一貫性があり相互補完的であるとされた。同 2+2 は当初同年1月の開催が予定されていた。そのため、日 NATO 関係に関する日英間での言及が日米よりも先になった事実を深読みすべきではない。鶴岡「英国に見る NATO、NATO に見る英国」も参照。
- ²⁶ 数字は、“International Security Assistance Force: Key Facts and Figures,” NATO HQ, Brussels, 5 March 2010 から。
- ²⁷ 数字は Peter Riddell, *Hug Them Close: Blair, Clinton, Bush and the ‘Special Relationship’* (London: Politico’s: 2003), p. 161 から。また、9.11 へのブレアの対応について、邦語では、細谷『倫理的な戦争』、第5章に詳しい。
- ²⁸ “Afghanistan Coalition Military Fatalities,” < <http://www.icasualties.org/> >（2010年3月19日最終アクセス。）
- ²⁹ “Afghanistan: National Security and Regional Stability,” Speech by Prime Minister Gordon Brown, International Institute for Strategic Studies (IISS), London, 4 September 2009.
- ³⁰ “Foreign Secretary Interviewed on the Andrew Marr Show,” Foreign and Commonwealth Office, 25 October 2009.
- ³¹ “Prime Minister’s Speech on Foreign Policy,” Speech by Prime Minister Gordon Brown, Lord Mayer’s Banquet, 16 November 2009.
- ³² “It’s Time to Pull Out of Afghanistan and Take the Fight to Bin Laden in Britain,” *Guardian*, 3 November 2009.

³³ “Afghanistan: National Security and Regional Stability.”

³⁴ “The War Bill Comes Due,” *Economist*, 19 December 2009.

³⁵ 冷戦後の防衛政策見直しとしては、1991年の白書と、1998年の戦略防衛見直し（SDR）がある。第二次世界大戦後以降の英国における大規模な防衛政策見直しの経緯については、Andrew Dorman, “Crises and Reviews in British Defence Policy,” in Croft et al., *Britain and Defence 1945-2000* 参照。

³⁶ 現状の問題点や見直しについては、Paul Cornish and Andrew Dorman, “Blair’s Wars and Brown’s Budget: From Strategic Defence Review to Strategic Decay in Less Than a Decade,” *International Affairs*, Vol. 85, No. 2 (March-April 2009); idem, “National Defence in the Age of Austerity,” *International Affairs*, Vol. 85, No. 4 (July August 2009)参照。

第8章 冷戦後の NATO と統一ドイツ

岩間陽子

1. 冷戦の終焉とドイツの安全保障

「ベルリンの壁」の崩壊をもって、ヨーロッパの冷戦は終焉した。50年間、東西ドイツ国境を挟んで対立してきた両ブロックは、敵対者であることをやめた。多くの旧共産圏諸国が、民主主義体制と市場経済を選択し、再び「ヨーロッパ」に回帰することを選んだ。このことの安全保障政策上の意義は計り知れなかった。冷戦期の NATO は、東側の攻撃を抑止し、抑止が失敗した場合には、集団防衛のために存在した。何万発もの核兵器が相互に照準を合わせており、双方合わせれば 100 万を軽く超える軍隊が臨戦態勢にあった。

その対立状態が解けたことは、同時に NATO のそもそものミッションの終了をも意味していた。ミッションを達成した NATO は、勝利の乾杯をし、解散することも理論的には可能であったはずだ。しかし、そうはならなかった。実際、東西ドイツの統一は、NATO が存在したからこそ可能であったとも言える。ゴルバチョフに対して、統一ドイツの力は、それを野放しにするよりは、NATO の中へ置いておいた方が管理しやすいと議論することができた。当然これは諸刃の剣であり、統一ドイツの加盟により、NATO はより一層強力になるということもできた。第二点としては、他の NATO 諸国に対して、NATO 加盟は、統一ドイツが彼らにとっても脅威となることを防ぐことができる、という議論が可能であった。

結局、高額の援助と引き換えに、当時のヘルムート・コール西独首相は、統一ドイツの NATO 加盟をゴルバチョフ・ソ連共産党書記長に飲ませることができた。国民の意思、特に東ドイツ国民の意思ははっきりしていた。彼らは自分たちのそれまでの祖国、ドイツ民主主義共和国を捨て、もう一つのドイツ、ドイツ連邦共和国を選ぶことを行動で表明していた。ドイツ統一が不可避であったと同じくらい、ドイツが統一する以上、それが NATO の一部となることは不可避であった。統一した中立ドイツというものは、アメリカが第二次大戦後一貫して拒絶してきたものだった¹。このことは、ソ連が弱体化

したからといって、いや、ソ連が弱体化したからこそなお、必要になるのだった。

当時、サッチャー英首相は統一反対を隠そうとしなかったし、ミッテラン仏大統領も、ドイツをカウンターバランスしようとしていると、取れなくもない複雑な動きを見せていた。最終的には1990年9月12日に、ドイツ統一条約（いわゆる「2+4条約」）が締結され、「確固たる国境線を持つ統一ドイツは、欧州の平和と安定への重要な貢献である」ことを確認し、ベルリンとドイツ全体に関する4カ国の権利は喪失することを決めた²。その際、ソ連軍が1994年末までに撤退すること、撤退が完了するまでは、統一ドイツ領内の旧東ドイツ領に外国軍を駐留させたり、軍事活動行ったりしないこと、ソ連軍撤退完了後も、核搭載兵器は持たないことなどを定めていた³。

2. NATO と EU の東方拡大

上記のように、NATO は統一ドイツへの懸念を和らげるために、まだまだヨーロッパでは必要とされていた。しかし、「史上最強の同盟」は、同時に対外的には失業状態に陥った。条文上はどこを敵国とも定めていない、集団防衛のための組織であったが、1949年に調印されて以来、ソ連およびその同盟国以外と戦うことは、誰も想定してこなかった。NATO は、中欧の平原を再びソ連やポーランドの戦車がやってくる日のためのものであった。より正確には、そのような事態に備えることによって、そのようなことが起こることを抑止するための組織であった⁴。

しかし、91年にはソビエト連邦も崩壊し、ワルシャワ条約機構も解体された。冷戦は西側の圧倒的勝利に終わり、『歴史の終焉』が訪れたという論者さえあった。しかし現実には、NATO は完了したミッションに続くミッションを探していた。「史上最も成功した同盟」を解体してしまうのは余りにもったいない、という意識は皆が持っていたし、官僚機構としてのNATOには、当然、自己保存の力学も働いたであろう。「時代遅れの恐竜」にならないために、NATO が存在意義を求めたのは、中・東欧諸国との関係であった。第二次大戦後、ソ連圏であったこれらの国々は、もともと国民国家として安定した歴史が短く、多くの民族問題を抱え込んでいた。ワルシャワ条約機構のたがが

外れたあと、これらの民族問題が紛争、戦争を引き起こすことは十分考えられた。共産主義体制の瓦解後、国家と社会を構成する原理もなく、政治的・社会的混乱が長引けば、それが民族紛争の引き金となることも考えられた。

当時 NATO の事務総長は、マンフレッド・ウェルナー元独国防大臣(1988-1994; 1982-88 独国防大臣)であった。彼はポーランドを筆頭に、ハンガリーやチェコからも出されていた拡大要求に応え、NATO 内の拡大推進派の急先鋒となった。またコール政権のリューエ国防大臣も、拡大支持派であった。独にとって NATO 拡大支持は、ある程度地政学的に必然であった。これまでドイツは、西側同盟の最前線の国として、常に大きな危険にさらされてきた。「前方防衛」により、理論的には自国領土を出て戦うことになっていたとは言え、一般の人々の意識では、東西独境界線が最前線であり、おそらくはまずそこで、つまり東西ドイツで核兵器の応酬があると考えられていた。

独仏国境と、独ポ国境は、過去1世紀の間、絶えず戦争の生まれる国境線であった。第二次世界大戦後、フランスとの国境線は、欧州統合により平和と和解の象徴となることができた。しかし、独ポの方は、いわゆるオーデル＝ナイセ問題もあり、常に緊張をはらんできた。ポーランド以東からのいわゆる被追放者(Vertriebene)＝独の敗戦により幾世代にもわたって暮らしてきた土地を着の身着のまま追われ、難民として独領内に流れ込んだ人々は、故郷においてきたものを、共産主義者に不当に奪われたと感じており、返還を求め続けていた。これらの問題をドイツ再統一にあたって、独ポ間である程度決着をつける必要があった。

ポーランドの EU、そして NATO 加盟を支援し、実現させれば、それはドイツにとっては西方だけでなく、東方にも同盟国を得ることになり、安全保障上の意味は計り知れなかった。ビスマルク以来、ドイツの悪夢は二正面戦争であったから、フランス、およびポーランド、チェコと和解することは、ビスマルク以来の悪夢との訣別を意味していた。コール政権も、次第にこの方針支持に固まっていた。

NATO 拡大の第一歩は、1994年ブリュッセル首脳会議であった。クリントン大統領をはじめとする各国首脳は、NATO が基本的に加盟にオープンであることを確認し、加盟希望国との新しい関係を築くために、平和のためのパ

ートナーシップ(PfP: Partnership for Peace)を創設した。その後翌95年9月には、「NATO 拡大研究」(Study on Nato Enlargement)が出され、拡大へ向けての弾みがつき、1999年3月にNATO50周年記念式典を目前にして、ポーランド、ハンガリー、チェコの3国の加盟が認められ、NATOは19カ国の組織となった⁵。2004年2月には、バルト3国、ブルガリア、ルーマニア、スロヴァキア、スロヴェニアの加盟が実現し現在の26カ国体制となった。2009年4月に予定されているストラズブール・サミットでは、これにクロアチア、アルバニアへの招請が加わった。

この間、ドイツは一貫して拡大を支持してきたものの、ブッシュ政権の政治的な影響力拡大のための道具とされた面もあった。それぞれの国の政軍関係を作っていく上でも、ドイツは自らの歴史的体験をもとに、議会による民主的統制を重視しようとしたが、実際には物量で圧倒的に上回るアメリカの人と金に押し流され、アメリカ流の軍事プロフェッショナリズムが支配的になった⁶。

拡大が東方へ進むほど、ドイツの政権は慎重になっていった。ひとつにはそれは、ドイツ領の安全保障に直接影響しない領域に入っていったためであり、またもうひとつには、加盟国がロシアに近づくにつれ、ロシア側が次第に拒絶反応を示すようになっていったからであった。ドイツは一方で同盟が提供する安全保障を享受しつつも、ロシアとの関係を悪化させることを、与野党を問わず望まなかった。歴史的な独口関係の歴史、ある種の文化的親近感、エネルギー資源面での依存、そして、地域安全保障はロシアとの協調なしには得られないという思いから、ドイツはロシアの感情に非常に敏感になった。ブッシュ政権は、そのような配慮には無頓着であり、それは米独間の関係改善への障害のひとつにもなっていた。同政権がチェコとポーランドにミサイル・ディフェンスの展開を計画したことにも、ドイツはとても批判的であった。

3. バルカン紛争と危機管理・平和維持

この間NATOは、拡大問題だけに熱中していたわけではなかった。冷戦中は東西対立の中で、ソ連から距離を置くことで様々な利得を得ていたユーゴ

スラビアが、冷戦体制の崩壊とともにばらばらになり始めていた。冷戦中、ユーゴはモスクワとの関係が冷却化したことで、むしろ資本主義諸国から様々な恩恵を受けていた。特にドイツにはかなりの人数の出稼ぎ労働者が定期的に出ており、西ドイツの観光客も、イタリア、ギリシアに比べて安価なユーゴ海岸でバカンスを過ごした人々は少なくなかった。それらのバカンスからドイツ人が持ち帰った、経済的にも政治的にも、比較的リベラルな社会主義体制、というイメージが、冷戦の終結とともに崩れ去ってしまった。ユーゴは、ソ連という強力な極が存在するからこそ、存在意義のある政治体制だった。もともとハプスブルグ帝国とオスマン帝国の領土から、「南スラブ人」の国としてヴェルサイユ講和で生まれたのがユーゴスラビアであり、民族のモザイクであった。それがまがりなりにも持ちこたえてきたのは、占領ドイツ軍に対抗したパルチザン活動、とりわけチトーという指導者の力量に負うところが大きかった。

それゆえ、1980年のチトーの死後、ユーゴスラビアが抱える問題は次第に顕著になった。それが沸騰点に達するのは意外に早く、90年12月に行われた国民投票に続いて翌年6月25日にスロヴェニアが独立宣言をした。これに対しユーゴスラビア国軍(JNA)は翌26日から軍事行動を開始したが、戦争は10日間で決着がついた(「10日間戦争」)。スロヴェニア独立は、スロヴェニアがユーゴスラヴィアの最北端に位置する共和国であり、民族的にも比較的均質で経済的にも豊かな地域であったため、決着が早かった。これに対して、次のクロアチアには、大きなセルビア人コミュニティがあり、このため独立への過程は紛糾した。

クロアチア戦争は、クロアチア領内のセルビア人が独立を宣言する形で始まった。ここで戦後ドイツ外交の最初の失点が訪れる。自らの民族自決による独立を達成したばかりのドイツは、スロヴェニア、クロアチアの独立にも同情的であり、他のEC諸国を強引に説き伏せ、二国の独立承認を行うことを決めさせた。しかし、1月にEC諸国の足並みがそろうのを待たずに、ドイツは91年12月に単独承認に出た⁷。クロアチアの海岸にドイツ人が親しんでいたこと、ドイツ国内に多数のクロアチアからの出稼ぎ労働者がいたこと、東方教会やムスリムと違ってカソリック国だったこと、はたまた第二次世界

大戦中にドイツが占領し、これに反抗したチトーとユーゴスラビア連邦が同視されていたことなど、様々な理由が挙げられているが、いずれにせよこの一件は、ドイツの「勇み足」となり、ある種のドイツの単独主義行動とさえ見られた⁸。

バルカン半島への戦火の拡大は、思わぬ方向へドイツの外交安保政策を導いていった。ドイツが戦後加盟してきた EC や NATO という国際組織が、バルカン紛争へ関わりを強めていくにつれ、これらの組織の加盟国として、ドイツがどのような形で関与していくかが問われるようになった。90年代前半は、湾岸戦争の勝利もあり、国連の平和のための活動に大きな期待が寄せられた時期でもあった。ソマリアでの平和維持活動(UNSCOM II)、アドリア海での対ユーゴ武器禁輸措置のための WEU の監視活動、ボスニア上空の飛行禁止空域を監視のための、NATO の AWACS (早期警戒管制) 機への連邦軍の乗組員の参加などが、92-93 年にかけて相次ぎ決断された。これまでも、連邦軍は人道援助活動に海外へ派遣されたことはあったが、軍事活動への参加はなかった。連邦軍は、あくまでドイツ領土の防衛を目的とされて作られた軍隊であり、それが域外で活動することには野党にも連立与党の一部にも、強い抵抗感があった。野党からの訴えに応じて、これらの派兵の憲法適合性について、憲法裁判所の判断を仰ぐこととなった。

歴史的判決が下されたのは、1994 年 7 月 12 日であった。たとえ違憲判決が出ていたとしても、おそらくそれは憲法改正を意味するだけで、与野党はどこかで妥協点を見出し、全く海外派兵をしなくなるということはなかったであろう。戦後ドイツの憲法体制は、そのようにして数十回の改正を経てきた。社民党も、活動そのものに絶対反対ではなく、現憲法上は違憲になるので、憲法改正をきちんとしてから派兵を始めるべきだという考えで、派兵にも改憲にも反対ではなかった。与野党共に、国連の平和活動の必要性は認めていたし、EC、WEU、NATO が域外活動を展開しているのに、ドイツとして全く参加しないというのは、パートナーとしての信頼性の根幹に関わる問題だと感じていた⁹。

結果的には憲法裁判所は合憲判決を出した。但し、連邦衆議院の過半数の同意が必要という条件付きであった。コール政権はすぐさま連邦議会の同意

を取り付け、それまでとその後の活動に正当性を担保した。その後ドイツは、徐々にバルカン半島における活動の領域を拡げていった。バルカンは旧ハブスブルグ領であり、第二次世界大戦中にはナチスドイツが占領した土地であった。その当時クロアチアの親ナチ政党と、パルチザンが凄惨な闘いを行ったことの記憶もまだ新しく、ドイツが先頭を切ってバルカンでの活動をリードすることはあり得なかった¹⁰。

その後、ドイツはクロアチア、ボスニア＝ヘルツェゴヴィナなどで平和維持活動の経験を積み、海外に展開している兵員数も90年代後半に1万人を超え、新時代の要請に立派に答えているように見受けられた。1999年のコソボ危機の際、新しく政権についたシュレーダー首相率いる社民党＝緑の党の連立政権は、連邦共和国史上例のない左派連立政権であり、コソボ問題への態度が注視された。シュレーダー政権は見事にこの不安をはね返し、NATOの一員として空爆にも、その後のKFORにも参加した。90年代後半、ドイツはあたかもすっかり「普通の国」、少なくともヨーロッパ水準で「普通の国」になったようであった¹¹。ドイツの野心はあくまで謙虚であり、リアリズムから予測されるような権力への渴望も、単独主義の傾斜も見られなかった。

4. イラク紛争と同盟の立て直し

そのようなドイツの行動が一変したのが、2003年の夏であった。もともとブッシュ政権は、当初から単独行動主義的な動きを見せており、ヨーロッパ諸国で懸念を呼んでいた。気候変動枠組み条約やABM条約への態度は、それぞれの条約の意義とは別に、国際政治における確立された諸制度を重視しないブッシュ政権の態度を示していると考えられていた。他方で、シュレーダー首相下のドイツは、国際政治におけるドイツという国の立場に、自信を深めつつあった。

2001年9月11日のテロが起こったとき、ヨーロッパ各国は徐々にアメリカとの連帯感で一つになった。シュレーダー独首相も、アメリカに対して「無制限の連帯」を表明し、「不朽の自由」作戦(OEF: Operation Enduring Freedom)に参加する決議を、首相としての信任をかけて議会を通した。しかし、ヨーロッパ各国の熱意は空回りし、アメリカはアフガニスタン戦争を完全に

NATOの機構外で戦った。タリバン政権があつたという間に倒れたことにより、冷戦の終焉以来の高揚が続いていたアメリカにおいて、イデオロギーと戦略における絶対的確信が生まれた。思想的には「ネオコン」と呼ばれるグループが、特にペンタゴンを中心に政権の奥深くまで入っており、アメリカの民主主義の普遍的優越性とそれを掲げる使命を確信し、9.11を契機にブッシュ大統領の心により深く食い込んでいった。ラムズフェルドが就任以来取り組んできた、軍隊の「トランスフォーメーション」論も、より大きな正当性を獲得し、21世紀の戦争のあるべき姿が定義されたと感じられた。これは同盟国の安全保障政策、そしてNATOのトランスフォーメーションへと影響を及ぼしていった。

軍事的優越性の確信を取り戻し、道義的優越性をも確信したネオコンたちが次のターゲットに選んだのは、イラクであった。1991年に未完に終わったサダム・フセイン体制の打倒を完成させれば、中東の民主化に端緒をつけることができ、それはやがては東欧と同様の民主化の波を作ることができる、そう彼らは信じており、この時期ライス国家安全保障担当官も彼らの言論に同意していた。ただ一人、最後まで疑念を示し続けたのは、パウエル国務長官であったが、その彼も最終的には国連総会でイラクの化学兵器所有を裏付ける資料を持っていると演説するところまで追い込まれた。後にこれは非常に信頼性の薄い情報源によるものであったことが暴露されたが、この時期のアメリカにはそのような情報を精査しようという気がなくなっていた。

このようなアメリカの対イラク戦準備に対して、公然と反旗を翻したのが、ドイツのシュレーダー首相であった。当時支持率の低下で窮地に追い込まれていたシュレーダーは、予定より1年早い解散・総選挙に打って出て、準備不十分な保守の足下をすくおうとした。しかし、改善しない失業率の前に、打つ手のなくなったシュレーダーは、イラク反戦キャンペーンを最後の手札として使った。これが見事に選挙民の心の琴線に触れた。

フィッシャー外相と共にシュレーダーは、イラク戦争絶対反対を掲げてキャンペーンを張り、キリスト教民主同盟の圧勝と言われていた状態から、かなり盛り返した。最終的にはCDUとの大連立政権となり、シュレーダーは身を引かねばならなかったが、FDP（自由民主党）がかなり得票率を伸ばしたにもかかわらず、CDUとFDPでは過半数に達しなかった。

その後も「あのイラク戦争」に反対したことは、SPDと緑の党に取って格好の宣伝材料であり続けた。イラク戦争はドイツや西欧諸国の市民の目からは正当な戦争と見られていなかった。あからさまな石油狙いの、覇権的介入だと思われていた。国連安保理決議の不成立は、形式的にも正当性を奪っていた。シュレーダーは一時期「ドイツの道」という言葉も使用し、「ドイツ固有の道」(Sonderweg)の再来かと多くの人々が思った。シュレーダーの態度は、ドイツ人自身の安全保障の見方がアメリカとはズレがあることを、多くの人々に改めて感じさせた¹²。

このようにドイツ国内では、イラク戦争反対は支持率獲得の切り札となったが、実はヨーロッパの中は割れていた。ロシアの脅威再来に備えてアメリカとの同盟に入ったかつてのワルシャワ条約機構の諸国は、多少の疑義があろうとも、何はともあれアメリカの側にいることを選んだ。結果としてヨーロッパの中は、反戦派と戦争肯定派に割れかつてないほどの分断をさらした¹³。

5. 欧州安全保障政策、アフガニスタン派兵と Caveat 問題

こうしてイラクでの戦闘状態の終結が宣言されるころには、ヨーロッパ内部も米欧関係も、大きなダメージを受けていた。そこで、まずEUの中で、東西に分裂した関係を修復するために、EUとしての価値観、アイデンティティの統一化を図る動きが出てきた。それを具体化させたのが、ソラナ特別代表のスタッフであったイギリス人ロバート・クーパーや、ドイツ人クリストフ・ホイスゲンらが中心となってまとめた、欧州安全保障政策(European Security Policy, December 2003)であった。

アフガニスタン・イラクの両作戦は、改めてアメリカが世界唯一の軍事大国であることを見せつけた。と同時に、イラク占領の困難さは、いわゆる非対称戦、非正規戦になったときの、この軍隊の脆弱さをも露呈させた。ここからEU首脳部が考えたのは、「シビリアンな安全保障」を重視することであった。秩序は軍事力だけでは作れない。紛争後の再建のためには、その国が独り立ちできるように、治安セクターの改革(SSR)、法の支配の確立、行政制度の構築、ガバナンス能力の向上など、多くのシビリアンな政策が必要である。軍事大国でなくとも、このような面で貢献することも、立派に安全保障

上の貢献である、という発想であった。この「文民危機管理」の考えに基づいて、いくつかミッションが展開された。理事会の中には、軍事的危機管理と並んでシベリアンの危機管理の意思決定機構も作っていった¹⁴。

アメリカとの関係修復のため、NATO が下した決断のうち、最も大きかったのは、NATO がアフガニスタンに展開している ISAF の司令を担うことであった。同時にその ISAF は、対象地域をカブールとその周辺から、段階的にアフガニスタン全土に拡大しつつあった。2003 年から始まったプロセスは、2006 年 10 月に完了した。しかし、2005-06 年から南部や東部のパシュトゥン人の居住地域で、タリバンが勢力を盛り返し、急速に治安が悪化し、ISAF 軍の犠牲者が急増した。これを受けてアメリカは、各国に南部の兵力増派に協力するようくり返し要請した。しかし各国の軍隊は、それぞれ母国から様々な条件 (caveat) の下に送られてきており、それらを無視してアメリカの要請に従うわけにはいかなかった。米軍の要請に応じたのは、カナダ、オーストラリア、オランダであり、激しい国内批判にさらされながらも、南部へ兵力を移動させた。このうちオランダは、オーストラリアと共にウルズガン州の PRT を引き受け、大きな危険にさらされながらも、独自の方式での協力を試みた (後述)。

これに対して最もやり玉に挙げられたのが、ドイツであった。ドイツは 94 年 7 月の憲法裁判所判決の後、徐々に活動規模と領域を拡げてきた。ESDP の枠内で、コンゴの選挙の際に連邦軍を送ったりもした。しかし、コソボ空爆を除いて、真に「戦闘」と言える活動には、まだ参加したことがなかった。北部に PRT を展開し、4000 人の兵士を派遣していた独軍は、1 年ごとに更新される議会のマンデートに拘束されていた。ここで許容されていないことは、することができなかった。このことを理由に、ドイツ連邦軍は南部へ展開してタリバンとの戦闘に参加することを拒み続けた。「同盟の一員」としての責務を果たすためにバルカンへ積極的に行き出したとき、任務は平和構築であり、復興のための協力であった。しかし、今回は実際に生死をかけて戦うことが要請された。これは、ドイツ人が考えるアフガニスタンへの協力とは違っていた。「ドイツ人は殺すことを学ばねばならない」、「ISAF とは、I saw Americans fight の略語だ」など、いかように揶揄されようとも、ドイツは動

かなかった。

南部でのタリバン掃討作戦を加えた場合、議会での過半数が取れる見込みはなかった。野党はもちろん、与党の SPD でさえ割れる可能性が強かった。そうすると、マンダートの変更即、連立崩壊につながりかねなかった。連邦軍が OEF に特殊作戦部隊を送っており、これが拷問に荷担したのではないかという報道も、積極派の立場を弱くしていた。グアンタナモでの拘留問題、容疑者の第3国移送、アブ・グライブの拷問など、反米感情が強くなる要素は多分にあった。

また、ドイツ人にはドイツ人なりの外交観があり、そのためにも単純にアメリカの要求に屈することはできなかった。ドイツはずっと「包括的アプローチ」を求めており、平和は武器のみでは達成されない、その後の地域コミュニティの再生がなければ、幾ら軍事上勝ったとしても、飢えをしのぐために、人々はまたタリバンに頼らざるを得ない。麻薬栽培もなくなる。真に必要なのは、農業を再生し、インフラを整備し、雇用を創出し、タリバンに頼らなくても将来が描けるような状況に住民をしてやることだ、という考えがあった。いたずらに軍事力を使っても、反感が強まるばかりで、かえってタリバンの志望者を増やしている、というのが彼らの考え方であった。

6. ブッシュ政権からオバマ政権へ

この間、アメリカの政策も徐々に変わりつつあった。国防長官がラムズフェルドからゲイツに替わり、イラクでの戦術の変化が効果を現したと考えられると、それをアフガン作戦にも反映させようとする努力が始まった。軍事的手段だけでは不足、「包括的アプローチ」が必要であるということも、次第に認識されるようになっていった。2008年11月新しく選ばれたオバマ大統領も、このことを認め、世界の市民に協力を要請した。2009年に入り、NATO非公式国防相会合、外相会合と、アメリカのメッセージは明瞭だった。しかし、ヨーロッパ側の反応は鈍かった。サルコジ外相の、フランスの NATO 軍事機構完全復帰は、その他に祝うべきことが余りにないサミットをショーアップするためではないかとさえ思えてくる程であった。

NATO のヨーロッパ側加盟諸国のオバマ新大統領に対する期待は、非常に

高かった。粗野で野蛮なブッシュのあとに、やっと自分たちと対等に語り合えるような知的な大統領が誕生したことを喜び、関係の大幅な改善を期待した。しかし、実際にふたをあけてみると、物事はそれほど劇的には変わらなかった。グアンタナモ基地でのアルカイダの収監を終了するというのがオバマの公約の一つであったが、実際には受け入れ国の不足により、なかなか進まなかった。アフガニスタンに関しては、2009年3月に戦略見直しが発表され、さらに夏にはマクリステル司令官の戦略見直し、そして年末にさらに新たな見直しが行われ、ほぼ1年間、戦略の見直しが続くという状態だった。無論、オバマ政権が国民健康法案を筆頭に、内政上の課題を抱えており、なかなか外交に時間を割けなかったのは事実だろう。しかし、その間、ヨーロッパ側は受け身に終始しており、事実上アフガニスタン政策の立案はアメリカ以外の国が主導権を握ることはないことを示していた。

最終的に、昨年12月1日にオバマ大統領は、ウェストポイントでアフガニスタン政策に関する演説を行い、2010年の前半に、30,000人の兵力増強をアナウンスした。同時にオバマ大統領は、同盟国からのさらなる努力をも要求した¹⁵。ドイツ政府は、決して早く動いたとは言えないが、2010年1月26日に、メルケル首相は、連邦軍派遣の上限をさらに500人増員することを発表した。これにより、派兵可能な人数の上限は5350人になった¹⁶。さらに、ロンドン会議の後、ドイツは200人の警察官を派遣するコミットもした。

2010年2月時点で、ドイツのアフガンにおける犠牲者は35人であり、4300人強という派遣兵総数に鑑みれば、さほど多くないかもしれないが、軍事作戦で死者が出ることに慣れていないドイツ世論にとっては、十分インパクトがある。世論調査ではすでに数年前から、即時撤退すべきという意見が過半数を占めているが、作戦が長引くにつれ、マスコミ、有識者の中からも作戦に疑念を呈し、撤退を求める論評が出てきた。

たとえばヘルムート・シュミット元首相は、早期からアフガン派兵に懐疑的であったが、「自らもてる手段——この場合は連邦軍、で対処仕切れない任務は引き受けるべきでない」と、アフガン問題は、外部の者がどうこうできる問題ではないとして、「世界には、解決不能な問題も存在する。これは

政治であれ、戦略であれ変わらない。我々は可能な限り、解決可能な課題に取り組むべきであり、解決不能なことは、そっとしておくべきである」と、持ち前の歯切れ良さで論じている¹⁷。この他、劇作家のマーティン・ワルザーが、「メルケル首相への公開書簡」と称して、アフガニスタンでの「戦争」をやめるように呼びかけ、これに対して複数のジャーナリストが反論している¹⁸。

アフガニスタンにおいて、連邦軍は「戦争」をしているわけではなく、「復興援助」をしているのだというのが連邦政府の長い間の建前であったが、北部においても治安が悪化してくるにつれ、もはやこれが「戦争」であることは、否定しようがない、という空気がドイツ国内でも支配的になってきた。2009年9月4日にクンドゥーツで連邦軍司令官の要請に答えた空爆で、120人余のアフガニスタン人が死亡するという事件が起きたあと、そのような空気は強まった。この空爆で死亡したのが一般市民であったのか、タリバンであったのか、空爆要請の際、司令官は何を知っていたのか、など多くの点で情報が錯綜し、結局ユング前国防大臣を辞任に追い込み、グーテンベルク現国防大臣をも苦境に追い込んでいる。ドイツ世論は、連邦軍が「戦争」に関わることは望んでいない。ドイツ連邦軍は、あくまで平和政策のための軍隊であり、議会によるコントロールを受ける軍隊であり、国民の代表としての議会が許可しない限り、勝手な行動を取ることを許されない。

ドイツ連邦軍は、94年7月の連邦憲法裁判所判決以来、海外における活動を同盟国としてアピールすべき力点と考えてきた。しかし、ここに至って、ドイツ連邦軍を使用する際の敷居がかなり高いことが分かってきた。自衛戦というには余りに非伝統的な作戦である、アフガニスタンでの作戦に直接携わることで、かえってそれぞれの国のコミットメントの限界があぶり出され、NATOの強化ではなく、弱体化、安全保障政策の再国有化が進みつつあると見ることもできるのではないだろうか。

7. アメリカの在欧戦術核をめぐる議論

2009年は、ドイツにおける選挙の年でもあった。4年続いた大連立も、かなり機能不全に陥り始めていたため、中道・右派の連立(CDU/CSU+FDP)が成

立したときは、これでかなり動きが楽になるという安堵感があった。現連立政権になる際に、安全保障問題の一つの焦点は、FDP（自由民主党）が選挙戦中から主張していた、ドイツ領内の、全ての戦術核の引き揚げであった。最終的にこれは、連立協定の中で認められ、軍縮の進展と NATO の新戦略概念構築の両者の観点から、ドイツに残っている核兵器を引き揚げるように、同盟国やアメリカに働きかけていくことが、明記された。そして、ロシア側の履行中止により、CFE 条約が機能していない現状を嘆き、ロシアの復帰と共に、核兵器の問題も含めた A-CFE 条約を批准する用意があると、表明している¹⁹。他方、FDP が従来から主張していた徴兵制度廃止については、保守側の意見が通り、現状維持となった²⁰。

ドイツには、ケルン南方の Büchel 空軍基地に 10-20 個の戦術核が残されていると報道されている。これらの運搬手段としてはトルネード JBG33 があてられている。トルネードは 2013 年から順次退役する予定であり、後継機のユーロファイターは、現行のままでは戦術核装備用のソケットを持っていない。核装備可能にするためには、予算獲得とアメリカとの合意が必要であり、世論の反発を思えば、政治的には自然消滅を待つのも得策という判断に CDU 首脳部が傾いたのかもしれない。また、オバマ政権が核拡散の防止に力を入れているため、むしろ撤廃の方向へ持っていく方が、外交的にも望ましいという判断もあったかもしれない。

ドイツ以外にも、ベルギー、オランダ、イタリア、トルコにアメリカの戦術核が保管されており、これらは現在行われている米ロの核協議には含まれていない。ロシアは、ヨーロッパ方面に、NATO の約 8-10 倍の数の戦術核を置いていると思われ、近年また核兵器を重視する方向へ国家戦略を変えつつあるため、懸念を呼んでいる。したがって、在欧戦術核の撤去についての協議は、それほど簡単ではないかもしれない。ロシア外交の変質に脅威を感じる新規加盟諸国が、領土防衛の観点から反対することは十分考えられる。これに対し、むしろ拡散防止の観点から絶対数を減らしたいアメリカ、ロシアとの関係を荒立てたくないフランス、ドイツ、一方的削減に懸念を覚えるその他の西ヨーロッパ諸国、などの利害が錯綜し、NATO 内の意見をまとめるのにかなりの時間がかかるかもしれない。11 月のリスボンサミットで採択を

目指している新戦略概念を考える過程で、オバマ政権のグローバルな核戦略の影響を受けながら、NATO としての核戦略のあり方が問われる。もし、在欧短距離核全面撤去ということになれば、核共有という、同盟の重要な柱の一つが歴史的役割を終えることになる。そうなれば、NATO のNPG（核計画グループ）はどうなるのか。それはおそらく、「そもそも NATO はなんのためにあるのか」という設問に再び立ち返ることを意味するのだろう。

—注—

- ¹ この点に関しては、Carolyn Eisenberg, *Drawing the Line: The American Decision to Divide Germany, 1944-1949*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1996)を参照。
- ² 正式名称は、「ドイツに関する最終的決着についての条約」(Treaty on the Final Settlement with respect to Germany, September 12, 1990)
- ³ 後にソ連は、このとき旧東独領だけでなく、旧ワルシャワ条約機構諸国全体に関して、同様の合意があったと主張し、NATO の東方拡大とそれに伴う軍事使節の東欧配備に強く反発した。
- ⁴ 細谷雄一『戦後国際秩序とイギリス外交：戦後ヨーロッパの形成 1945年～1951年』(創文社、2001年)参照。
- ⁵ この過程については、Ronald D. Asmus, *Opening NATO's door : how the alliance remade itself for a new era*, Columbia University Press, 2002 に最も詳しい。
- ⁶ Nadejda Ivanova Bontcheva-Loyaga, *Explaining External Influence on Democratic Control of Bulgarian Armed Forces*, (GRIPS PhD Dissertation, 2007)
- ⁷ Michael Libal. *Limits of Persuasion: Germany and the Yugoslav Crisis, 1991-1992*, Westport, Conn. and London: Praeger, 1997.
- ⁸ これに対しては、上述 Libal も、Hans Maul も反論している。Hans Maul, “Germany in the Yugoslave Crisis,” *Survival*, vol.37, no.4, winter 1995-96, pp.99-103.
- ⁹ 松浦一夫『ドイツ基本法と安全保障の再定義』(成文堂、1998年)、その他松浦論文。
- ¹⁰ 岩間陽子「冷戦後のドイツの安全保障」『新防衛論集』第27巻第1号(1999年6月) pp.44-60.
- ¹¹ 岩間陽子「ドイツの安保政策の変化と連邦軍改革」『国際安全保障』(国際安全保障学会)第29巻第3号(2001年12月) pp.26-42.
- ¹² 「第二期シュレーダー政権の外交と米欧関係」日本国際問題研究所 平成14年度外務省委託研究、『9.11以降の欧米関係』(日本国際問題研究所 2003年3月) pp. 26-40; 「浮かび上がる『世代交代』の軌跡—ドイツからみたアメリカ像」、『アステイオン』59号(2003年7月) 54-68頁。
- ¹³ ドイツ『新世代』政権の誕生とその将来』『海外事情』2005年12月号, 47-64頁。
- ¹⁴ 展開中のミッションについては、<http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=261&lang=en> 2009/3/15アクセス)。
- ¹⁵ Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan, Eisenhower Hall Theatre, United States Military Academy at West Point, West Point, New York, 1 December 2009.

- ¹⁶ 26.01.2010, Statement der Bundeskanzlerin zur Konzeption der Bundesregierung für die Afghanistan-Konferenz in London これは2月9日に連邦議会で可決された。Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/654
- ¹⁷ Helmut Schmidt, „Was uns wirklich angeht- und was nicht“, *Die Zeit*, 30 Oktober 2008, Nr. 45, p.3.
- ¹⁸ Martin Warser, „Unser Irrtum,“ Eckart von Klaeden, „Der richtige Einsatz:Ein Entgegnung auf Martin Walser,“ Josef Joffe, „Walsers Irrtum,“ *Die Zeit*, Nr. 29 (9.Juli 2009)
- ¹⁹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU, und FDP; Wachstum, Bildung, Zusammenhalt, 17. Legislatur Periode,24 Oktober 2009, p.113/132. もちろん、FDPより左のSPD, 緑の党、左派党などは、全ての核兵器の欧州からの撤去を求めている。
- ²⁰ Ibid., p.124/132; Otfried Nassaure, “Neue Koalition: Tauschen Atomwaffen gegen Wehrpflicht,“ 24. Oktober 2009, <http://www.bits.de/frames/newd.htm> (2010/3/22 アクセス).

補論 オランダとアフガニスタン

岩間陽子

1. 9.11 とオランダ

9.11 事件の後、オランダもまた他の NATO 諸国同様に、アメリカの軍事作戦を支援し、そののちのボン・プロセスにも積極的に参加する意図を表明した。オランダは、グッド・ガバナンスを担当するという役割を、ボン会議の後に引き受けた。アフガニスタンは、「パートナー国」のステータスを認められ、持続的援助を受けられることになった。当初は緊急の人道的援助が多かったが、次第により持続的な成長を目指す支援へと変わっていった。アフガニスタンをオランダは、人道上の理由に加え、地域安全保障、対テロ対策の観点から、重視すべきだと考えていた。アフガン復興信託基金 (ARTF) を通じての援助、選挙支援などが、初期の協力の中心であった。早い段階からオランダは、「防衛、開発、外交」(Defence, Development, and Diplomacy)の3つの領域を統合した政策(integrated approach)の重要性を訴えてきた。

軍事面では、オランダは一時的に OEF (持続する自由作戦) に参加していたが、途中から撤退し、ISAF の活動に専念するようになった。その ISAF は、次第に軍事色を強めるようになり、オランダも徐々にそこにコミットしていった。2002 年には陸軍中隊が派遣され、司令部要員も派遣された。2003 年には、ドイツと共に ISAF のリード・ネーションも務めた。2004 年になると、さらにアパッチ・ヘリコプターがカブールに配属され、さらに北東部バグラン州に PRT を設けた。



2004年から2006年にかけて、当初カブール周辺に活動を限定していたISAFは、北、西、南、東の順に、その活動範囲を拡げていった。その過程で、オランダは南部への派兵をめぐる、国内で厳しい論争を繰り広げた。南部に派兵するとなると戦闘活動も覚悟せねばならず、そうすることは、復興のためにアフガン市民の心をつかむことと矛盾するのではないかという懸念が強く表明された。また、囚人の取り扱いについて非常に批判的な立場を取ってきたオランダ政府としては、この点も無視できないことであり、結局2005年末にアフガン防衛省との覚書交換で決着をつけた。国内での強い懸念にも関わらず、結局オランダ政府は南部ウルズガン州のPRTを引き受けることを決断し、それにあたっていくつかの方針を決めた。一つは、2年間という明確な期限を設けたことであったが、そのほかにも、オランダ的なアプローチを工夫し、極力軍事力行使を抑えようとした。その中心となった概念は、以下のようなものである。

● 包括的3Dアプローチ (Comprehensive “3D” approach) :

開発、外交、防衛 (development, diplomacy/governance, defense/security) の3分野を同時に組み合わせて行う。元々PRT自体が、軍と文民が並行して入り復興を行うという発想で作られたものであったが、その実態は各PRTによって様々であった。オランダのPRTは、トップは外交上の配慮を重んじて、軍事行動に関してもそのような観点からも考慮することを要請し、2009年3月にはPRT全体のトップを軍人から外交官に移した¹。

● インク・スポット戦略 (“ink-spot” or “ink-blot” strategy) :

この戦略では、オランダ軍の支援を借りたアフガン軍が安全地帯(safe area)を作り、その地域内では地方政府が責任を持ち、復興をできるだけ早く始めさせる。当初はできるだけ、目に見えるものから始める。例えば、電気・水道などの基礎的インフラの復興、橋、学校、モスク、病院など、直接効果が感じられるものから手をつける。その安全地帯の中が十分安定したら、インクがひろがるように、もう少し地域を拡大して、同様のことを行う。

- オランダ式アプローチ：
オランダは特に現地の人々の文化、宗教、慣習を尊重し、できるだけ軍事力を用いないという鉄則を、現地 RPT に徹底させた。そして、オランダが行うプロジェクトは、全てアフガン側のパートナーと共に行い、プロジェクトの成功が、現地政府の信頼性向上につながるように心がけてきた。また、不幸にして軍事力を用いざるを得ない時も、可能な限りアフガン側の軍隊、警察と共に行動するよう努めてきた。
- 「必要最小限の軍事で、できるだけシビルで」(“as military as necessary and as civilian as possible”)：
読んで字の如く、安全確保のための軍事力は使うが、それは必要最小限に押さえ、可能な限り非軍事で行う。これは住民のいわゆる”hearts and minds”を獲得するためであり、そのためには目に見える支援をできるだけ速やかに供給することが心がけられた。

ウルズガンの PRT を始めるにあたって、オランダは北部バグラン PRT で2年の間に培った経験を重視した。地元の自治体政府と同時に、部族の長老や宗教上の指導者など、様々な勢力と綿密にコンタクトを取りながら、武装解除、警察と軍の訓練、地方政府の改革などを始め、地方選挙の実施を手伝った。兵士たちは、担当地域での小さなプロジェクトに使用できる資金(fund)を持たされている。これにより、彼らは、現地住民に、オランダが助けたい、力になりたいと思って、その地に来ていることを伝えることができ、住民の支持を得られることが期待された。

2004-06年の間、オランダが PRT を受け持ったバグランでは、復興のために500万ユーロの支援が用意された。援助金はカブールの大使館につけられ、そこから現地の政府機関や NGO に送られた。南部諸州を担当している4カ国(米、英、オランダ、カナダ)は、定期的に、カルザイ政権の担当の省庁、ISAF、OEF 司令官、UNAMA 代表と、関連する NGO を集めた PGA (Policy Action Group) と呼ばれる会合を持っており、そこで様々な政策を話し合ってきた。またオランダ外務省は、ウルズガン州に開発専門家を2名派遣し、復興プログラムに適当な案件を見つける仕事にあたらせてきた。2年間でのバグラン

の経済復興は、数ある PRT のうち、かなり良い方に分類され、経済活動が活発化していることが、誰の目にも明らかだと言われている。同様の努力はウルズガンで継続され、オランダ兵の犠牲者が南部に展開する他国に比べて極めて低いのは、その効果の表れだと考えられるだろう。

当初2年の期限を設けて派兵したオランダであったが、期限が切れる2008年になって、もう2年滞在することが決定された。オランダの犠牲者は、2010年3月までの段階で、21名にとどまっている。他の南部諸州へ派兵している国が軒並み3桁の犠牲者を出していることを考えれば、かなり低いと言えるだろう。このうちウルズガン州での犠牲者は16名であり、オランダがウルズガン PRT を引き受けて以来、2桁の犠牲者数にとどまっている（他の5名は他州で犠牲になっている）²。



2. 復興の努力

復興に伴い最も問題になるのは、タリバンと下請けマフィアを通じた麻薬取引に依存した地元経済をどう作り直すかである。オランダ政府は芥子の代替作物や家畜を支援すると共に、流通インフラの改善に努めてきた。例えばサフランの球根や、より高品質の小麦の種子や肥料を配ったりしてきた。前述のインク・プロット戦略に従い、新たにアフガン政府の支配地域に加わった地域には、できるだけ早く職を創出できる NGO が入るように努力された³。

しかし、内戦とタリバン支配の時代を通じて、頭脳流出が続き、政府機構、基盤的インフラは破壊され尽くしていた。何もかもがほとんどゼロから再建されなければならなかったが、税収は限りなくゼロに近かった。2009年時点で、カルザイ政権は、関税や税金による歳入を得ることにまだ成功していない。元々ウルズガンは自給自足の農業地帯である。少ない耕地は灌漑により耕作されていたが、内戦で灌漑設備は破壊され、耕地は荒らされ、家畜はほとんど死に絶えていた。加えて厳しい干ばつと大雪が2006年、2007年と続き、やっと2008-09年に比較的温かな気候と降雨により、収穫が得られた。

2006年時点で約9703haが芥子の栽培にあてられていたと言われる。これはほぼ同水準で推移したあと、2009年に入ってやや減少しているという。その理由は、アヘンの国際価格の下落と、小麦の国際価格の急上昇である。残念ながら、アフガン政府や国際社会の努力の成果ではなく、市場主義原理の結果であり、価格変動に従いアヘンが再び増えることもありえるだろう。

多少良くなったとはいえ、州立の発電所から電気を得ている世帯は全体の約10%に過ぎない。残りは自家発電か、小規模な企業などから買う以外に方法がない。保健衛生分野は相対的にましで、ウルズガン州全体の医療スタッフの人数は2006年時点に比べて倍以上に膨らみ、2009年には115人になっている。1歳までの乳児へのポリオ摂取率は、37%から91%に上昇、学校数も倍以上になっており、学んでいる女子の数も、まだ少ないが、確実に増加している。

治安部門に関しては、成果は判断の難しいものとなっている。訓練を受けたアフガン国軍とアフガン警察の人数は、着実に増加している。しかし、タリバンの攻撃対象にされたり、給与の支払いがない、などの理由で職を離れた者などが多く、実際に任務にあっている者の割合はそれほど高くない。特に、警官の給与未払いが多く、そのため賄賂に頼らざるを得ず、ますます人心の離れる原因となっている。

3. 地方政府

ウルズガンは、2001年にカルザイがタリバンに対する武力蜂起を開始した出発点であり、当初、新政府に対する期待は大きかった。それだけに幻滅感

も強く、従来から存在していた部族対立が再び浮上してきた。ウルズガンは歴史的にはハザラ族の居住地域であったが、18世紀と19世紀に2度にわたる追放政策の結果、現在ではハザラ族は全人口の約8%程度と見られている。しかし、最大部族のパシュトゥン族は、3つに分かれており、そのうち Popalzai 系のパシュトゥンが政府要職を独占し、政府を私物化していると見られている。2005年の地方選挙の後に成立した地方理事会(Provincial Council: PC)も、全く住民の支持を得ていない。選挙は公正に行われたとは言い難く、安全上の理由でそもそも投票に行くことが困難な選挙区が多数あった。地方政府は中央政府と結託して、麻薬取引にも入り込んでいると見られており、自分たちの代表どころか、中央政府のまわし者であり、外国人に支えられているだけで、自分たちでは何もできない、しないという見方が大多数である。このような感情がタリバン勢力への潜在的な支持基盤となっている。

ウルズガン州にある7つの区(district)のうち、6つにおいて、タリバンはカルザイ政府系の地方政府と並行して全く別の政府機構を持っている。現在ウルズガンには居住していないと思われるものの、タリバンの州知事も未だ現存する。司法に至っては、カルザイ政権の司法制度は地方にはそもそも存在しないか、あっても汚職のために高価で不正と思われるしており、それよりは全ての地区に存在するシャリア（イスラム法）に基づくタリバンのイスラム裁判制度の方が、金がかからず、利用しやすいと考えられている。

地元住民たちは、将来の保険として、現政府とタリバン側の双方に、ある程度の忠誠を示している。どちらか一方に完全にコミットするのは危険だと思われる。7つの区のうち、政府のアクセスできる地域が80%を超えているのは2つだけであり、50-60%が1つ、25-30%が1つ、33-50%が1つ、2%が1つ。面積にして最大の Gizab 地区では、いまだにほとんどアフガン政府の支配は浸透しておらず、タリバン政府が一部ハザラ族地域を除いて、完全に掌握している。

4. 派兵延長問題とバルケネンデ政権崩壊

前述したように、ウルズガン州への派兵は、2006年に2年に限定して認められ、その後1度延長されて、2010年を迎えた。オバマ政権の政策見直しを

受けて、増派への協力を決めようとした NATO は、オランダに対して派兵の延長を求めた。オランダの 3D 政策などは、オバマ政権にとって、あるべきアフガン戦略の一つのモデルとまで見られていた。バルケネンデ首相は、2002 年以後、連立相手を組み替えながら、政権の中枢に座り続けてきた。最も近い連立組み替えは、2007 年 2 月であり、このとき彼は自党のキリスト教民主アピール党(CDA)を中心に、オランダ労働党(PVDA)と正統派プロテスタントのキリスト教同盟(Christian Union)との社会・キリスト教連立を形成した。

この連立政権が、ウルズガン州への派兵延長問題に関する意見対立を直接のきっかけとして、今年 2 月 20 日に崩壊した。この時点でオランダは約 1880 名の兵士をアフガニスタンに配置していた。労働党は、従来の取り決め通り 2010 年末に全ての兵力を引き揚げることを要求し譲らなかった。犠牲者が少ないとはいえ、経済危機の続く中、コストの高い派兵を長期間にわたって続けることへの支持は国内にもなかった。撤兵ラインにこだわるのが選挙戦に有利と見た労働党は、連立を離脱し、第 4 期バルケネンデ政権は事実上崩壊した。総選挙が 6 月に予定されており、この国内情勢では、派兵延長は、事実上不可能となったと解されている。

5. ウルズガン州におけるオランダの取り組みとその政治的影響

バルケネンデ内閣の崩壊は、アフガン問題への取り組みがいかに困難であるかを示している。オランダのウルズガン州における戦略は、地元住民の心を得ることを重視した、ある意味模範的な取り組みであった。各種世論調査は、地元住民がオランダ兵には好感情を持っていることを示している。復興に直接あつたオランダ、及びオーストラリアの兵士に対する印象は良いが、アメリカ人はむしろ配慮のない空爆等で危害を加えると認識されており、「アメリカ兵を見たら銃を取れ」と言われているという報告もある。

おそらく最大の問題は、オランダの努力が、現地アフガニスタン政府への支持に全くつながっていないことであろう。したがって、オランダ軍が去った瞬間に、タリバンが支配力を取り戻すことは目に見えており、地元住民はオランダがくれる復興援助には感謝しても、それはカルザイ政権がしたこととはみなされておらず、地元政権は一部部族の利益だけを考える腐敗した政

権と見られ、復興はカルザイ政権の政治的正統性に全く貢献していない。オランダ軍がいくら頑張っても、その努力は空回りしており、出口は全く見えてこない。

「天は自ら助くる者を助く。」最終的には、ここに行きつくのではないか。オランダのウルズガンにおける経験は、どのように賢明な援助政策も、最終的には現地政府が自らの力で行ったものと見なされなければ、その国の政府の正統性に貢献しないということだろう。現在のカルザイ政権の実質は、一方で先進国からの援助、他方で麻薬取引や汚職からの収入を、ごく近い近親者で分け合うものになっている。それが変わらない限り、タリバンの方がまだしもまし、という住民は減らないだろうし、現政権を身体を張っても守ろうという国民意識は出てこないだろう。

—注—

- ¹ Netherlands Ministry of Defense
http://www.defensie.nl/missies/afghanistan/waarom_naar_afghanistan/
- ² <http://www.icasualties.org/OEF/ByProvince.aspx>
- ³ この項は、”Three years later: A socio-political assessment of Uruzgan Province from 2006 to 2009,” The Liaison Office, に大きく依拠している。

第9章 フランス—NATO 軍事機構復帰とその意味—

小窪千早

はじめに ～フランスの NATO 政策とゴースムの伝統～

フランスは、大西洋同盟の中では特殊な位置を占めてきた。NATO の創設以来の加盟国であり、冷戦期には西側同盟の一員でありつつも、西側陣営の超大国である米国とは往々にして一線を画する外交政策を取ってきた。その典型的な例が 1966 年の NATO 軍事機構からの脱退である。

フランスの外交政策を特徴付けるのは、フランス第 5 共和制の初代大統領であるドゴール (Charles de Gaulle) の外交政策である¹。彼の一連の政策はゴースム (gaullisme) と呼ばれ、ドゴール以降のフランスの政策にも引き継がれるが、その基調にあるのはフランスの大国意識である。フランスが超大国など他国の従属下に置かれることを峻拒し、フランスの「自立」を確保するということがまず根底にあり、フランスは自国の主権の維持に強く拘り、特に国防について、自国の主権の確保に強く拘った。核兵器 (force de frappe) の保有もその現れのひとつである。

そしてフランスは米ソの二大超大国による冷戦の二極構造に反対し、多極的な国際政治秩序を希求した。フランスが単独で一極を形成することはさすがに想定していないが、政治的に自立した「ヨーロッパ」という存在を米ソの間の自立した一極として構築するということが、フランスの国際政治における一貫した戦略となってきた。

こうしたゴースムの政策は、外交政策や安全保障政策の分野で特に強く反映されたが、そのもっとも顕著な例が、1966 年のフランスは NATO 軍事機構脱退であろう。この 1966 年の脱退は唐突に行われたわけではなく、徐々に進められてきた政策である。政権復帰当初のドゴールは、米英仏 3 国の枠組みを作り、その 3 カ国で NATO の枢要な決定を行うという構想 (“Directoire” と呼ばれる) を提唱していた。もしこの提案が米英両国に容れられていればフランスの NATO 政策も変わっていたかもしれないが、この提案が米英両国により拒否されてから、フランスは徐々に NATO から距離をおく政策へと変

化した。1963年6月にはフランス大西洋艦隊のNATOからの引き上げを通告し、1966年3月に軍事機構脱退の正式通告を行い、1966年7月1日にNATO軍事機構を正式に脱退した。

NATO軍事機構脱退の背景は、フランスが自ら核保有国になったことも踏まえつつ²、フランスが統合軍事指揮系統の中で自国の防衛に対する主権を喪失することを嫌ったということが主たる要因にある。また、フランスが冷戦の欧州分断の最前線にはなく、在独米軍が西ドイツに駐留していたため、ドイツに比べて地政学上の切迫性が少なかったことも背景のひとつに挙げられよう³。

また、フランスは1960年代の国際政治の局面において、後の1970年代のデタントに繋がるものとは別個の形で独自のデタント政策を推し進めようとしていた⁴。つまり二極の平和的な併存を前提とするのではなく、二極構造そのものの将来的な解消を視野に入れたデタントをドゴールは希求しており、NATOへの消極的関与はその観点からはある程度の必然的帰結と言えた。

1969年のドゴール退陣以後も、ゴースムの思想はフランス外交に引き継がれ、冷戦期のフランスはNATOの加盟国ではありつつも軍事機構には入らず、NATOとは距離を置いた外交政策を取り続けた。冷戦期のフランス外交は、東西関係が緊張すれば断固として西側と結束し、緊張が緩和すれば独自の動きを見せる、というパターンを取っていた。

しかし冷戦が終結してから、NATOの政策も変容していくにつれ、NATOとは距離を置いてきたフランスの政策も少しずつ変容することになる。NATOが集団防衛の機構から、実際に域外で作戦を展開するようになるにつれて、フランスも実質的にNATOの作戦に関与するようになり、NATOの軍事機構には入らずに一線を画するフランスの政策は、実態にそぐわないものになってきた。

そして、2007年にサルコジ(Nicolas Sarkozy)が第5共和制の第6代大統領に就任し、フランスのNATO政策は大きく変化した。その端的な表れが、2009年のストラスブール-ケール首脳会合でのフランスのNATO軍事機構復帰であろう。このサルコジ政権の政策は、従来のフランス外交の伝統との断絶を意味するのであろうか。

本章では、サルコジ政権の誕生によってフランスの NATO 政策が変わったのか、変わったとすればどのように変わり、フランスは今後 NATO の中でどのような立場を占めようとするのかについて分析を行う。

1. 冷戦後の NATO とフランス

(1) 冷戦後の NATO の変容とシラク政権

1966 年の軍事機構脱退以来、冷戦期を通じてフランスは NATO とは一線を画する政策を取り続けてきたが、冷戦終結直後も、フランスの NATO 政策には大きな変化はなく、フランスはむしろ 1975 年に創設された CSCE（欧州安全保障協力会議、後の OSCE）のような東西両陣営を包摂する機構を以って欧州の安全保障のための主要な機構とすることに期待をかけていた。ミッテラン（François Mitterrand）大統領は、冷戦終結の機会を捉え、1990 年に CSCE 首脳会議をパリで開催し、欧州通常戦力条約（CFE）の署名に漕ぎつけた。

冷戦が終結し、東側陣営におけるワルシャワ条約機構が解体した際には、西側の集団防衛機構である NATO に対しても無用論も出たが、フランスも当初は NATO に大きな関心を払っていなかった。しかし、冷戦終結後の 1990 年代中葉から、NATO 自体の性格が変容するにつれて、フランスの NATO 政策にも一定の変化が見られるようになる。1995 年にはシラク（Jacques Chirac）が大統領に就任した。シラク政権は、冷戦後の国際安全保障の変化や NATO の変容も視野に入れて、安全保障政策の転換を図り、具体的に作戦を展開するようになった NATO にも積極的に関与するようになる。

第1部でも詳述されているように、冷戦終結後、国際安全保障の脅威が東西両陣営の緊張関係から地域紛争へと移るにつれて、NATO もまた加盟国の領域防衛を主とする本来の集団防衛機構としての役割だけでなく、域外での作戦を担うようになった。1990 年代にはまだバルカン半島を中心とする欧州地域が主たる展開地域であるが、1995 年のボスニア・ヘルツェゴビナにおける SFOR や、1999 年のコソボにおける作戦やその後の KFOR などの NATO の作戦に対し、フランスはその作戦のほぼすべてに関与してきた。特に 1999 年のコソボでの作戦では、フランスは特に情報分野などで重要な役割を果たし、米国に次ぐプレゼンスを発揮した。

また、シラク政権は、それと並行して、シラク大統領は国内の防衛政策の改革に着手し、徴兵制を廃止し職業軍による部隊の再編を行い、国土防衛主体から域外展開主体の軍隊へとフランス軍の編成を改革するとともに、フランス一国だけでなく装備の共同研究や共同開発などにおける「欧州化(europanisation)」を推し進めるなどの改革を行った。

このように、現実の対応において NATO の作戦に深く関わるようになってきたフランスにとって、ドゴール以来の伝統である NATO とは一線を画する従来の外交姿勢は、あまり現実的なものではなくなっていた。シラク政権は NATO 軍事機構への復帰を模索するようになる。

(2) シラク政権における NATO 軍事機構復帰と NATO 改革の試み

フランスは 2009 年に NATO 軍事機構への復帰を果たしたが、フランスの NATO 軍事機構への復帰は、サルコジ政権になってから突然取られたものではなかった。シラク政権ができた当初から、フランスは NATO 軍事機構への復帰の意思を表明し、NATO 中のいくつかの委員会への復帰を果たしている。

NATO 軍事機構に復帰するとは、具体的には NATO の軍事作戦を決定する 3 つの主要な機関である「防衛計画委員会(DPC:Defense Planning Committee)」、「軍事委員会(Military Committee)」、「核計画グループ(NPG:Nuclear Planning Group)」に復帰することを意味する。防衛計画委員会は、各加盟国の国防相または NATO 代表による軍事作戦を決定する機関であり、軍事委員会は各加盟国の参謀総長らによる機関である。防衛計画委員会への復帰はサルコジ政権に入ってから 2009 年となったが、シラク政権発足から間もない 1995 年にフランスは NATO 軍事委員会への復帰を果たしている。軍事委員会に復帰したことにより、フランスはより円滑な形で NATO の作戦に関与することができるようになったと言える。その意味でフランスの NATO 軍事委員会復帰は冷戦後のフランスの NATO 政策にとって大きな意味を持った。

一方、シラク政権が NATO への接近を図った要因は、フランスが NATO の作戦に関与するようになったために軍事機構に復帰していた方が良いという

現実的な要因だけではない。シラク政権が NATO 軍事機構への復帰を模索した背景には、欧州の安全保障を欧州諸国によってより自立的に行うことができるように、欧州の安全保障政策の「欧州化」を推し進めたいというフランスの意図がある。その意味ではシラク大統領も、より政治的に自立した「ヨーロッパ」を構築しようとするゴースムの系譜に連なる構想を抱いており、従来の一線を画する立場ではなく NATO の中に積極的に関わっていくことにより、フランスおよび欧州の発言力を高め、NATO の中での米欧関係のバランスをより欧州の方に傾け、統合の進む欧州の立場を強化しようという思惑がシラク政権にはあった。実際にこの時期にフランスは NATO の「改革」を提唱している。改革の内容は具体的には NATO の意思決定過程に関するものであり、欧州諸国の声により反映されるような形に改革しようとするものである。

このようにフランスはシラク政権に入り、NATO 軍事機構への復帰と NATO へのより積極的な関与を模索するが、こうしたフランスの試みは、イラク戦争開戦をめぐる米欧関係の悪化により頓挫することになる。

（3）シラク政権の NATO 政策の失敗と ESDP（欧州安全保障防衛政策）

シラク政権の第2期（2002～2007）には、イラク政権開戦をめぐる意見の相違から、米仏関係は冷却の時期を迎えた。フランスは、欧州の安全保障の「欧州化」を図るという構想を、NATO ではなく新たに出来つつあった EU の共通安全保障政策（ESDP：European Security and Defence Policy、欧州安全保障防衛政策）に求めた。

1998年のサンマロ英仏首脳会談や1999年のヘルシンキ欧州理事会などを契機に EU の中で構築されてきていた EU の共通安全保障政策である ESDP は、ちょうど2003年以降、本格的に始動の時期を迎えて実際の作戦を行うようになった。その中でフランスは、2003年にはコンゴ民主共和国での「アルテミス作戦」で枠組国家（framework nation）として主導的な役割を果たすなど、積極的な役割を果たした。

それ以後、フランスの安全保障政策は次第に ESDP へと傾斜していくことになる。そしてフランスは、ESDP を集団防衛をも行いうるような機構へと

発展させようとする動きの急先鋒となった。その最も顕著な動きが、2003年のテルビューレン構想（ESDU 構想）である。これはベルギーのブリュッセル郊外のテルビューレンに EU 独自の司令部を置き、将来的に NATO とは独立した EU の軍を創ろうとする構想である。この構想は英国などの反対によって実現せず、NATO の中に EU の「指揮計画所（planning cell）」を置くことで合意がなされ、NATO のアセットを使って EU が作戦を行うときは「ベルリン・プラス」の枠組みを用いることが確認された。これにより NATO と ESDP のデマーケーションの問題は一応の解決を見たが、シラク政権後期の安全保障政策は ESDP への傾斜が強く、そのことはフランスが安全保障政策において米国と距離を置くために、米国の介入しない ESDP を敢えて推し進めようとしているとの印象を与えた。

シラク政権下でのフランスの安全保障政策は、NATO への接近から ESDP への傾斜へと推移したが、一貫していることは、欧州の安全保障の「欧州化」という政策目標である。その過程でフランス自体もフランスの防衛に関する国家主権への拘りを相当程度捨象してきた。一方で、当時の米仏関係の悪化も相俟って、「欧州化」の考えは必然的に「反米」ないし「脱米」を意味するもののように捉えられ、NATO と ESDP の関係は二項対立のように捉えられてきた。結局シラク政権の間は米仏関係が好転することはなかったが、サルコジ政権に入り、その構図は変わりつつある。彼は「欧州化」と対米関係の改善の両方を推し進め、二項対立でない形での安全保障政策の改革を行おうとしている。

2. サルコジ政権とフランス安全保障政策の変化

（1）サルコジ大統領の登場と 2008 年国防白書

2007年5月の大統領選挙で、サルコジが大統領に当選し、サルコジ政権が発足した。サルコジは「断絶（rupture）」という言葉で大統領選挙のスローガンに多用し、従来の政治との断絶を強調した。これまでの第5共和制の大統領に比べて、サルコジ大統領は、フランスが大国であらねばならないという大国意識やフランスの主権や独立といった、ゴースムが重視してきた要素への拘泥が少ないと言える。

サルコジ政権は発足後間もなく米仏関係の改善に成功するとともに、安全保障政策でも新しい方針を打ち出した。それが形となったのが2008年版フランス国防白書（Livre blanc 2008）である。

2008年6月、「2008年版フランス国防白書：Défense et Sécurité Nationale（Le livre blanc）」が公表された⁵。この白書はフランスの防衛・安全保障政策についての基本方針を示したもので、1994年以來の改訂となる。国防白書は、以下のような4部17章の構成となっている。

第1部「グローバリゼーションから国防戦略へ」

（De la mondialisation à la stratégie de sécurité nationale）

第2部「フランスの欧州および世界への野心」

（L'ambition européenne et internationale de la France）

第3部「行動のための新しい戦略」（Une nouvelle stratégie pour l'action）

第4部「改革の力学」（La dynamique de réforme）

この2008年版国防白書が以前までの白書と比べて新しい点は、9.11米国同時多発テロ以降の情勢を踏まえて、安全保障概念の変化に言及し、非伝統的脅威の存在について強調している点である。白書では、「フランスと欧州はより直接的でより脆弱な状況にある」と述べ、これまでにはなかったテロリズムや、新興勢力によるミサイル、サイバー攻撃などの脅威を指摘している。そして、それらに対処するためにはフランスの国防政策は国内政策と密接に連携する必要があるとしており、省庁横断的な「国家安全保障防衛委員会（Conseil de défense et de sécurité nationale）」の設置などが盛り込まれている。

NATO政策についても当然記述がなされており、第2部の中に1章分（第4章「La Rénovation Transatlantique」）を割いて書かれている。その中でフランスがNATOの軍事機構に復帰する意思を明示するとともに、国際安全保障の環境の変化や、NATO自体の将来像をめぐる議論などを踏まえて、NATOに改革（rénovation）が必要であるという点が強調されている。

(2) 2008年国防白書に見るフランスのNATO観

NATOの将来の方向性をめぐっては、加盟国の間でいくつかの論点がある。例えば米国などのように、NATOをよりグローバルなものへと発展させようとする考え方がある一方で、NATOは一義的に欧州地域の防衛のための機構であるという創設の趣旨から離れるべきではないという考え方も存在する。また、NATOの任務についても、NATOは基本的に軍事機構であり、極力軍事作戦のみを行うものであるという考え方もあれば、今日の安全保障の課題はどれも「包括的アプローチ (comprehensive approach)」が必要であり、NATOも積極的に非軍事の部門にも乗り出すべきであるという議論も存在する。

こうした議論の中で、フランスの立場は、NATOは一義的には欧州（または欧州大西洋地域）の集団防衛機構であり、加盟国の安全保障があくまでも第一の目的であって、その役割を閑却してNATOが世界中に展開するようになることは望ましくないと考えており、NATOの「グローバル化」には消極的である。ただし、テロリズムなどの新しい脅威など、欧州地域の「防衛」が必ずしも伝統的な領域防衛だけを意味するものではないので、フランスがNATOの「グローバル化」に消極的ということは、必ずしも欧州地域外の展開にフランスが消極的であるということの意味するものではない。NATOは「世界の警察官」ではなくまず加盟国の防衛のための機構であるべきというのがフランスの立場である。また、NATOの任務が軍事作戦を超えて非軍事の領域に踏み込むことについてもフランスは消極的である。

シラク政権もNATOの改革を提唱してきたが、サルコジ政権もまたNATOの改革を打ち出している。2008年フランス国防白書では、フランスがNATOに完全復帰する意向が述べられていると同時に、NATOに「改革 (rénovation)」が必要であると強調されている⁶。白書の内容によれば、フランスにとってNATOの改革の目的は、まず第1に脅威についての共通の認識を持ったより緊密に連携した同盟を推し進めることである。そこではNATOのあるべき任務について次のように述べられている。まず、NATOの第一の任務は集団防衛であるとして、NATOの集団防衛機構としての役割を重視している。ただし、集団防衛には従来の領域防衛の概念に留まらず、テロリズムなどの新たな脅威からの防衛も含むとしており、新たな脅威からの防衛には紛争地域の

安定化が重要であると述べている。したがって中東やアジアなど不安定な地域に目を向けなければならない、ロシアや中央アジア諸国、日本、韓国、オーストラリアとの関係は重要であると述べる一方で、NATO の拡大自体には消極的である。また、同盟の相互運用性の重要性に言及するとともに、NATO が非軍事的な安全保障手段や人道支援、復興支援などに踏み込むことについては、「まだ議論の余地がある (plus discutible)」として消極的な姿勢を見ている。第2の目的は、同盟における米国と欧州のより良い責任分担を作ることである。EU が国際安全保障において非軍事作戦や軍事作戦の両面で機能しうる政治的なアクターとして認識されてきたことを受けて、米国と欧州の間に新たな均衡 (équilibre) が模索されるべきと述べている。そして改革の第3の目的は、計画策定の手続きの改善や、NATO が作戦を採択する際の指揮系統と事務局の構造の合理化など、NATO 内部の運営に関する改善を促すためとしている。

(3) サルコジ政権における NATO と ESDP の「補完性 (complementarité)」

2008年版国防白書は、EU が1999年にESDPを発足させてから最初の改訂であり、前回の1994年版では当然触れられなかったESDPについても多くの言及がなされている(第4章 “Ambition européenne”)。サルコジ大統領は政権発足後、シラク政権下で冷却化した米仏関係の改善を果たし、改めてNATOへの完全復帰の方針を鮮明にしたが、一方でサルコジ政権はEUへのコミットメントも積極的に続け、CFSP(共通外交安全保障政策)やESDPの進展に積極的な役割を果たしている。特に2008年下半期はフランスがEUの議長国を務めたが、サルコジ大統領はこのEU議長国としての機会を最大限に活用し、グルジアでの紛争における調停活動など、EUを通じての外交を積極的に展開した。ESDPについても、2008年版国防白書では、EUの新しい基本条約となるリスボン条約発効後のESDPの新しい展開に触れ、世界中に60,000万人が展開できる能力を備えることや、平和構築や非軍事作戦の展開能力の拡充、欧州の計画指揮能力の拡充、合理的で競争力のある欧州の防衛産業の育成といった提案が盛り込まれている。

これまで ESDP について語られる際には、常に NATO との関係性の問題が議論となってきたが、2008 年国防白書では、NATO と EU の中で 21 カ国が NATO と EU 両方の加盟国であることに言及しつつ、NATO と EU (ESDP) が、これまで往々にして論じられてきた競合の関係ではなく、「補完性 (complementarité)」の関係にあるべきという考え方が強調されている。白書の中では、軍事的な作戦は専ら NATO が行い、EU は NATO の非軍事部門として非軍事作戦のみを行うというような考え方や、EU を NATO とは完全に別個の独自の防衛機構 (autodéfense) とするというような考え方のような「極論」は排すべきであり、また NATO と EU の分担は紛争の強度でも地域でもなく、NATO は加盟国の集団防衛の機関であり、EU は軍事から非軍事まで幅広い能力を備えた機関であると相互を位置付け、NATO と EU の両者が、相互が補完的かつ相互に自立的に、活動することが重要であるという考え方が述べられている。こうした考え方は、コソボにおける例などに見られるように、NATO と EU が同じ地域で協力して活動を行う例が見られるなど、NATO と ESDP の関係が従来の二項対立のような捉えられ方から協力関係へと変わってきたという実際の流れとも符号する。サルコジ政権の考える NATO と EU の関係は、シラク政権時代の「NATO か EU か」という二項対立の構図ではなく、相互の補完的関係を重視した「NATO も EU も」という構図で描かれている。

3. フランスの NATO 軍事機構への復帰～その意義とフランスの思惑～

(1) フランスの NATO 軍事機構復帰の背景

サルコジ政権に入り、フランスの NATO 軍事機構への完全復帰がいよいよ現実のものとなった。しかしながら、前述のように、フランスの NATO 軍事機構復帰は、サルコジ大統領の登場によって突然始まったものではない。フランスはシラク政権期に既に NATO 軍事機構復帰の意向を示しており、軍事委員会への復帰を 1995 年に果たしている。

そして、NATO とは一線を画する立場を政治的にはとりつつも、フランスは 1990 年代後半からバルカン半島を中心に展開された NATO の作戦にはほぼ全てに参加し、米英に次ぐ積極的な関与を行っている。ボスニア・ヘルツ

ェゴビナにおける SFOR でも、フランスは兵隊を送り、現地の治安の安定化に当たっている⁷。また 1999 年のコソボの空爆の際にも、フランスは米国に次ぐ装備と兵力で作戦遂行に当たり、特に情報分野での貢献は大きかった。空爆作戦終了後のコソボにおける KFOR でも、フランスは大きな役割を担っており、現在もコソボ北部地域（中心はミトロヴィツァ）での KFOR のリーダー国となっている。

またアフガニスタンについても、フランスは ISAF の構成国として当初から兵員を出し、多くの欧州諸国がこれ以上の負担増に対し消極的な態度を取る中、2008 年 4 月のブカレスト首脳会議では、サルコジ大統領はアフガニスタンへの増派を表明した。現在約 3,750 人のフランス軍兵士がアフガニスタンに駐留している⁸。

フランスは現在もアフガニスタン ISAF を中心とする NATO の作戦に多くの兵員を出して関与している。2010 年 2 月現在、フランスは約 9,500 人のフランス軍を海外に展開しているが、その内、約半数（アフガニスタン ISAF に約 3,750 人、KFOR に 765 人）が NATO の枠組みに基づくものである⁹。

フランス軍の海外展開（2010年2月現在）			
作戦	展開地域	展開人数(人)	主な枠組み
ISAF/OEF	アフガニスタン	3,750	NATO (ISAF)
KFOR	コソボ	765	NATO
EUNAVFOR Atalanta	アデン湾	170	EU (NATO から引継ぎ)
FINUL	レバノン	1,500	
その他		4,325	
合計		9,500	

1995 年に軍事委員会に復帰したとはいえ、防衛計画委員会には復帰していなかったフランスにとって、1990 年代以降における NATO の作戦への積極的関与の経験は、フランスが NATO の軍事機構に入っていないことの不利を認識させるとともに、非 5 条任務においては、NATO の軍事機構の中にあっても自国の自立性がそれほど失われるものではないということも認識させるものであった。NATO の作戦に参加するうえで NATO の意思決定において「外

様」の立場を取り続けることは、NATO 軍事機構の外に留まってフランスの「独立」を保持することと比較して、フランスの国益にとって有利なことなのかという疑問が生じる余地を生むこととなった。

米仏関係の改善も相まって、こうした状況はフランスの NATO 軍事機構復帰の希望をさらに強めることとなった。クシュネル（Bernard Kouchnel）外相は、フランスの NATO 軍事機構復帰について、インタビューで以下のように述べている。

「我々はボスニアでもコソボでもアフガニスタンでも、作戦計画の策定に相応に関わることなしに、NATO の全ての作戦に参加している。我々は脚本の製作に関われない映画監督の役回り続けるつもりはない。（中略）ドイツは NATO の機構に完全に属しているが、だからといってイラク戦争への参加を強制されたわけではない。逆に我々は（復帰により）NATO 軍事機構の重要なポストと、我々は重要と思う作戦の策定への参加の機会を得られるのだ。我々は NATO の欧州化を目指している（後略）。¹⁰」

このように、フランスは NATO 軍事機構への完全復帰に、NATO の「欧州化」という政策方針だけでなく NATO の中で積極的に関わることによる具体的国益も考えて完全復帰を考えるようになっている。

（2）NATO 軍事機構復帰の経過と背景

サルコジ大統領は就任当初から NATO 軍事機構復帰の意図を打ち出していた。2008年6月18日の演説では既に、NATO の創設 60 周年記念の年にあたる 2009年4月のストラスブール＝ケール首脳会合で NATO 軍事機構に復帰するという方針を述べている。

フランスの NATO 軍事機構への復帰は、1966年の脱退以来のフランス外交の大きな転換を意味する。政治的文脈が大きく変わったとはいえ、フランスの NATO 軍事機構脱退は、フランスが防衛政策において他国の従属下におかれることを峻拒してきた方針の最も象徴的な現れであり、その政策を放棄することはフランス外交にとってこれまでの「独立」を放棄するという象徴的な意味を持つ。フランスの国内政治では、NATO 軍事機構復帰に対する根強い反対も強かった。極右や共産党が反対したのみならず、最大野党の社会党

(PS) もフランスの NATO 軍事機構復帰には反対しており、また、与党「国民運動連合 (UMP)」の内部でも、イラク戦争の時期に外相を務めたドビルパン前首相¹¹など、伝統的なゴーストに近い勢力が反対の意思を表明した。一方で、フランス国内の世論は、復帰に賛成の声が多く、2009 年当時の世論調査によれば、58%がフランスの NATO 完全復帰に賛成との結果が出ており、フランスの世論は概ね復帰に肯定的である¹²。

NATO 軍事機構復帰の方針は議会での採決に付されたが、それに先立ち、2009 年 3 月 11 日、サルコジ大統領は陸軍士官学校 (エコール・ミリテール) で演説を行い、NATO 軍事機構に復帰することを改めて明らかにした¹³。フィヨン (François Fillon) 内閣は、3 月 17 日に国民議会 (下院) において、NATO 軍事機構への復帰について憲法 49 条 1 項¹⁴に基づく内閣の信任を掛けた採決を行い、賛成 329 票、反対 229 票で可決された。

議会では軍事機構復帰への反対論も多かったが、フランスは NATO 軍事機構の復帰に際して、フランスは絶対に譲れない条件として以下の 3 つの原則を挙げて、国家主権の根幹に関わる部分については自立性を確保している¹⁵。第 1 の原則は、フランスの核戦力の完全な独立である。フランスの核戦力が今後も完全にフランスの統制下に置かれるということである。第 2 の原則は、軍事的関与に対する参加の自由の留保である。NATO が軍事作戦を行う際に、その作戦にフランス軍が参加するか否かは完全にフランス政府の判断に任せられるべきという原則であり、自動的にフランス軍の参加が義務付けられてしまうような状況が生じることは復帰後も峻拒するとしている。第 3 の原則は、決定の自由であり、フランス軍が平時に恒久的に NATO の指揮系統下に置かれることを拒否するというものである。5 条事態が適用された際にフランス軍が NATO の統合指揮系統に入るのはよいとしても、平時にも指揮系統下に置かれることは拒否するというものである。

このように、フランスにとって、国家主権の根幹に関わる基本的な留保は維持しつつ、NATO の軍事機構に完全に復帰することは、フランスの象徴的な「独立」を放棄することと、軍事機構に復帰して NATO より深く関与し発言力を高めていくこととの間での、冷静な利害得失の計算の結果であると言える。軍事機構に復帰したことにより、実際にフランス軍が自動的に NATO

の統合指揮系統下に置かれるのは、加盟国が侵攻を受けた場合の5条事態であり、それ以外の場合には作戦毎に統合指揮系統は作られるものの、それにフランス軍が自動的に入らなければならないというわけではない。一方で、NATOの軍事機構に入ったことにより、フランスはNATOの意思決定にはより深く関与できるようになるとともに、フランスはNATO内の人事においてもフランス人を送り込むうえで以前より有利な状況を得た。今回フランスは、NATOの軍事機構の中で今後の同盟のあり方や必要な能力について検討する「同盟変革司令部（ACT：Allied Command Transformation）」の司令官ポストを得た。NATOを取り巻く状況の推移や冷静な利害得失の計算から考えれば、フランスにとってNATO軍事機構への復帰という選択は必然的なものであったと言えるが、これまでの政策の大きな転換という意味では、フランスの主権や大国意識といった考え方への拘泥が薄いサルコジ大統領だからこそ容易にできたとも言えるであろう。

むすび

フランスはNATO軍事機構への復帰を果たし、フランスのNATO政策は1966年以來の大きな転換点を迎えた。フランスは自国の大国としての「栄光（grandeur）」を強く意識し、大西洋同盟の中でも米国とは一線を画する政策を取り続けてきたが、サルコジ政権に入り、フランスの外交はよりプラグマティックな姿勢へと移りつつある。

それはフランス第5共和制にとっての大きな転機であることは間違いないが、サルコジ大統領自身が選挙で掲げた「断絶」ということで単純に割り切れるものではなく、そこには転換と継続性の双方が複雑に絡み合っている。まず、フランスが掲げたNATO軍事機構復帰への条件である3つの原則は、復帰後も維持される。その点ではフランスの防衛に関わる最低限の国家主権は保持されている形である。

そして、冷戦後のフランスの同盟政策において一貫しているのが、「欧州化」という考え方であり、欧州の安全保障の「欧州化」、そしてNATOの「欧州化」というフランスの野心である。国際政治秩序を多極的なものとし、その

中でより政治的に自立した「ヨーロッパ」を国際政治の中の一極として盛り立てる、という考え方はサルコジ政権においても踏襲されている。

ただし、サルコジ政権が従来と大きく異なる点は、これまで「欧州化」は脱米国を必然的に意味し、欧州化を進めることは米国と距離を置くこと捉えられてきた図式を解体し、欧州（EU）と NATO を補完関係と捉え、欧州による欧州の安全保障を進めることと、大西洋同盟の中で積極的に関与することとを、同時に矛盾しないものとして、むしろ相乗的なものとして捉えている点である。その中で、フランスは大西洋同盟である NATO という枠組みの内側で、米国と欧州（EU）の新たな均衡を模索しようとしている。

このレトリックが実質的に意味を持つものとなるか、単なるレトリックに留まるかは、同盟に対するフランスの実質的な関与によっても変わってくると言える。その点ではサルコジ政権下のフランスは、完全復帰を通じて相応の見返りを得ようとしつつも、アフガニスタンへの増派などに見られるように積極的な貢献を NATO において果たそうとしている。フランスは 2008 年に憲法を改正し、これまで強大な大統領権力に特徴付けられる第 5 共和制の仕組みに議会主義的な要素を取り入れた。それは防衛政策にも反映され、大統領が軍を派兵する際の議会の関与の度合いが高まっている¹⁶。しかし、それでもフランスの大統領の権力は強く、大統領与党が議会（特に国民議会）の多数派を押さえている限りにおいては¹⁷、フランス軍の国外派兵について国内政治の掣肘を受ける度合いは、他の欧州諸国に比べて低い。その点ではフランスが NATO の中で果たしうる役割は、今後期待しうるものとなるであろう。

フランスは太平洋同盟から一步距離をおいて枠組みの外からフランスの影響力を維持しようとする戦略から、大西洋同盟の中で積極的に関与することにより枠組みの中でフランスの影響力を高めようとする戦略へと、ドゴール以来の大きな戦略の転換を果たしつつある。無論、そのことはフランスが従来の外交的伝統を捨て去って親米へとシフトしたということではない。対米関係を重視して NATO に積極的に関与すると同時に、一方で欧州の安全保障の「欧州化」という政策は、依然フランスの安全保障政策の目標の一つとして引き継がれている。その意味では戦略の転換ではあっても、主要な政策目

標については大きくは変わっていない。サルコジ政権におけるフランス外交の変化と継続性は、今後の NATO の方向性を見るうえで引き続き重要な要素となるであろう。

—注—

- ¹ ド・ゴールの外交政策については数々の著作があるが、Maurice Vaisse, *La Grandeur, politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, (Paris, Fayard, 1998) Frédéric Bozo, *Deux stratégies pour l'Europe*, (Paris, Plon, 1996)
- ² フランスの核計画は第4共和制末期のガイヤール内閣の時から進められていたが、第5共和制のドゴール政権となり、1960年に原爆実験に、1966年に水爆実験に成功している。
- ³ レイモン・アロンが回想録の中で述べている。Raymond Aron, *Memoires*
- ⁴ フランス独自のデタント構想については、拙稿「フランス外交とデタント構想—ドゴールの「東方外交」とその欧州観—」京都大学法学論叢第153巻3,4号(2003年)などを参照。
- ⁵ フランス国防白書2008(以下註ではLivre Blanc2008と略記)は、フランス国防省のホームページからもダウンロードできる。以下のURLを参照。
http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc
- ⁶ Livre Blanc 2008, pp. 105-107
- ⁷ SFOR はその後 NATO から EU に移管され、アルテア作戦 (EUFOR) として活動している。
- ⁸ 主としてカブール周辺に駐留し、PRT の統括をしている。
- ⁹ フランス国防省のウェブサイトより。<http://www.defense.gouv.fr/defense/>
- ¹⁰ Le Figaro, 2009年3月9日、クシュネル外相へのインタビューより。
- ¹¹ Le Figaro 2009年3月5日
- ¹² 2009年3月12日のIfop/Paris matchの世論調査による。
- ¹³ フランス国防省のホームページより。
http://www.defense.gouv.fr/defense/articles/le_president_de_la_republique_propose_une_nor_malisation_de_la_place_de_la_france_au_sein_de_l_otan
また Le Monde 2009年3月11日参照。
- ¹⁴ フランス共和国憲法の同条には、首相は、ある案件について、政府(内閣)の信任をかけて国民議会の採決に付することができる旨が規定されている。
- ¹⁵ Livre blanc 2008, p.110
- ¹⁶ 軍事介入を行う場合には、介入後3日以内に議会に報告し、介入が4ヶ月を超える場合には議会の承認を必要とする、という条項が加えられた。(第35条)
- ¹⁷ フランスは2002年以降大統領の任期が7年から5年に短縮され、国民議会(下院)の任期と同じになり、また選挙の年も同じであるため、大統領が今後途中で国民議회를解散しない限り大統領選挙と国民議会選挙はほぼ同じ時期に行われる。したがってかつてのコアビタシオン(保革共存政権)の状態となる可能性は今後低いと思われる。

コラム イタリアとスペイン—南欧諸国と NATO—

小窪千早

イタリアとスペインは、南欧諸国の国であり、また、欧州諸国の中ではイタリアは英仏独と並ぶ4大国の一つと数えられており、スペインもまた、これらの4大国に次ぐ准大国として、欧州の中で独自の位置を占めている。

イタリアもスペインも、基本的には対米関係を重視し、フランスやドイツのように、ヨーロッパを政治的に米国から自立した一つの極にしようという考えは持ち合わせていない。この点は、2003年のイラク戦争開戦をめぐって米欧関係が冷却化した時に具体的に現れたが、イタリアもスペインも、いわゆる「古いヨーロッパ」と呼ばれるフランスやドイツの動きには同調せず、ブッシュ米大統領のイラク戦争開戦を支持し、イラクにも兵員を派遣した。

また、地政学上自然なことであるが、イタリアもスペインも地中海地域への安全保障に強い関心を有している。特にイタリアは、冷戦終結以降、アドリア海の対岸であるバルカン半島の安全保障に強い関心を持っている。NATOにおけるこれらの国の動向は、米国あるいは英仏独のような他の欧州諸国に比べると取り上げられることがあまり多くないが、NATOを静かに支えているこれら南欧2カ国の動向もここでごく簡単に触れておきたい。

イタリア

イタリアは、冷戦期には分断の最前線に位置しており、NATOにとっての軍事戦略における南欧地域、地中海地域の拠点としての役割を果たしてきた。イタリアには南部欧州連合軍（AFSOUTH）の本部が置かれ、またイタリア国内には米軍基地も存在する。

冷戦後のNATOが集団防衛の役割を超えて実際に作戦を展開するようになり、イタリアにおけるNATOの拠点は、バルカン半島での作戦遂行の際の前進基地となった。2004年にはNATOの組織の改編がなされ、南部欧州連合軍（AFSOUTH）本部は、ナポリ連合統合軍司令部（Allied Joint Command Force Naples, JFC-Naples）として改組され、地中海地域におけるNATOの作戦の展

開拠点として、重要な役割を果たしている。

現在イタリアは、特に派遣人員の多い作戦を挙げると、アフガニスタン ISAF、KFOR（コソボ）、UNIFIL（国連レバノン暫定駐留軍）などに兵員を派遣している。地中海国家として、UNIFIL にも大きな貢献をしている。最大の兵員を展開しているのはアフガニスタンの ISAF であるが、イタリアはアフガニスタン西部地域のリーダー国として、ヘラートを中心に展開している。イタリアは2010年の下半期にさらに1,000人を増派する方針を表明している。

イタリア軍の主要な海外展開（2009年） ¹			
作戦名	展開地域	枠組み	派遣人数（人）
ISAF	アフガニスタン	NATO	2,795 ²
KFOR	コソボ	NATO	1,892 ³
EUFOR Althea	ボスニア・ヘルツェゴビナ	EU	300
UNIFIL	レバノン	国連	2,576

スペイン

スペインが NATO に加盟したのは、民政への移管からしばらく経た後の1982年に遡る。欧州における東西の分断線から西に離れているスペインにとって、NATO への加盟は自国の防衛のために必要不可欠という枠組みでは必ずしも無かった。民主化後のスペインにとっての関心は、西欧の枠組みの中に入ることであり、それが EC への加盟であり、NATO への加盟であった。

スペインは対米関係を重視し、アスナール内閣では、ブッシュ米大統領のイラク戦争開戦を支持し、スペインもイラクに兵員を送った。そうした中の2004年3月11日に起きたマドリードでの列車爆破事件は、スペイン社会を震撼させた。その年に行われた総選挙では、イラクからのスペイン軍撤退を掲げた中道左派が勝利し、サパテロ内閣が成立し、イラクからの撤兵などの政策転換が取られた。

スペインは NATO の作戦には積極的に関与しており、アフガニスタンの ISAF にも、イタリアとともに西部地域を中心に展開している。また、最近で

は EU の安全保障政策にも関心を寄せており、2010 年前半の EU 議長国であるスペインは、EU の共通安全保障政策である ESDP（欧州安全保障防衛政策）の基本方針である ESS（欧州安全保障戦略）の改訂に積極的である。

現在、スペインは、派遣人員の多い作戦を上げると、アフガニスタンの ISAF、レバノン UNIFIL、EU のアルテア作戦（EUFOR Althea）などの作戦に兵員を派遣している。イタリア同様、レバノンの UNIFIL に大きな貢献をしている。アフガニスタンの ISAF については、2010 年 2 月に、アフガニスタン国軍の訓練などの任務でさらに 500 人の増派を決定している。

スペイン軍の主要な海外展開（2009 年） ⁴			
作戦名	展開地域	枠組み	派遣人数（人）
ISAF	アフガニスタン	NATO	1,000
UNIFIL	レバノン	国連	1,045
EUFOR Althea	ボスニア・ヘルツェゴビナ	EU	316

NATO と南欧の中堅国

イタリアもスペインも、現在の NATO の最大のミッションであるアフガニスタンの ISAF では、米英両国には及ばないものの仏独と同じくらいかそれに次ぐ規模の軍隊を現地に送っている。そして 2010 年 3 月現在、イタリアは 22 人、スペインは 28 人の犠牲者をアフガニスタンで出している³。ISAF の参加国の中でもこの数は少ない方ではない。イタリアでもスペインでもアフガニスタンへの派兵あるいは増派に対する世論は否定的であり、イタリアではベルルスコーニ首相が同盟国との協議を前提としたうえでのイタリア軍の早期撤退の可能性に言及するなど、世論にも配慮せざるを得ない状況が存在する。その中でイタリアもスペインも、アフガニスタンなどの NATO の作戦では相応の人員を割き、犠牲も払って貢献をしているのが現状である。

イタリアもスペインも NATO の中で声高に主張することはあまりないが、これらの南欧の中堅国の果たしている役割は、NATO の作戦遂行のうえで、あまり目立たないながらも重要な役割を果たしていると言えよう。

—注—

¹ Military Balance 2010, Routledge, pp141-145 参照。

² 2010年3月5日現在、イタリアは3100人を派遣している。NATOのISAFのHP参照。

<http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/20100303%20Placemat.pdf>

³ その後KFORの人員は次第に減り、2010年2月現在、イタリアは1,408人を派遣している。KFORのHPより

http://www.nato.int/kfor/structur/nations/placemap/kfor_placemat.pdf

⁴ Military Balance 2010, Routledge, pp160-164 参照。

⁵ icasuality.orgのHPを参照。

第10章 ポーランドと NATO — 「大西洋派」の位相—

広瀬佳一

はじめに—冷戦後の中・東欧の安全保障

ポーランドをはじめとする中・東欧諸国は、歴史的に自国周辺の地域が安全保障上の明確な枠組みを欠いた「力の真空」状態となることを恐れている。これまで中・東欧では、「力の真空」状態が生まれるたびに、東西から諸大国の力学が作用して地域の緊張と不安が高まり、最悪の場合、武力紛争が引き起こされてきた。冷戦の終焉によってソ連ブロックを軍事的に結びつけていたワルシャワ条約機構が1991年7月に消滅し、ソ連自身も同年末に解体されると、中・東欧諸国は再びこの「力の真空」のトラウマに悩まされることとなった。

ここで歴史的・戦略文化的に西欧諸大国に対して不信感を抱いており、かつ制度化された国際機構の機能への疑念を有している中・東欧諸国は、「力の真空」状態解消のために唯一の超大国となった米国を盟主とする米欧同盟、すなわち NATO への加盟を求めたのである。中・東欧諸国が NATO に求めた期待を整理すると、大別して三つある。

第一は、NATO が、システム転換期を安定的に乗りきるための支柱の役割を果たすことへの期待であった。言い換えると NATO 加盟が民主主義を支え、法の支配を貫徹させ、近隣諸国との民族問題解決を促進することへの期待である。こうした期待の背景には、冷戦期を通して加盟国間では一度も紛争が発生していないために、NATO が一種の不戦共同体化しているとの認識と、90年代半ばのボスニア紛争において、NATO が危機管理と停戦実現の鍵を握ったという認識が指摘できる。

前者について NATO は1995年に出した「拡大研究」のなかで、少数民族問題や領土問題を近隣諸国との間で平和的に解決することを、事実上の加盟条件とするとの見解を示した¹。そのため、加盟希望国の間であわただしく法的調整が図られ、例えばハンガリー＝スロヴァキア間では1995年3月、ハンガリー＝ルーマニア間では1996年9月に、それぞれ相互の少数民族の権利尊

重と国境線不可侵の原則を含む条約が調印されていた。

後者のボスニア紛争は、1992年4月の独立宣言から激化し、国連、CSCE、EUの調停・仲介努力にもかかわらず、95年夏までに犠牲者20万人以上、難民・避難民200万人以上を出すなど、冷戦後の欧州で最も大きな民族紛争となった。そして95年8月末から9月にかけて二週間にわたるNATO史上初の空爆を中心とした軍事作戦によって停戦が実現し、その後もNATOを中心とする平和支援活動によって紛争の沈静化と安定化が図られた。ボスニア紛争は、加盟国「域外」での平和支援活動というNATOの新しい機能が成果を収めた最初のケースとなったのである。

第二に、統治における最大の暴力装置である軍の民主的統制を確実にすることで、民主化を徹底するとともに、ワルシャワ条約機構時代の80年代にGDP比で防衛費が軒並み7%~10%にまで肥大化していた軍を、コンパクト化、近代化することで、経済発展を促すとのねらいがあった。また、冷戦後に独立を果たした諸国にとっては、そもそも民主的な新国軍を創設する必要があった。これらはいわば「民主的軍隊のための学校」としてのNATOへの加盟であった。その際、1994年1月に発表されたNATOと非加盟国との協力枠組み「平和のためのパートナーシップ (Partnership for Peace)」は大きな役割を果たした²。

第三に、ドイツ、ロシアという欧州大陸の二大勢力に挟まれた中・東欧諸国にとって、過去数世紀にわたって苦しめられてきた歴史的かつ潜在的な脅威への対処という側面もあった。とりわけソ連崩壊後のロシアの動向は注意が必要であった。これはNATOの本来持っている集団防衛機能（北大西洋条約第5条）への期待と言えよう³。つまり中・東欧各国のNATO加盟要求の背後には、やはり民族の集団記憶としての歴史的脅威感が存在しているのである。NATOの集団防衛機能への期待は、とりもなおさず冷戦後に唯一の超大国となった米国との同盟という意識につながる。このことは、後述するように中・東欧諸国が「大西洋派」と呼ばれる親米的な態度の背景をなしている。

本章では冷戦後に「力の真空」に置かれた中・東欧の代表例としてポーランドをとりあげ、NATOにおける「大西洋派」としての外交・安全保障の姿勢を概観する。そのうえで、ポーランドが次第にNATO内で米国から距離を

とりはじめた傾向を指摘し、さらに2004年のEU加盟以降は、EUの外交・安全保障への親和性が高まっていることを明らかにしたい。

1. 「大西洋派」としてのポーランドーアメリカとの同盟

ポーランドはソ連解体という状況を受けて1992年にはじめてNATO加盟を表明して以来、1999年の加盟実現まで、ほぼ一貫してNATOを支持してきた。これは政府レベルのみならず社会レベルでもおおむね一致していた。ポーランドの世論調査機関（CENTRUM BADAŃ I OPINII SPOŁECZNEJ、以下CBOS）による調査では、1992年以来、NATO加盟支持は増え続け、ボスニア紛争（1992-95年）、コソボ紛争（1999年）においてNATOがめざましい活躍を示したことにより、その傾向はさらに強化された（図1）。1999年の加盟後も引き続きNATO支持は高く、図2が示すように、一国行動主義としてしばしば批判される米軍によるイラク攻撃（2003年）のあとでさえ、それは変わらなかった。ちなみに最新の2009年のCBOSによる調査では、2008年夏のグルジア紛争後、NATO支持率はさらに上昇し、支持率は80%にまで達したのに対して、不支持は11%に過ぎなかった⁴。

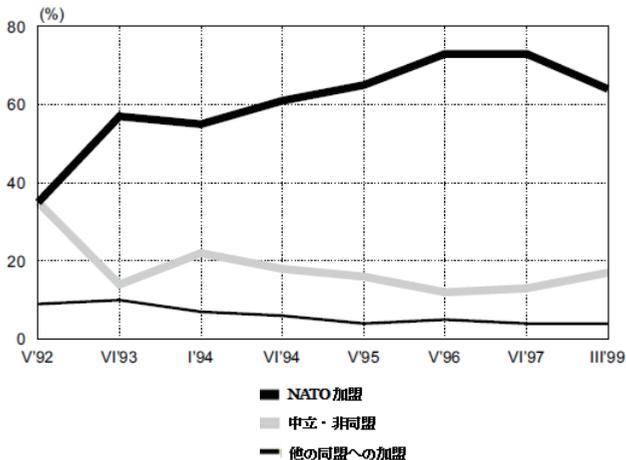


図1.ポーランドの安全保障にとって最も良いのは何か。

CBOS, “POLSKA W NATO”, Tabela 1, *Raporty z badań*, BS/40/99 より作成。

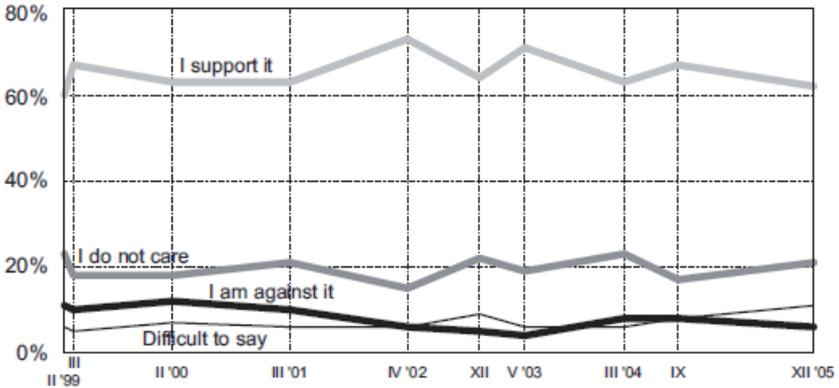


図2.ポーランドの1999年から2005年までのNATO支持率
 CBOS, “BAZY NATO I TARCZA ANTYRAKIETOWA W POLSCE?”, Tabela 1, *Raporty z badań*, S/9/2006より作成。

次に政府レベルでみると、NATO加盟の翌年に出された『ポーランド外交年鑑』2000年版のなかで、国防次官トウピク（Andrzej Towpik）はポーランドにとってのNATO加盟の意義を、直裁に次のように記していた。

「NATO加盟は欧州の歴史的な分断の解消にとっての大きな飛躍であった。これは過去50年の話ではなく、数世紀にわたった欧州の状況を変えることを意味していた。歴史上はじめて、ポーランドと米国間に同盟の絆が結ばれ、われわれは欧大西洋共同体にしっかりと足を下ろしたのである。」⁵
 （波線は筆者による）

このようにNATO加盟は、ポーランドの独立にとって歴史的な意味を有していると考えられており、その最大の眼目は、唯一の超大国となった米国との同盟という認識であった。これは、冒頭に示した中・東欧が抱くNATOへの三つの期待にも含まれているが、ドイツとロシアに挟まれてきた地政学的位置により形成されてきた戦略文化のため、少なくともNATO加盟時点では、ポーランドは領土防衛の呪縛から完全には解放たれてはいないことを示し

ていた⁶。

冷戦後の国際安全保障環境を反映してはじめて作成された『安全保障戦略』（2003年）でも、安全保障の確保のために国際協力が重要であるとしながら、伝統的な防衛能力を維持しつつもグローバルな戦略に変容しつつある NATO が最重要であると指摘され、ポーランドとしては、より深い欧大西洋関係構築のための場として NATO を強化するよう努力すべきことが記されていた。さらに米国との関係について、「米軍の駐留を含めて米国の欧州への関与が、大西洋関係、特に欧州にとって安全保障を引き続き強固なものにする」と言明し、米軍のプレゼンスを求める姿勢を打ち出した⁷。「大西洋派」として米国との関係を重視するポーランドは、冷戦後の紛争に際して NATO 主導作戦が展開されたボスニア、コソボはもとより、米国主導の「有志連合」にも積極的に部隊を派遣した。

「9.11」後のアフガニスタン紛争の際、米国主導「有志連合」による「不朽の自由」作戦にポーランドは特殊部隊を派遣した。その後の NATO 主導の国際治安部隊（ISAF）では、ポーランドは 2000 名以上の地上部隊を派遣している。2008 年にポーランドが米国の要請にこたえて部隊増派を決めた際、作戦行動について、当時 NATO で米国が問題にしていた派遣国による固有の運用上の留保条件（caveat）を付さなかった⁸。これはアフガニスタンの NATO 任務の成否が、米国との関係を危うくしかねず、それによって NATO の将来も左右されてしまいかねない事態になっていると考えられていたためである。

2003 年のイラク戦争勃発直前にも、テロと大量破壊兵器の脅威を前に武力制裁は不可避との米国の立場に対して、ポーランドなど NATO の「大西洋派」の国々は米国支持を共同声明の形で表明した（1月の8カ国声明[英、伊、西、デンマーク、ポルトガル、ポーランド、チェコ、ハンガリー]）。これに続いて2月には NATO 加盟候補国による10カ国声明が出された[アルバニア、ブルガリア、クロアチア、エストニア、ラトヴィア、リトアニア、マケドニア、ルーマニア、スロヴァキア、スロヴェニア]。

実際にイラクでは、NATO が関与しないなか、ポーランド軍は有志連合の柱の一つとして米軍の任務を引き継ぎ、中西部・多国籍師団（司令部バグダッド南方バビロン、当初21カ国から構成）の指揮をとった。この際、米軍が

輸送を全面的に支援したほか、衛星通信リンク確保、司令部参謀の訓練等の形でNATOが支援を実施した。しかしこのような積極的な貢献の対価として、犠牲者も22名を数え、参加した国のなかでは三番目の多さとなった。こうしたこともあり、また当初から世論では反対が多数だったこともあって、2008年末までにイラクからの撤収を完了した。

このほか、NATOの軍事的トランスフォーメーションの目玉の一つとして2003年に新設されたNATO即応部隊(NRF)に対してもポーランドは積極的に協力をし、ローテーションレベルの陸上部隊に関しては、トルコ、スペイン、イタリア、フランスに次ぐ5番目の数の部隊を提供していた。また後述するように米国のミサイル防衛構想についても、「大西洋派」としてポーランドは当初から支持を表明し、イランが将来、米国に向けるであろう大陸間弾道ミサイルを迎撃するための多段階システムの一環として、自国に高々度ミサイル発射基地の設置を受け容れることを表明していた。

このように「大西洋派」ポーランドにとってのNATOの重要性は、第一に米国との同盟ということであった。それゆえ、NATOが部隊派遣をためらったイラクにも積極的に派兵し、フランス、ドイツが異論をとらね、むしろNATOによる独自システム構築を提唱したミサイル防衛についても、米国のグローバルなミサイル防衛構想の受け入れに同意した。こうした姿勢の背景にあるのは、米国への協力と貢献が、自国の安全保障を高めることにつながるとの認識であった。

2. 変化の兆しー「ヨーロッパ志向」を強める社会

冷戦終結後の安全保障上の要請からNATO加盟を求めたポーランドをはじめとする中・東欧諸国は、1999年、2004年、2009年の三回にわたるNATO拡大により、ほぼ加盟を実現させた。これら各国は並行して経済的要請からEU加盟をも求め、2004年、2007年の二回でおおむね加盟を実現させた。したがって、EUが1993年発効のマーストリヒト条約によって共通安全保障外交政策(CFSP)をスタートさせ、1998年の英仏合意(サンマルコ合意)を経て1999年以降、作戦運用・軍事力整備の面で制度化をすすめる欧州安全保障防衛政策(ESDP)に対しては、中・東欧諸国はあくまでNATOと「分離可

能だが不可分」の関係を求めていた。

ポーランド外相チモシェヴィチ (Włodzimierz Cimoszewicz) は 2003 年 3 月にドイツを訪れた際の演説で、「CFSP は強力な大西洋関係に基づくべきだ」としたうえで、「CFSP は反米感情によってすすめられてはならない」と言明していた。これは、中・東欧においてほぼ共通した認識であった。しかしブッシュ政権が NATO ではなく「有志連合」重視の姿勢をみせ、ラムズフェルトが中・東欧を「新しい欧州」と称賛した頃から、実は中・東欧各国の社会では、徐々に米国に対する期待が低下し、EU の安全保障・防衛機能への期待が膨らみはじめていた。

2004 年、EU 加盟当初のポーランドにおいては、EU への懐疑心も少なからず存在した。これは主として市場統合により豊富な商品が流入する一方で、物価が上昇し、インフレがすすみ、人材が西欧へ流出することへの懸念であった。実際に世論調査でも EU 加盟支持は常に不支持を上回っていたが、2002 年前後はその差がもっとも拮抗していた。また EU 加盟による利益も、まだはっきりとは認識されていなかった。しかし 2007 年頃になると加盟当初の混乱もおさまリ、EU 加盟により利益を得たとみなす人も八割近くになり、EU 加盟支持は九割近くに達するなど、市民生活に EU 加盟の恩恵は浸透していった (図 3 および 4)。

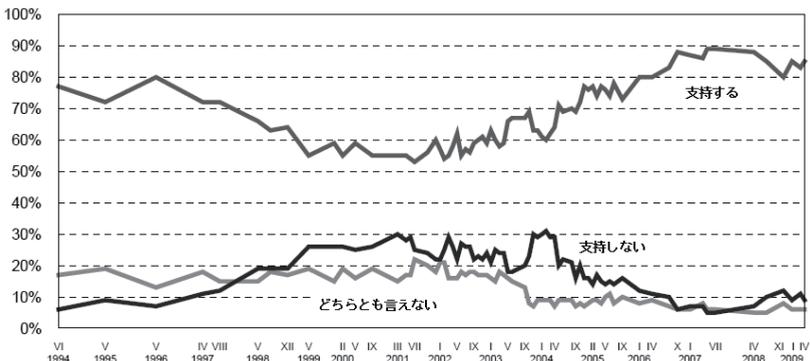


図 3 EU 加盟に対する態度

CBOS, “BILANS PI.CIU LAT CZ.ONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ”, RYS. 1, *Raporty z badań*, BS/64/2009.

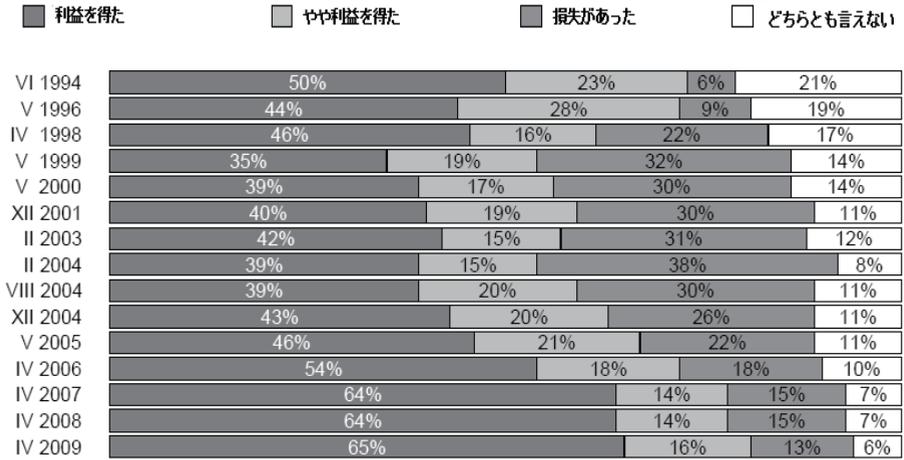


図4 ポーランドのEU加盟は何をもたらしたか。

CBOS, “BILANS PŁACU ŁĄCZ. ONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ”, RYS. 2, Raporty z badań, BS/64/2009.

ここで興味深いのは、EU に対する安全保障面での期待である。すでにみたように、ポーランドは経済面での統合は EU に委ねるにせよ、安全保障は NATO を第一に考えるという「大西洋派」の代表格であった。EU の推進する CFSP、ESDP に対しては、あくまで NATO を優先させるとの立場から、決して積極的とは言えなかった。ところが、その後、EU が NATO との間で「ベルリン・プラス」という相補的な取り決めをつくり、2003 年から軍事的危機管理活動を開始すると、ポーランドも EUFOR ALTHEA（ボスニア）に約 200 名を派兵、さらに EU 独自の作戦として実施された EUFOR TCHAD/RCA（チャド）にも約 400 名を派兵するなど⁹、有力な貢献国となった。

図 5 は、EU 加盟によりポーランドの安全保障が向上したか否かを尋ねたものであるが、向上したと回答する率が 2005 年の 51% から 2009 年には 65% と明らかに増加していた。それと逆比例する形で、「影響はない」と回答したものの数は 28%（2005 年）から 15%（2009 年）へと、これも確実に減少した。EU が提供する安全とは、軍事力のみならず、法の支配、民主主義、文

化的魅力などを通じた影響力の行使（ソフトパワー）が中心と思われるが、そうした EU の安全保障機能への信頼感が次第に増えていることを反映しているものと思われる。

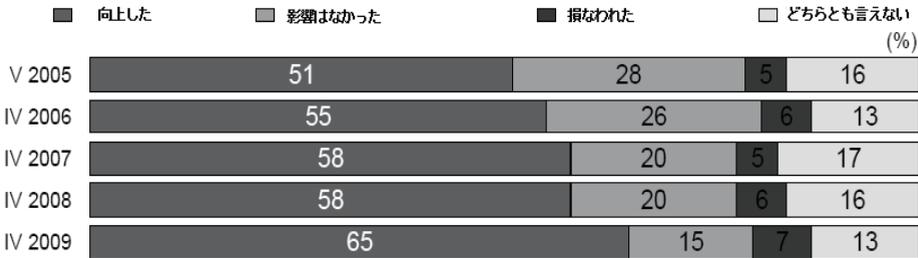


図5 EU加盟によりポーランドの国際的な安全は向上したか。

CBOS, “BILANS PICIU LAT CZ.ONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ”, RYS. 7, *Raporty z badań*, BS/64/2009.

また EU が定期的実施している世論調査「ユーロバロメータ」は、2001年以降、「加盟候補国ユーロバロメータ」を行っていた。そのなかで安全保障・防衛について、欧州の防衛政策の意思決定は EU が行うべきか、NATO か、それとも自国政府かとの興味深い質問項目が出されていた。

2004年2月から3月にかけて実施された最新の同項目調査結果をみると、意外なことに、チェコが僅差で自国政府と答えた人が多かった以外、ポーランドを含めたすべての中・東欧諸国において、EU と答えた人が最も多かった。また EU 志向の割合は、2004年拡大前の EU 既加盟 15 カ国平均よりも中・東欧 10 カ国の平均の方が高かった。さらに、NATO と答えた人については、やはりポーランドがもっとも多くて 20%となっていたものの、その率は自国政府を支持するという回答(31%)よりも少なかった (図6)。

類似の項目調査は 2003 年から何度か実施されているが、毎回、ほぼ同様の回答結果が得られている。これらの調査結果は、ポーランドを含めた中・東欧各国社会において、安全保障認識に変化が生じつつあることを浮き彫りにしているように思われる。

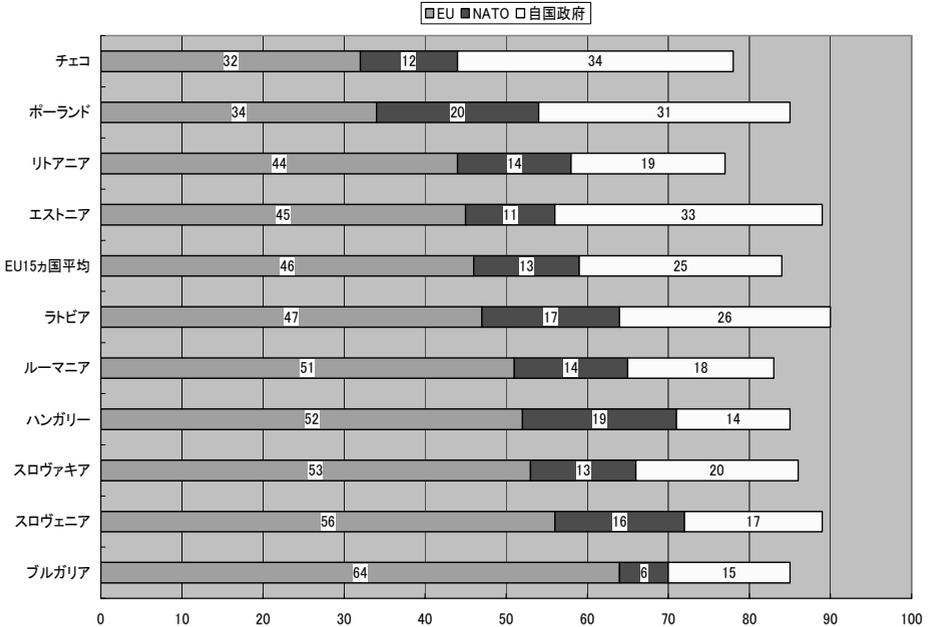


図6 欧州防衛政策についての意思決定（2004年）

Candidate Countries Eurobarometer 2004.1[ただし EU15 カ国平均は Eurobarometer 61] (Fieldwork: Feb.-Mar2004) , July 2004 より作成。

この背景には、イラクやアフガニスタンをめぐる米国の単独主義的行動に対する違和感の拡がりや、イラク派兵、アフガニスタン派兵への世論の反発が指摘できるだろう。イラク戦争については、大量破壊兵器を発見できなかったこともあって、中・東欧のほとんどの国の世論調査において批判的な声が多い。アフガニスタンについても、大統領選挙後も一向に復興がすすまないため派兵が長期化することへの苛立ちが募っている。

3. グルジア紛争の衝撃と MD

EU 志向の高まりのなかで、ポーランド外交・安全保障政策に影響を与えたのが 2008 年 7 月のグルジア紛争であった。かつての「ソ連」を思わせる周辺諸国の主権をないがしろにするかのようなロシアの行動に、中・東欧諸国

はあらためて過去の記憶を呼び覚まされた。しかしここで興味深いのは、その後のポーランドの対ロシア関係である。

2008年夏の紛争当初こそ、ポーランドはロシアを批判し、ロシアによる影響力回復の動きを警戒する一方で、グルジアへの一定の共感を示した(図7、8)。ところがフランス、ドイツはロシアに宥和的な姿勢をとり、紛争勃発の三ヶ月後にはEUがNATOに先がけてロシアとの協力関係凍結を解除した。こうしたなか、ポーランド社会においてもロシアとの良好な関係を求める声が、ウクライナ、グルジアとの良好な関係を求める声よりも上回り強くなっていた(図9)。ここにも「大西洋派」としてのポーランドの変化をみることができよう。ポーランドはNATOを足がかりに対ロ・バランスを図るのではなく、むしろロシアとの協調を優先させる姿勢をみせたのである。

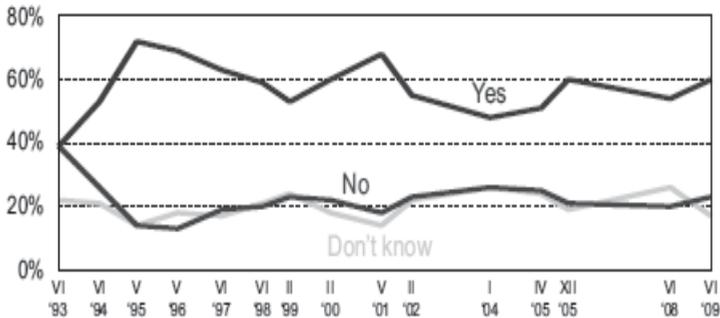


図7.ロシアは近い将来(5~10年)、ポーランドを含む中欧に影響力を回復しようとしているか。

CBOS, “OCENA STOSUNKÓW POLSKI Z ROSJĄ, UKRAINĄ I NIEMCAMI”, Tabela 5, *Raporty z badań*, BS/97/2009.より作成。

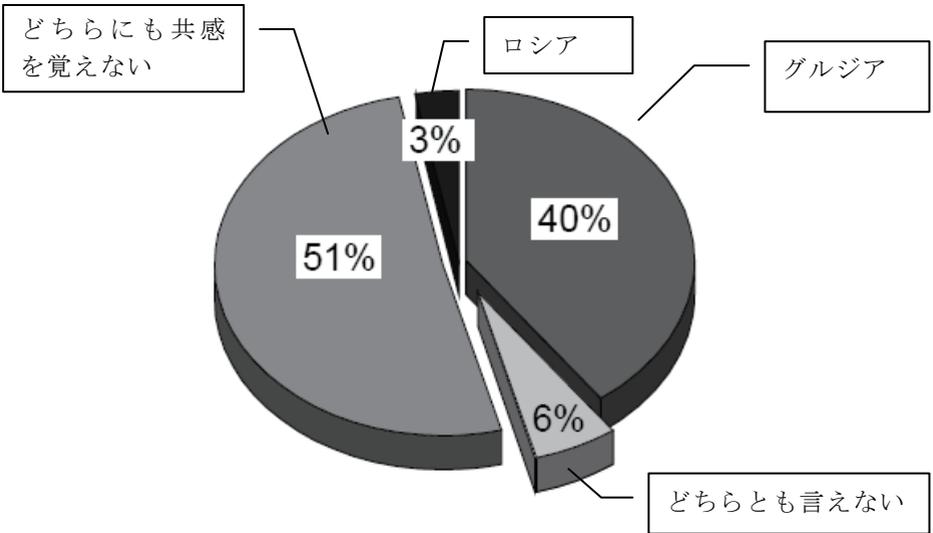


図 8. グルジア紛争において、どちらに共感を覚えるか。

CBOS, “STOSUNKI POLSKO-ROSYJSKIE I SYTUACJA NA KAUKAZIE”, Rys.3, Raporty z badań, BS/158/2008.

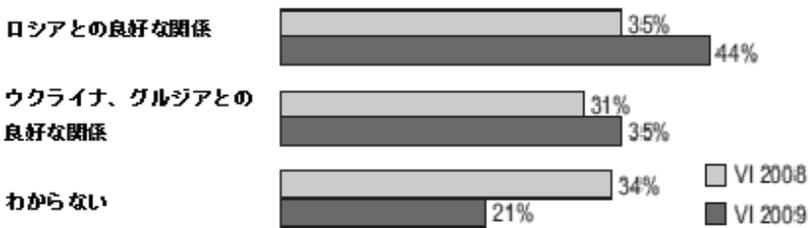


図 9. ポーランドにとって、より重要なのはいずれか。

CBOS, “OCENA STOSUNKÓW POLSKI Z ROSJĄ, UKRAINĄ I NIEMCAMI”, Rys.4, Raporty z badań, BS/97/2009.

グルジア紛争のインパクトは、米国主導のミサイル防衛構想への取り組みにもあらわれた。米国が構想を発表した2001年当初は、民族主義的傾向のあったカチンスキ（Jaroslaw Kaczynski）政権の親米路線のもと、ポーランドへのミサイル施設配備を支持する動きが強かった。カチンスキ政権は、米国の安全保障に寄与することがポーランドの安全を高めると主張した。しかし2004年のEU加盟後の経済成長のなかで、あえてロシアを刺激するようなミサイル防衛システムについては、世論の支持は低迷していた。

2007年に成立したトゥスク（Donald Tusk）ポーランド新政権は世論の雰囲気を変えて、より現実主義的に自国の安全保障の明示的な向上を求めた。そもそも米国の施設を配備することは、かえってテロリストのターゲットになる可能性もあるうえ、ロシアとの関係悪化が予想されていた。そのため米国に対して相応の見返り（米国による防空システム近代化支援、軍の近代化支援など）を求める姿勢となり、チェコがレーダー施設について、米国との間で合意に達していたのに対して、交渉の遅れがめだっていた。

グルジア問題は、そうした状況を一変させた。米ポ両国は、紛争勃発後、急速に交渉をすすめ、8月に合意が成立した。米国はミサイル防衛システムの一環として10基の高々度迎撃ミサイルを配備するとともに、ポーランドの防空態勢強化のため、2012年までにペトリオット・ミサイル発射機8基とその運用のための部隊を駐留させる予定とされていた。図10は、ポーランド世論のMDへの態度を示したものである。ここでも明らかなように当初こそ支持が高かったMDは、その後、ロシアが明確に反対を表明するにともない反対が多くなり、グルジアによって一時的に拮抗するが、再び反対が賛成を上回っている。ここにもロシアとの対立を懸念するポーランド社会の雰囲気があらわれている。

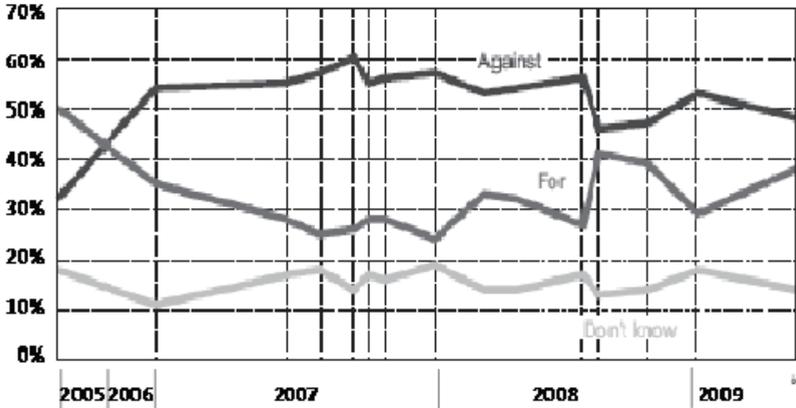


図 10 MD とポーランド世論

出典：CBOS, “OPINIE POLAKÓW O TARCZY ANTYRAKIETOWEJ”, Tabela 1, Raporty z badań, BS/128/2009.より作成。

その後、米国にオバマ新政権が誕生し、ブッシュのグローバルなミサイル防衛構想は中止され 2008 年夏のポーランドとの合意は撤回された。また、イランのミサイル開発能力についても見直しが行われ、中・短期的には米国に到達可能な ICBM の可能性は非常に低く、むしろ在欧米軍施設や欧州同盟国の防衛など、欧州の戦域ミサイル防衛が優先課題であるとの評価が行われた。これをうけてオバマは 2009 年 10 月、新たな欧州ミサイル防衛構想を発表した。その骨子は、すでに能力が証明されている SM-3 を欧州各地の海上および地上に配備し、これと、より射程の短いペトリオット・ミサイルとを組み合わせ、戦域ミサイル防衛システムを構築するというものであった。ポーランドなど中・東欧も NATO 主要国もこれを歓迎したのみならず、ロシアもこれに好意的に反応し、カーニングラードへの弾道ミサイル配備計画を中止した。こうして対ロ関係悪化を招いたミサイル防衛構想は、解決の方向に向かった。

この一連のミサイル防衛問題で顕著なのは、ポーランド社会の米国離れであった。政権が変わっても MD 計画を推進しようとした政府レベルの判断と、

社会との間には、認識のズレがあったのである。ポーランド社会においては、アフガニスタンやイラクでの犠牲者増加といった対米協力によるコストの重みと、そうした対米協力にもかかわらず国民の念願である米国との査免協定締結の見通しもたないうえ、このままでは対口関係が悪化するばかりではないかとの懸念があり、他方で欧州統合による経済メリットの享受が大きくなってきていることから、次第に米国離れを強めていることがうかがえる。

さらにもう一つ、グルジア紛争のインパクトとしては、ポーランドの NATO 戦略概念をめぐる議論への影響があった。これについては、従来、より一層の域外任務、グローバルな任務の追求を求め、それにみあった高い即応性と遠方展開能力を有する米国、英国と、欧・大西洋地域重視を打ち出し、役割としても安定化・復興局面を重視する独仏との間に、議論が分かれていた。そうしたなか、グルジア紛争のインパクトとしてポーランドをはじめとする中・東欧諸国やバルト諸国などは、北大西洋条約の本来の任務である「5 条任務」重視への回帰を求める声が強くなり、事実上、三つ巴の議論が進行している。ここでもポーランドは、NATO の作戦対象範囲を加盟国領域とその周辺を意味する「欧・大西洋」に求め、グローバルな展開には消極的な姿勢を打ち出すなど、従来の「大西洋派」からその姿勢を変化させている。

むすび

2007 年 11 月、ポーランドでは選挙の結果、政権交代がおき、2005 年以来、与党であった民族派「法と正義」主導のカチンスキ政権は退陣を余儀なくされた。新政権はリベラル派「市民フォーラム」主導の連立政権となり、党首トゥスクが首相に就任した。この選挙結果は、これまでみてきたような外交・安全保障面での世論の変化と符合していた。

カチンスキ首相までの「法と正義」連立政権は、もっぱら対米協力によってヨーロッパ内での政治的・安全保障的立場を強化し、それによってドイツやロシアに対して強い姿勢をとった。しかし EU リスボン条約交渉や、ロシアからバルト海を経てドイツに向かう「北欧天然ガス・パイプライン計画 (NEGP)」交渉においてポーランドはしばしば孤立させられ、結果的に独ロ両国との関係を悪化させた。これに対してトゥスク政権は、対米協力重視から対 EU 重視へ

と舵を切ると同時に、ドイツ、ロシアとの関係改善を図った。今後、ポーランドの対米関係は、従来より実務的なものになることが予想される。

ポーランドは、国際安全保障上の脅威認識とそれに対する手段に関して、軸足を次第にEUにシフトさせつつある。これは従来のNATO中心主義からすると、明らかな変化と言えるだろう¹⁰。イラク、アフガニスタンへ派兵したポーランドは、いまや「大西洋派」としての自らの適用範囲を、NATO加盟国領域とその周辺の集団防衛事態対処に収縮させようとしているように思われる。

—注—

- ¹ *Study on NATO Enlargement*, 1995. <<http://www.NATO.int/docu/basicxt/enl-9501.htm>>
- ² 拙稿「NATO拡大におけるPPFの機能—NATOのためのパートナーシップ?—」『ロシア研究』(日本国際問題研究所)第28号(1999年)、111~125五頁。Partnership for Peace: Framework Document, <<http://www.NATO.int/docu/comm/49-95/c940110b.htm>>
- ³ 世論調査(「中・東欧ユーロバロメータ」)を用いて、中・東欧各国のNATO加盟支持を多変量回帰分析により検討した興味深い研究によると、中・東欧各国における世論のNATO加盟支持に最も相関が高かった要因は、過去にソ連に侵略された経験であった。Tatiana Kostadinova, “East European Public Support for NATO Membership: Fears and Aspirations”, *Journal of Peace Research*, Vol.37, No.2 (2000): 246.
- ⁴ CBOS, “DZIESIĘĆ LAT W NATO”, *Raporty z badań*, BS/38/2009, S.1.
- ⁵ Andrzej Towpik, “Poland in NATO: Year One”, *Yearbook of Polish Foreign Policy 2000*.
- ⁶ Marcin Zaborowski, “Between Power and Weakness: Poland-A New Actor in the Transatlantic Security”, *Reports and Analyses*, Centrum Stosunkow Miedzynarodowych), 14/2003.
- ⁷ Strategia bezpieczeństwa narodowego RzeczypospolitejPolskiej <<http://www.bbn.gov.pl/index.html>>
- ⁸ ポーランドのシコルスキ外相はこれに関連して、「caveatを付さない派兵は、他の国の二倍の派兵に値する」と言明していた。R.Sikorski, Speech at the 44th Munich Conference on Security Policy(02/09/2008), <http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2008=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=206&>
- ⁹ *The Military Balance 2009*, IISS, 2009, p.144.
- ¹⁰ ポーランドの外交・安全保障についての最新の研究でも、「大西洋派」のポーランドさえ、いまやESDPに対して「批判的傍観」という立場から「慎重な参加」へと変わりつつあるとの指摘がなされており、中欧四ヵ国全体の変化を象徴しているように思われる。Kerry Longhurst and Marcin Zabowski, *The New Atlanticist: Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, Chatham House Papers, Blackwell Publishing, 2007, p.56

補論 バルト三国（エストニア、ラトビア、リトアニア）

広瀬佳一

独立と安全保障の確保を求めて

エストニア、ラトビア、リトアニアは、「バルト」三国と称され、一つの地域のまとまりとして扱われることが多い。しかしこの区分は、ちょうど中・東欧諸国が、「東欧」とされていたのと同様、多分に政治的な要素がある。バルト三国は、それぞれ歴史、言語、宗教、地政学的位置と近隣国との関係などをみると、一体性よりも多様性が浮かび上がってくるのである。

歴史的にみると、例えばリトアニアは13世紀にすでに独立国として存在し、14世紀から17世紀までは、ポーランドとの同君連合によりバルト海から黒海にいたる地域大国であった。やがて18世紀にロシア帝国によって支配され、第一次世界大戦後に独立を果たすものの、1940年には再びソ連に併合され、冷戦の終焉後によりやく独立を回復した。これに対して20世紀まで独立の経験を持たないエストニアとラトビアは、歴史的にデンマーク、ドイツ、スウェーデン、ロシア、リトアニアなど諸外国による支配を受けてきた。第一次世界大戦後にはじめて独立するものの、1940年以降はリトアニア同様、ソ連に併合された。

言語的にみると、ラトビア語とリトアニア語は同じインド・ヨーロッパ語族バルト語派である（ただし相互の意思疎通は困難とされている）が、フィンランド語に近いエストニア語はフィン・ウゴル語族で、ラトビア語、リトアニア語とはまったく異なる。宗教的にはエストニア、ラトビアにはプロテスタントが多いが、リトアニアはカトリック圏である。

地理的にはエストニアとラトビアがロシアと国境を接し、かつ国境画定をめぐって対立があり、ラトビアは2007年によりやく国境協定の締結をみたものの、エストニアについてはいまだ国境は未確定である。これに対してリトアニアはロシアの飛び地カリーニングラードと接するものの、ロシア本国とは接しておらず、他にポーランド、ベラルーシと隣接しているが、未解決の国境問題はない。

こうした多様性を持った三国が「バルト」として共有する最大のものは、1918年にロシア革命直後の混乱期に独立を果たしながら、1939年の独ソ不可侵条約の秘密議定書を契機に1940年に再びソ連への「併合」を強いられ、その後、1991年のソ連解体前後まで抑圧され、独立の回復ができなかったという歴史の悲劇性である。この共有された歴史記憶のため、バルト三国においては、独立と安全保障確保への渴望が非常に強い。このことは独立以来の政治家の発言からもうかがい知ることができる。しかし他の中・東欧諸国と異なり、バルト三国においては、必ずしもそれがダイレクトにNATO加盟を求める世論とはならなかった。旧ソ連であった経緯やロシアとの地理的接近性から、これら三国にとって、ロシアとの良好な関係なしに独立と安全保障の確保はありえず、そのためにはロシアを刺激しないことも重要だったのである。バルト三国におけるNATOをめぐる世論調査の動向は、そうした揺れ動いているさまを反映している。

1990年代のバルト三国の世論においては、NATO加盟支持は必ずしも高くはなかった。1998年3月に実施された調査によると、リトアニアでのNATO支持は55%（不支持26%）、ラトビアの支持は47%（不支持32%）、エストニアの支持は54%（不支持31%）であった。NATO支持が50%前後という状況は、1999年、2000年の世論調査でもほぼ同じか、むしろ下がる傾向にあり、特に1999年4月のコソボ紛争勃発直後のリトアニアにおける調査ではロシアの反NATOキャンペーンの影響もあって、NATO加盟支持(31%)とNATO加盟不支持(32%)が拮抗していた¹。こうした数値は、第10章でみたようにポーランドのNATO支持が90年代はおおむね60%~70%であったことと比べると、かなり低いことがわかる。共有された悲劇の記憶のため、バルト三国の人びとは、米国、NATOへの期待と、ロシアを刺激することへの怖れとの間で揺れ動いていた。換言すれば、ロシアを潜在的脅威とみなしかねない形でのNATOへの加入には躊躇があったのであろう。

バルト三国のNATO支持の世論が上向きになったのは、2001年の9.11テロ以降であった。2001年12月の世論調査では、リトアニアのNATO支持は64%²、ラトビアも64%、エストニアは68%であった。その後もラトビアのNATO支持は68%（2003年12月）³、エストニアは2004年のNATO加盟以

降、70%代で安定的に推移し、2010年1月には80%に達している⁴。

2001年の9.11テロ以降にNATO加盟支持が上向きになった理由としては、テロとの戦いに際して米ロ関係が改善され、それによってバルト三国によるNATO加盟へのロシア側の反発が弱まる可能性がでてきたことがあげられる。別の言い方をすると、テロとの戦い、国際的危機管理という目的を強調することにより、加盟への環境が整ったのであった。エストニア、ラトビア、リトアニアのバルト三国は、冷戦構造の崩壊をもたらし、その後のNATO拡大を牽引してきた米国の立場を支持していた。その意味ではポーランドと同様に「大西洋派」であり、アフガニスタンについても、イラク戦争に際しても、ブッシュ政権の外交政策に支持を表明し、兵士を派遣することでNATOへの貢献も果たしている（表参照）。

表 バルト三国の軍と海外展開（2009年末現在）

The Military Balance 2010, IISS, Routledge, 2010 より筆者作成。

国名	兵力	ミッション	派遣人数
エストニア	4,750 陸:4,200 海:300 空:250	ISAF/NATO	150
		KFOR/NATO	31
		NTM-I/NATO(IRAQ)	3
		NRF/NATO	1個 EOD 班
		EUFOR/Althea	2
		UNTSO/UN(中東)	1
		Moldova/OSCE	2
ラトビア	5,745 統合:3,202 陸:1,058 海:587 空:319 国境警備:579	ISAF/NATO	70
		KFOR/NATO	19
		EUFOR/Althea	2
		Moldova/OSCE	1
リトアニア	8,850 陸:7,190 海:470 空:950 国境警備: 14,600	ISAF/NATO	250
		KFOR/NATO	36
		NTM-I/NATO(IRAQ)	4
		EUROF/Althea	1

（網掛けは NATO 任務）

そもそもバルト三国には自国軍が存在しなかっただけに、1994年にNATOのPfPに参加して以来、NATOの協力のもとで新国軍を建設した。各国とも安全保障ドクトリンを2000年前後までに相次いで作成し、そのなかでもNATOとの関係は重視されていた。もっとも国軍とはいえ規模が非常に小さいため、NATOへの軍事的貢献は微々たるもので、もっぱらニッチな能力（NBC防護能力、医療衛生洗浄能力、爆発物処理能力、サイバー防衛能力など）が注目されている⁵。エストニアの首都タリンに設置されたNATOの「サイバー防衛センター（Center of Excellence）」はその典型的な例である。

2004年以降の変化－多様性への回帰

エストニア、ラトビア、リトアニアは2004年4月にNATO、5月にEUに、それぞれ加盟した。これ以降、バルト三国においては、多様性への回帰ともいえるべき状況が生まれている。

エストニアにおいて最大の懸念材料は、対ロシア政策である。人口（約329万）の約35%という比較的大きな勢力をもつロシア語系住民の存在のため、エストニアでは民族的一体性を保とうとするナショナリズムが強い。エストニアは1940年「併合」を無効とし、それ以前の1920年のタルト条約への原状回復を主張してロシアとの間に交渉を行っているが、難航しており、依然としてロシアとの国境画定条約締結には至っていない⁶。

これに対してラトビアも、同じように人口の27.5%がロシア語系で、エストニアと同じような問題を抱えている。しかしEU加盟後の2007年にラトビアは、ロシアとの関係に配慮して現状を承認し、ロシアと最終国境条約を締結した。

エストニア、ラトビアに比して、リトアニアはそもそも歴史的に独立の経験を有しており、地理的にもバルト三国のなかでロシア中心部とは最も離れていたこともあってロシア語系住民も少なく（人口の約6.3%程度）、また首都ヴィリユスは戦間期にポーランド領であったのがソ連支配のもとでリトアニアに戻された経緯からもうかがえるように、現在の独立と安全保障確保のうえで、ロシアへの警戒心はエストニア、ラトビアほど強くない⁷。

このような歴史、人口構成、国境問題、地理的ないし地政学的環境の違い

から、「大西洋派」とはいえ、2004年以降、バルト三国の防衛・安全保障政策面には、微妙な差がみられるようになっている。また EU に加盟したことで、バルト三国はますます西欧や、伝統的な通商パートナーである北欧との経済関係を重視している。そのため安全保障面でも次第に変化がみられている。

2004年の「加盟候補国ユーロバロメータ」(図参照)によると、EU加盟を目前に控えたバルト三国の防衛・安全保障観には、すでに変化の兆しがあらわれていた。EUの防衛・安全保障次元への期待の高まりである。自らが強力な軍事力を持ち得ない小国バルト三国にとって、国際法と対話を重視するEUのソフトな安全保障アプローチに、より親和性を見いだすようになったとしても不思議はない。

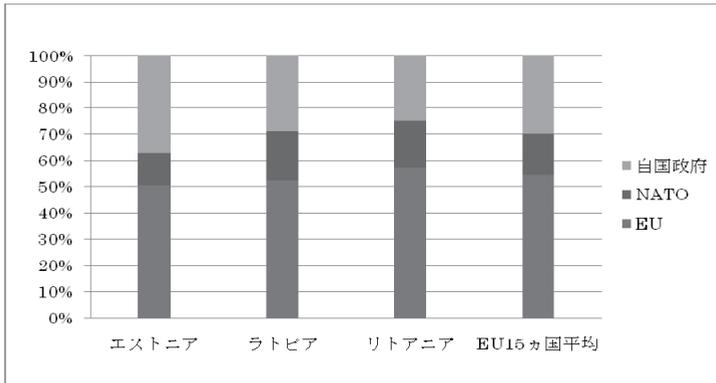


図 どこが欧州防衛政策を決定すべきか。

Candidate Countries Eurobarometer 2004.1[ただし EU15カ国平均は Eurobarometer 61]
(Fieldwork: Feb.-Mar2004), July 2004より筆者作成

もっともそのことは、NATOへの期待を損なうものではない。とりわけ2008年夏のロシアによるグルジア侵攻は、バルト三国に衝撃を与えた。バルト三国は、21世紀に入っても依然として領土防衛の問題に一定のリアリティがある地域であることも否定できないであろう。これはロシアとの国境画定がなされていないエストニアにとっては、より深刻である。現実には2004年のNATO

加盟直後から、バルト三国は空域管制を NATO に要請し、NATO 側は加盟国の空軍機がローテーションにより空域監視を行っている。

バルト三国においては 2004 年の EU 加盟前後より、それぞれの多様性が目立ってきている。その意味では経済のみならず政治、安全保障面でも、他の中・東欧諸国と同様に EU 志向を強めつつあるといえよう。しかし同時に「バルト」として共有する歴史の悲劇性のため、エストニアもラトビアもリトアニアも、程度の違いこそあれ、領土防衛の呪縛から完全には解き放たれていない。そのためこれら三国は引き続き「大西洋派」として、その独立と安全保障の確保を、NATO に依存している面がある。バルト三国は、2010 年 11 月に採択が予定されている戦略概念においても、集団防衛機能が強調され、強化されることを期待しているのである。

—注—

- ¹ Grazina Miniotaite, “The Baltic States: In Search of Security and Identity”, In Charles Krupnick, *Almost NATO: partners and players in Central and Eastern European security*, Rowman & Littlefield Publishers, 2003., pp.287-288.
- ² The Mission of the the Republic of Lithuania to NATO, “Lithuania’s National NATO Integration Programme”, <<http://www.nato.int/pfp/lt/facts/fs22.html>>
- ³ Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, “Public support for NATO membership high in Latvia” [09 Jan 2004] <<http://www.mfa.gov.lv/en/news/press-releases/2004/jan/3310/?print=on>>
- ⁴ Ministry of Defence of the Republic of Estonia, “Public Opinion Surveys” <<http://www.mod.gov.ee/en/avalik-arvamus>>
- ⁵ Cost Implications of Implementing the March 26, 2003, NATO Accession Protocols, Congressional Budget Office, April 28, 2003, p.13, Table.6.
- ⁶ 小森宏美「EU の対外政策とエストニア」、羽場久美子・小森田秋夫・田中素香編『ヨーロッパの東方拡大』岩波書店、2006 年、222～227 頁。
- ⁷ 小森宏美「EU の対外政策とエストニア」、羽場久美子・小森田秋夫・田中素香編『ヨーロッパの東方拡大』岩波書店、2006 年、222～227 頁。また次も参照。小森宏美「バルト三国とロシアの関係—歴史と国境問題」平成 19 年度「調査研究」（北方領土問題対策協会）<<http://www.hoppou.go.jp/event/research/pdf/materialdata200803.pdf>>

第3部 NATOとユーラシアの地政学

第11章：ロシア及び旧ソ連諸国、中国

—中国台頭とユーラシアにおける政治パワーとしての NATO—

河東哲夫

1. NATOをめぐる現在の主要トレンド

(1) 米ロ関係「リセット」reset——第二の NATO・ロシア接近期

米国のブッシュ（ジュニア）大統領の時代、NATO・ロシア関係は NATO の拡大、東欧への MD 配備、グルジア戦争などをめぐって対立気味に推移した。しかしオバマ政権は、経済回復、アフガニスタン、イラン問題解決に軸足を置き、ロシアとの過度の対立がもたらすコストを嫌って米ロ関係の「リセット」を標榜するに至った。金融危機と原油価格暴落のあおりを受けて自国の経済力の限界を思い知らされたメドベージェフ政権もこれにちやほやして、反米的言動を控えている状況にある。ロシアは未だ、イラン制裁問題などについて具体的な対米協力を行っているわけではないが、プーチン大統領が原油価格上昇による GDP 急上昇を背景に反米ナショナリズムを煽っては、国内の支持を掻き立てていた 08 年までの状況に比べれば、「ロシアの脅威」ははるかに薄れて見えるようになっている。

08 年 8 月のグルジア戦争について、ドイツ、フランスなどは当初からロシアへの厳しい対応を控えていたが、09 年秋に EU の諮問調査委はグルジア戦争の責任はサーカシヴィリ大統領の側にもあるとの調査結果を提出、これが手打ち式であったかのように、2010 年 1 月に NATO・ロシア評議会が再開された。NATO・ロシア関係はグルジア戦争以前の状況（反テロ・麻薬取締などについて具体的な協力を推進）に戻ったと言えよう。

またブッシュ政権時代にはグルジア、ウクライナ、キルギスで、選挙の結果に野党や NGO が民主主義を標榜しクレームをつけては長命政権を倒す、「カラー革命」が盛んに起きた。これらの動きは欧米諸国の NGO にノウハウ、資金を提供されてのものが多く、レジーム・チェンジのあげくできた新政権は例外なしに、果てしない政争や利権闘争に墮していった。そのためもあり、オバマ政権は民主主義を長期の目標として掲げるも、これを力で他国に強制することはしないと明言している。

更にブッシュ時代にロシアを怒らせた NATO の拡大についても、当面そのモメンタムは消えており、欧州は 2009 年に EU が立ち上げた「東方パートナーシップ」(対象はウクライナ、ベラルーシ、モルドヴァ、グルジア、アルメニア、アゼルバイジャン) 程度のもので当面を糊塗しようとしている。

そのような状況のなかで、ロシアの NATO 加盟、欧州配備の米軍戦術核の撤去、NATO に代わる新しい欧州安全保障の枠組みなどにつき、欧州、ロシア双方から提言が相次ぐようになってきている¹。メドベージェフ大統領は 08 年の就任間もなく、(米国、ロシアを包括する) 新しい欧州安全保障の枠組みを作ることに具体的提案を行った(文末注 7 参照)。同種提案は戦後、ソ連・ロシアが何回となく繰り返してきたものであり、今回についても NATO 側は欧州安全保障にかかわる決定についてロシアが拒否権を持つこととなるとして拒否している。またロシアが仮に NATO に加盟すれば、ロシア軍が米国人司令官に指揮されることとなるのでロシアが受け入れるはずもない。つまりロシアが NATO に「加盟」するとは、NATO がその集団防衛機能を実質的に失い、現在の国連、あるいは OSCE のようなものに変質することを意味する。

それでも、NATO 諸国側においては、2009 年末くらいからロシアに対する宥和的な発言が増えている。メリー・ワシントン大学名誉教授のリチャード・クリッカスは 2009 年 12 月出版した著書「メドベージェフ・プラン：新しい欧州安保体制ではロシアに発言権(拒否権ではなく)を与えよ」(Medvedev's Plan: Giving Russia a Voice but not a Veto in a New European Security System) において、冷戦時代の思考を捨ててロシアの NATO 加盟に向けて行動計画(MAP)を作成するべき旨を説いている。同人は、「ロシアを NATO に加盟させる過程でアプハジア、オセチアの問題、そして(日本の)北方領土問題も解決することができる。ロシアを変えることができるからだ」と書いている。

2010 年 2 月訪ロしたロバートソン元 NATO 事務総長はロシアのコメルサント紙に対し、「ロシアにとっての脅威は NATO にとっての脅威である。ロシアの NATO 加盟は、10 年前より蓋然性を持つようになった」と述べている。また 2010 年 2 月 1 日、カール・ビルト・スウェーデン外相とシコルスキ・ポーランド外相は連名でニューヨーク・タイムスに寄稿し、米ロ間で進行中の

戦略核第2次削減交渉が妥結した後は、欧州配備の戦術核も削減、撤廃すべきことを主張した²。

こうした状況下、2010年OSCEの議長国であるカザフスタンはロシアとも緊密に調整しつつ、同国においてOSCE、NATO、上海協力機構、集団安全保障条約機構などを糾合した首脳会議を行うことを画策している。

こうした動きの性質を判断する上で重要なのは、ロシア、NATO双方ともその内部は決して一枚岩ではないということである。リベラル派のロシア人は、自分と自国を「ヨーロッパ文明の一部」として位置付ける。それは自分の自由と発言権を維持するために必要だし、また経済的に欧州に大きく依存するロシアにとって、欧州は自分たちの生活水準向上のためにも必須の存在ととらえているからである。彼らが既出のメドベージェフ提案と同様の提案をしてくれば、その意図には真摯なものがあるだろう。しかし、リベラル派はロシアにおいて政治力を有さない。政策決定権を握る政府幹部にとっては、欧州からの脅威を除去・弱化することが最大の目標なのであり、軍にとってはエリツィン時代に老朽化した装備を再ぶ近代化するまでの時間稼ぎの意味が大きいので、彼らの作成する提案に安易に乗ることは危険である。NATOとロシアは、宇宙の物質と反物質の間の関係のようなところがあり、双方が出会うと双方とも瞬時に消えてなくなりかねない。

（2）遠心力のはたらく欧州

常々指摘されるように、NATOは①ドイツを抑え、②ソ連から守り、③米国を欧州に引きとめておくことを当初の目的としていたようなものだが、今では①、②の必要性は後退し、③だけが残っている状態にある。そして更に、欧州内部の紛争要因が大きく減少した中、NATO域外、つまりグローバルな役割をどうするかというところでアフガニスタンに進出、そこでつまづいたところとも言おうか。

欧州に対する米国の関与、及び米軍の駐留は続いており、昨年9月に東欧へのMD配備中止を発表したが、本年1月にはそれに代わるものとしてポーランドなどへのパトリオット防空ミサイルの配備を提示している。しかし、オバマ政権の関心が米国内、アフガニスタン、中国などに傾いていることは

明らかである。その中で、対ロシア政策も含めて欧州諸国間の齟齬はその幅を広げており、欧州に遠心的傾向を高めている。

ソ連の崩壊以来ドイツは中東欧諸国への NATO、EU の拡大を主導し、それによって得た市場を利用して、2008 年の世界金融危機までの好況を実現した。これに対してフランスのサルコジ大統領は、2008 年に「地中海連合」を立ち上げた。そして 2009 年鳴り物入りで成立したリスボン条約は、実際には EU の政治統合をどれほど進めていないことが当初から明らかで、欧州統合気運に停滞感を漂わすこととなった。ドイツは以前からロシアの天然ガスへの過度の依存を改めようとしなかったし、フランスも 2009 年末にはヘリコプター搭載強襲揚陸艦（「ミストラル」級。2 万トン強。艦隊司令システム装備）の対ロ輸出を成約した。後者は米国、その他一部の NATO 諸国が強い懸念を示したにもかかわらず、行われたものである³。これからドイツなども、ロシアへの兵器輸出に踏み切る可能性がある。また、ロシアの側でも NATO への兵器輸出の可能性を云々し始めている⁴。

ロシア社会が多様であるとするなら、欧州はそのはるか上をいく複雑系そのものである。欧州諸国の国益はそれぞれ異なる上、それら諸国の国内も一枚岩ではなく、NATO がらみの諸政策は時として国内の政争に巻き込まれやすい。またロシアとの関係は政治理念だけでなく、シェレダー・前ドイツ首相がロシアからの天然ガス・パイプライン「ノルトストリーム」の建設会社の監査役に就いたことが示すように、利権が介在して不透明な軌跡を示すことがある⁵。

またフランスは、対ロ関係においてドイツだけが突出しないよう意を用いているようであり、上記「ミストラル」級軍艦の売却もその好例である。ここにおいては、19 世紀末から第一次世界大戦に至る欧州の合従連衡、またはパワー・ポリティクスの発想が見て取れる。第一次世界大戦は、ドイツ・オーストリア・イタリア同盟にフランス・ロシアの同盟が拮抗して起きたものである。ただ二次にわたる大戦の記憶はヨーロッパ人の脳裏では風化しつつあり、「戦争を防止するために欧州の統合を強化する」という切実性は現実味を失いつつある。今回のギリシャ財政危機に対するドイツの後ろ向きな対応が示すように、EU も多くの加盟国国民にとっては、利益よりも負担ばかり

が目につくようになっている可能性がある。

このように欧州の大国においては遠心的傾向が目立っているが、その一方、新たに加盟した中東欧諸国、そしてバルト諸国が NATO の集団安全保障条約としての古典的な役割を強く推しているのが最近の新たな要因であり、これは NATO 内において無視できない恒常的な要因となっていこう。かつてソ連の影響下にあった、あるいは一部であったこれら諸国にとっては、「ロシアの脅威」はこれからも現実に存在する問題なのである。これら諸国の中にはポーランドのように、米国内でかなりの政治力を有する国もあり、その発言力は無視できない。だがそれでも、ドイツ、フランス、英国にとってロシアはもはや大きな脅威ではなく、NATO が「ロシアの脅威」で団結力を強化できる時代ではなくなった。

仮に在欧米軍が撤退、あるいは空洞化し、NATO が集団防衛よりも OSCE のような協議・協力だけを目的とする組織になった場合、欧州では伝統的なパワー・ポリティクスが復活し、EU も瓦解する可能性がある。そうなった場合、中東欧・バルト諸国は、欧州の大国とロシアの間に挟まれ、かつてのポーランド分割のような事態にまでは至らずとも、その命運を弄ばれることとなろう。

他方、米欧関係、NATO が維持されれば、国連、日米安保とも連携して、世界の広い地域における安定維持・強化に貢献していく道も開いていくことができよう。

（3）中国の台頭と NATO・ロシア関係

現在の世界では中国が大きなファクターとして登場し、世界の政治・経済がこの点を念頭に再編成の渦中にあるが、NATO もそのあおりを受けている。もちろん NATO がアジアでの紛争処理に乗り出すようなことはあるまいが、ユーラシア大陸で米国、中国、ロシア等が繰り広げるバランス外交の中で、「NATO」（つまり米欧連合）というブランドが有する政治的効果は、経済面にほぼ限られている EU のそれを上回っている。例えば、ロシアは NATO と関係を強化することで台頭する中国の力を中和しようとし、NATO の方は台頭する中国を集団の話し合いの場で「エンゲージ」するために上海協力機構との交流を深める、というような動きが、既に見られる（後出）。

以上が示すことは、米欧同盟としての NATO はユーラシア大陸全般においてブランドを確立した、パーセプション上のプレーヤーになったのである。つまりユーラシアの諸国は、NATO に軍事的役割を期待しているわけではないが、これと何らかの交流・協力関係を結び、そのことを世界に PR することで、自国をめぐるバランスを有利なものとするよう、競い始めているのである。

このことは、日本が NATO との関係を強化するための有力な論拠となる。小回りのきく外交をやりにくい日本が、海千山千がしのぎを削るユーラシア大陸の政治に本格的に関われば火傷をするだけだろうが、他方これに適度に加わっていかねば、自分の立場を悪くするだろう。

以下、NATO とロシア、旧ソ連諸国、中国等との関係はどうなっているのか、その中で日本と NATO の関係はどうあるべきなのか、について考察してみたい。

2. NATO の歴史におけるソ連——いくつかの特徴

(1) 割りきって考えるべきではない欧州の政治

米国が世界の中心舞台に登場し、冷戦が 30 年以上も続いたことによって、二項対立の解釈が国際政治に定着した。欧州は自由、民主主義、市場経済の本場として、共産主義ソ連という悪に対置する絶対的な善としてイメージされ、世界は黒白の対立となった。

だが欧州ほど赤裸々なパワー・ポリティクスが繰り広げられてきたところは世界に少なく、合従連衡を常とした欧州において、恒常的な同盟国、友好国というものはない。自由、民主主義などのシンボルは政争上のプロパガンダ、旗印として利用されてきたのである⁶。

そして第一次世界大戦までは、ロシアは大・陸軍国として常に欧州諸国の合従連衡の相手であり、しかもその組み合わせは柔軟に変わっていった。ビスマルクが微妙なバランス外交を展開して辞任した後、欧州はブロック化し、独逸伊同盟と仏露同盟が拮抗して第一次大戦に至る。ドイツ敗北とロシア革命後のソ連孤立を受けて、1922 年のラップロ条約ではドイツとソ連が組んだのである。

また欧州諸国の国内にも、様々の勢力、思潮が渦巻き、それが選挙で政治に反映されるために、欧州諸国の外交は必ずしも一貫した論理的なものになり得ない。例えば1950年代初頭フランスは、西独のNATO加盟が「ドイツ軍」を復活させることとなるのを嫌い、代案として欧州防衛共同体設立を推進したが、1954年同国における政権交代によってその政策は覆され、欧州政治に混乱を引き起こした⁷。戦後西ドイツの国内においては、1955年のNATO加盟にあたり、野党の社会民主党SPDを中心とする強い反対運動が展開された。「NATO加盟はドイツの分裂を恒久化する」というのが表向きの反対の理由だったが、その裏にはSPDの支持層の多くが東独に存在していたことがあると指摘されている。

現在ロシアがポーランドを迂回してドイツまで、バルト海底に建設しつつある天然ガス・パイプライン「ノルト・ストリーム」は、シュレーダーが首相の時代に推進したものであるが、同人が首相辞任後、北部欧州ガスパイプライン社の監査委員長のポストに収まった（プーチン大統領にオファーされたもの）ことは、ドイツ国内の輿論を驚かせた。これは単に倫理上の問題にとどまらず、社会民主党の資金源としての意味も持っている可能性がある。2009年7月、ドイツのRWE社（ライン・ウェストファリア電力）はトルクメニスタンが有するカスピ海床第23区の試掘契約を落札したが、このガスが将来ロシア領を経ずに搬出されることとなれば、それはロシアにとって不利になるものである。ドイツ国内にも種々異なる利害を有する諸勢力がいて、一貫した対ロ政策を取りにくいのであろう。

（2）ソ連の「集団安全保障」構想は冷戦初期から——当時はNATO骨抜きを画策

NATO設立など、欧州で米国のプレゼンスが強化されたり、欧州が統合を強めようとするたびに、ソ連が集団安全保障構想を打ち上げて欧州を攪乱しようとするのがしばしば起きた。

例えば戦後、ドイツ再統一が東西間で話し合われた時、西側はまず統一を実現してから統一ドイツと連合国の間で平和条約を結ぶべしとしたのに対しソ連は、西独・東独が別個に連合国側と平和条約を交渉しそのあと統一をは

かるという漠然たる提案で対抗して、結論が出なかったことがある。そうした中、1954年1月ベルリンでの米英仏ソ4国の外相会談でソ連は、両独からの全軍隊の撤退、平和条約締結までの両独の中立、全欧（米国を除く）集団安全保障条約の締結を提案している。これが多分初めての、全欧安保構想ではないかと思われる。

この会談は失敗に終わるがその後ソ連は、「全欧安保会議に米国が参加することに反対しない」、「ソ連のNATO加盟を討議する用意がある」とまで言明して、今度は1955年5月の西独の主権回復・NATO加盟を止めようとしたのである。

1975年のCSCE(欧州安全保障協力会議)首脳会議の開催は、ソ連の集団安全保障構想が実ったとも言えるものであるが（西側はこの代わりに通常兵器削減交渉開始という譲歩をソ連から獲得していた）、NATOは分裂せず、逆にCSCE樹立によって緊張感が減じた上に、西側の情報が大量に流入したソ連では、国民の生活不満が高まりソ連解体の触媒となってしまった。

現在、メドベージェフ大統領は再び「全欧州安全保障条約」の締結を提唱しているが⁸、欧州は敬遠している。

（3）欧州安全保障の仕組みはNATO以外にも存在

欧州の安全保障については、NATO以外にもいくつもの集団的枠組みが存在する。殆ど活動していないものもあり、実際の武力を伴う安全保障ではいずれもNATOにはるかに劣る。しかし、これらを見捨てNATOとソ連の関係を語ることは片手落ちである。欧州とソ連、ロシアとの関係は、人権問題を扱う欧州評議会も含め、多数の場・機関において展開してきたのである。ここではWEU⁹、MBFR(CFE)¹⁰、CSCE(OSCE)¹¹、EUの安全保障制度であるESDP¹²にのみ言及しておく。

日本においては「対米依存」からの脱却を狙うがあまり、欧州において武力に依存しないOSCE、あるいは「EU独自の兵力」が、安全保障に十分な役割を果たしているかの夢が時としてまかりとおる。ところが実際は、ソ連という脅威が消滅した欧州においてさえ、兵力を持たないOSCEは紛争処理・解決には無力なのである。また欧州と日本の安全保障体制のうち決定的

な差としてあげられるのが、英仏による独自の核保有とベルギー、ドイツ、トルコなどが米国の戦術核の常時配置を認めていることである¹³。

3. ソ連崩壊以降の NATO・ロシア関係

(1) 「民主化・市場経済化革命」の情熱・西側からの援助への安易な期待

エリツィンは、「改革」熱を煽ることで国民の支持を得た政治家である。従って彼の存立基盤は共産党の下の旧体制を否定し、共産党の利権構造を破壊してその利益を国民に分け与える恰好を取ることにあった。そのために民主主義・市場経済路線を推進し、それを西側にも印象づけて改革実現のための資金・技術・ノウハウを得ようとしたのである。

彼はこの路線を堅持したが、それは国内で寡占資本家の台頭と彼らによる政治の私物化を生んだ。そしてエリツィンは 1996 年以降、国債の大量発行によって偽りの繁栄を築くも、それは 1998 年 8 月にデフォルトとなり、企業の間でも支払いと給料の未払いが常態化した。

エリツィンはその奇矯な行動から、西側諸国の本当の信頼を得ることはできなかつたし、慢性的に経済不振にあった西側は、たとえエリツィンを信じたとしてもロシアに気前よい支援を行うことはできなかつた。西側は、ロシアに技術支援、人道支援は行ったが、大型の資金援助や直接投資は行わなかつたのである。ロシア人は欧州に出稼ぎ、旅行に出ることを強く望んだが、西側はロシア人への査証取得手続きを緩和することはなかつた。

当時の西側の対応を、「ロシアを失った」原因として批判することは容易であるが、ロシア側が西側にあまりに多くを望みすぎたことで、自ら失望の原因を作った面も否めない。いずれにしても日本で見落とされがちなのは、ロシアは欧州文明においては異質な存在であるということである。ロシアは欧州の個人主義・市民社会の伝統を全く欠く。上層部の教養・マナーは欧州的であるが、社会全体のことを考えず私利私欲に傾きがち傾向が強い。そして大衆の殆どは、政府を憎みつつも、これへの依存体質が強い。

ゴルバチョフ時代末期から NATO はソ連及びソ連圏諸国と「北大西洋協力評議会」を設立して公式な関係を樹立していたし、エリツィンは「ロシアは NATO に加盟してもいい」とマスコミに公言する時さえあった。軍の反発と

NATO側から拒絶されるという懸念さえなければ、ロシアは正式な加盟申請をしていたかもしれない。西側においてもロシアをNATOに入れることが識者の間で議論されたが、「ロシアの加盟はNATOの意味を崩壊させる」ということでほぼ意見の一致が見られていた。

結局エリツィンの時代、ロシアがすり寄ったにもかかわらずNATOの対ロシア関係は表面上の友好関係に止まり、ブッシュ政権が成立してからはロシア軽視、NATO拡大の方向へ流れ込んでいくのである。プーチン大統領はこれを、「西側は当時十分助けてくれず、ロシアを軽侮した」という表現で言い立て、国内のナショナリズムを煽った。

（2）NATOの拡大とロシアとの摩擦

冷戦終結後、NATOが旧東欧・中欧諸国に拡大していく経緯については第1部の第1章を参照願いたい。確認のためここでもアウトラインを繰り返しておきたい。

一般に大帝国が崩壊すると、その周縁部では「力の真空」が生じやすい。それは周辺列強の勢力争いを招き、第1次大戦の際のセルビアのように戦争の原因になったりするのである。また旧帝国の周縁に独立した諸国は、旧宗主国が再び締め付けを強めてくることを恐れて、安全保障を外部の強国に求めようとする。これが、旧ソ連崩壊後の中東欧、バルト三国で起きたことである。これら諸国は民族的・文明的には欧州の一員であり、EU、NATOへの加盟を求めるのは自然な成り行きだったし、またそれは米国等に散在する亡命者、移住者のロビー活動によっても促進されたのだろう。

NATO拡大はクリントン政権末期から始まったのだが、米国はロシアの反発を気遣い、ロシアとNATOの間の協議フォーラムを段階的に格上げし、これによってロシアを慰撫しようとした。だがその「格上げ」の内容は大したものではなかった。NATOがポーランド、チェコ、ハンガリーに拡大された際には、「NATOとロシアの間の相互関係、協力及び安全保障に関する基本議定書」("The Founding Act")が取り交わされた¹⁴。

その後2001年9月の集団テロ事件を経て2002年にはバルト3国、ルーマニア、スロベニア、ブルガリア、スロバキアの加盟が決定された（2004年に

実現)が、それと並行して2002年には「NATO・ロシア合同常設評議会」を格上げして「NATO・ロシア理事会」を設置、ロシアをNATOの準加盟国として扱い、表向きはNATO加盟国と同等の立場で話し合いができる恰好をとった。

その後もNATO拡大の動きはアルバニア、クロアチア、マケドニアに及び、遂にはグルジア、アゼルバイジャン、そしてウクライナまでもが話頭にのぼるようになった。この間ロシアは黙って耐えていたわけではなく、1999年3月NATOがユーゴスラヴィアの首都ベオグラードを国連の委任を得ずに空爆した頃から、「旧ソ連領のバルト三国」をNATOに編入することはドイツ統一の際の口約束に反するとして猛然と反発を始め、1999年6月にはNATO主体のKFOR軍がコソヴォに展開する機先を制してボスニアのロシア平和維持軍をプリシュティナ空港に急派して、一時これを制圧する動きを示した。

ロシアにとって、欧州文明の洗礼を濃厚に受けていたバルト三国がNATOに加盟することはまだ許容範囲にあったろうが、ソ連の主要部分を成していたウクライナ、そして欧州文明とは無関係なグルジア、アゼルバイジャンまでもがNATO拡大の対象となるに至っては、石油収入急増で自尊心が再び膨れ上がっていたこともあり、本格的な反発の動きに出た。2007年2月ミュンヘンにおける安全保障問題セミナーで演説したブーチン大統領は、NATO拡大、東欧へのMD配備などを強い表現で非難、その後も対西側強面路線を維持し、遂には2008年8月のグルジア戦争に至ったのである¹⁵。ロシアは迫いつめられた心理になっていたようで、あるロシア人識者は筆者に「メドベージェフ大統領が軍事行動に出なければ、政局になっていただろう」と述べたことがある。

グルジア戦争後の08年12月のNATO外相会議においては、米国が推進したウクライナ、グルジア両国のNATO加盟に向けてのMAP(加盟へ向けての行程表)は採択されず、代わってANP(Annual National Plan)なるものが採択されるに止まった。その直後成立したオバマ政権は経済回復を当面の至上課題とし、国際関係では民主化を性急に推進することなく、諸国との協調と協力、経済発展支援によって安定を維持する政策に転じている。NATOの拡大は当面、行われまいであらう。

（3）既に多岐にわたる NATO・ロシア間の協力

読者の中には、NATO・ロシア間の関係と言うと、安全保障をめぐる論戦と政治的な綱引きしかないのではないかと思っている方もおられることと思う。だが実際には、NATOはその事務局を先頭に、ロシアとの間で実質的な協力関係・プロジェクトを推進してきている。既出のように、ロシアは1991年末にNATOが新設した North Atlantic Cooperation Council に当初から加入し（後に EUro-Atlantic Partnership Council と改名）、1994年には Partnership for Peace にも加わった。1996年には、ロシア軍兵士が NATO 主導のボスニア、ヘルツェゴヴィナ平和維持軍に加わり、1997年には NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security に署名して、これに基づき常駐共同評議会（PJC）を設置した。1998年にはロシアがブラッセルに、NATO 向け代表部を開設する。

NATO・ロシア関係はエリツィン末期、コソヴォ問題をめぐって後退するが、2000年に就任したプーチン大統領はこれを前向きなものに回復する旨言明し、2001年9月11日集団テロ事件直後には NATO がロシアの領空を通過してアフガニスタンに空輸を行うことを認めて、前向きなモメンタムを決定的なものとした。2002年には NATO がモスクワに軍事連絡代表部を置き、同年には上述 PJC を発展解消して NATO-Russia Council (NRC) を設置した。

2003年に NATO とロシアは潜水艦乗組員救出についての合意に署名し、2004年にはロシアで災害対策の共同演習が行われた。同年、NRC は反テロ・アクションプランを採択している。

2005年には英国のチームが、カムチャツカで事故を起こした潜水艦の乗員を救出したり、NRC がモスクワ郊外でロシアの麻薬取締要員の研修を開始した。NATO・ロシアの参謀要員間の交流、相互研修、国内緊急事態への対処ぶりについての共同演習はほぼ定期的に行われるようになり、地中海ではロシアの巡洋艦が NATO の反テロ作戦 Operation Active Endeavour のために配備された。

2008年8月のグルジア戦争によって NATO・ロシア間のハイレベルの交流は停止されるが、反テロ、麻薬取締についての協力プロジェクトなどは続行されていた。2009年には、ロシアの軍艦がソマリア沖で海賊対策に従事して

いる。同年3月、NATO外相会議は、NRC枠内でロシアとの公的な交流と協力を再開することを決定し、2010年1月28日にはブラッセルでグルジア戦争以来初のNATO・ロシア評議会会合が開かれて、両者の関係はグルジア戦争以前に戻った¹⁶。2010年2月には、NATO新戦略概念作成に当たってラスムッセン事務総長が委嘱した「賢人グループ」12名¹⁷が訪ロして、相互理解を深めている。そしてロシア国防省が2010年2月公表した新軍事ドクトリンにおいて、NATOの拡大は対処すべき「危険性」として定義されているが、それは2000年に採択された旧ドクトリンがNATO拡大を「脅威」として定義しているの比べると、警戒レベルが一段落ちているのである¹⁸。

冷戦終了前後ソ連・ロシアは東欧から軍を撤退させ、NATOを敵対視するのを止めたばかりでなく、兵力を大幅に削減した。「攻勢を開始すれば1週間で大西洋岸に達する」と言われていたソ連時代の實力はもはやない。中東欧諸国がNATOに加盟して以降、通常兵力面でのバランスはむしろNATO側に有利になったとさえ言える。現在アフガニスタンでの作戦に忙殺されて目立たないが、ドイツなど一部のNATO諸国は（ロシアとの）大規模正規戦はもはやあり得ないことを見越し、地域紛争・対テロ作戦に主眼を置いた小規模編成に軍を変えつつある。NATOとロシアは、互いに友好関係を築けばその軍事力の多くが不要になるというジレンマを抱えているが、いずれにしても軍事同盟としてのNATOは再定義を必要としているのである。

NATOが「ロシアは脅威だ」と言う場合、前述のごとくそれはNATOの結束を維持しておくための為にする議論であることがある。他方、ロシアもNATOを敵視しているようであっても、それは国内の結束を維持するための議論であることもある。またロシア人の対欧州コンプレックスは非常に強いいため、NATO側が譲歩すればロシアも結局は応ずることが多い点も考慮に入れるべきである。

日本は、NATO・ロシア関係の一々の局面にあまり振り回されることなく、米国・欧州・ロシア間の基本的構図は当面、①米国は欧州の一体性維持のための必須の存在、②NATOとロシアは同盟相手ではないが敵でもない、という2点を踏まえて推移していっくだろうことを観念して政策を立てていけばいいものと思う。

ロシア社会における腐敗、透明性、アカウンタビリティ欠如等が、欧州文明と全く相いれない危険な存在であることは言うまでもない。だがそれは本来、欧州が軍事同盟を作らなければ守れない、というものでもない。バルト諸国、中東欧諸国にとってはNATOが軍事同盟であり続けて欲しいだろうが、「古い欧州」諸国にとってはNATOはリンチ・ピンとしての米国を欧州につながる止めておくための政治同盟、あるいは対ロ核抑止力確保のための手段となっているのではないだろうか¹⁹。今日のNATOは、中国に対する抑止力確保、そして東アジアの平和と安定を保証するリンチ・ピンとしての日米同盟と対称的な状況に置かれているとも言えよう。

4. 旧ソ連諸国の現状

(1) 低落したままのロシアの軍事力

第二次大戦で数千万人を失ったソ連にとって国の防衛は最大の政策課題であり、軍の側も予算が取りやすかったであろう。また生産費用は度外視して政府の注文を達成することに専念していればいい軍需生産は、官僚主義の原則で運営されていた中央集権指令経済に適合していた。この結果、ソ連の工業生産の50%以上が軍需に向けられ、耐久消費財生産は亜流の地位に貶められた。地方の巨大な軍需工場はしばしば企業城下町を構成し、市営交通機関、病院、学校など多くの社会インフラも直接・間接にこれら企業によって負担されていた。米国においても第二次大戦で急成長した軍産複合体の扱いは現在に至ってなお問題であるが、ソ連においてはその程度ははるかに著しかったのである。

エリツィン時代、装備調達費は10分の1に減少するが、これはエリツィンが事前に公言していたような「軍需予算を社会福祉に回す」というようなたやすいものではなく、ロシアの工業の大宗、社会福祉の基盤を破壊し、失業も生んで、混乱の90年代の大きな原因となった。その中でロシア軍はソ連時代、総勢400万人強だったのが、現在では110万人程度に激減し、装備は老朽化・陳腐化を強め、ミサイル製造などにおける技術も大きく失われた。東欧方面に駐留していたソ連軍はゴルバチョフ時代から撤退を始めていたし、中央アジア諸国が独立したため、中国の新疆地方とは殆ど国境を接していない状況

となった。この方面から中国を牽制することができなくなったのである。

2008年8月のグルジア戦争はロシアの勝利に終わったが、実際にはロシア軍は第二次大戦の前線からやってきたかのような姿を露わにした。それは精密誘導兵器、無人機等を持たないがために接近戦を余儀なくされて死傷者が増えること、米軍のように前線の状況を遠隔地で集中的に把握し指令を下すことのできる電子システムを持っていないことなどである。グルジアに進出したロシア軍の将校同士が、制式の無線機が機能しなかったために、市販の携帯電話でグルジアの電話網を使って連絡をする場面もあったと伝えられている。

海軍はソ連時代に比し、「ロシアの艦隊はフランス、英国艦隊の6分の1、日本の3分の1の兵力となった。この10年で、ロシア海軍に配備されたものは2千トンの駆逐艦ただ1隻」という状況にある²⁰。また戦時の抵堪性に優れる潜水艦搭載のSLBMが老朽化しているため、現在「国防予算の40%を海軍に向け、その殆どはSLBMシステム近代化のために使われている」（セルゲイ・イワノフ副首相）にもかかわらず、新規開発中のブラーヴァ・ミサイルは実験失敗を重ねている。同ミサイルを搭載するために特別に作られたBorei級原潜は、ミサイルなしに就航せざるを得ない状況にある。

またソ連が分裂したことは、兵器の生産体制をずたずたに切った。それはウクライナとの関係において最も顕著である。現在でもロシアの軍用ヘリコプターのエンジン生産は全面的にウクライナに依存、ロシアの兵器の3分の1はウクライナでの生産に何らかの形で依存している（大きなものでは軍艦のガス・タービン）と報じられている。そしてウクライナはもともと、ソ連核ミサイルの開発・生産の拠点であった。現在ロシアが開発中の原潜搭載用の新型SLBM「ブラーヴァ」は、10回以上実験を行って成功したのはそのうち2～3回に過ぎないが（09年12月にもノルウェー上空で空中爆発を起こし、変種のオーロラとして注目を浴びた）、これも多弾頭ミサイル開発に不慣れのもスクワ熱技術研究所が開発を請け負っていること他に、同ミサイルを構成する多数の部品を精度をもって製造する技術力をロシアが失っているためであると言われる。

ロシアの（戦略）核弾頭（現在約4000、米国は5500。現在交渉中のSTART-□

改定では、双方 1500 程度を目標としている)は老朽化のスピードが速く、更新が追い付いていない²¹。にもかかわらず、通常兵力を大幅に削減したロシアは核兵器を重視する姿勢を再び強め、グルジア戦争のような地域紛争においても先制使用さえ辞さない姿勢を見せている。

だが「古い欧州」においては、「ロシアの核」がもたらす脅威は格段に低下した。中距離核ミサイルは 1987 年の米ソ協定で相互に撤廃してある。但し依然として約 5000 発に上ると推測される、ロシアの戦術核は残っている。

2008 年 9 月に国際石油価格の暴落と世界金融危機のあおりをもちに受けるまでの数年間、ロシアは軍需予算を大幅に増加させ、ドル・ベースでも日本の国防予算を上回るまでになっていた (2008 年予算は約 390 億ドル相当)。だがメドベージェフ大統領、プーチン首相双方とも、ソ連時代の過度な軍需負担が経済をだめにしたと何度も発言しており、軍需を野放図に増やす構えは見せていない。消費の味を覚えた大衆は、政府が軍事大国の復活をはかろうとしても、これに反対するだろう。

たとえ予算を増やしたとしても、人口が減少気味である上に青年の兵役忌避が強まっているロシアでは、通常兵力の本格的増強は不可能であろう。また国内のインフレ亢進に伴って兵器の生産原価も急上昇しており、この数年軍需予算を増やしても調達できる兵器の絶対量は変わっていないとの報道もある。

なおロシアは 2009 年、これまでで最高の約 80 億ドルの兵器輸出を達成したが、主要輸出先はかつての中国から、インド、中近東、東南アジアに移りつつある。世界の兵器市場が欧米企業に席卷される中で、ロシアはニッチ市場を求めざるを得ず、タイで逮捕されている Victor Bout 等の兵器密売人の助けも借りて紛争地域、紛争予備地域に兵器を売り込むことによって世界の紛争を先鋭化させかねない。またインドネシア、マレーシア、ベトナム、ミャンマーなどのアジア諸国に戦闘機などの売り込みを強めていることも、アジアにおける不安定要因となり得る。他方、NATO はロシアがアフガニスタン政府軍にロシア製兵器を供与することを希望しているが²²、ロシアは NATO 側による支払いを要求して交渉は頓挫している。

（2）中期的には石油大国でも、長期的には見通しのないロシア経済

2008年まで、ロシアはG8、BRICsの一国として、2020年までにはGDPで世界4～5位になるとの見通しが喧伝されるほどであったが、石油価格の暴落と世界金融危機のあおりで09年にGDPを7.9%低下させてからは、「ロシアをBRICsから除外して考えるべきだ」という逆の極端な意見が現れるようになった。ロシア経済は石油価格の波間に上下する泡の如きもろい体質を持っているのは確かであるが、その石油収入を国内でサービスなどによって膨らましていけば、2020年にはかなりのGDPを達成して不思議ではない。そして原油収入が膨大であるためにルーブルは常に高値に貼りつくので、ドル・ベースで計算したロシアのGDPは益々大きなものに見えるであろう。

2000年から2008年にかけてロシアのドル・ベース名目GDPは約6倍に伸びたが、その間のインフレは387%に達しており、ルーブルは対ドルで12%上昇している。名目上の成長はみかけの要素が強く、国内の実質的な生活水準上昇は限られているのである。多額の原油輸出収入を政府が吸い上げ、それを社会保障などの消費に大盤振る舞いしてきたが故、そして不動産開発のために大量の外国資金を借り入れたことにより、08年上半期のインフレ率は8%にも達している。モスクワでの大卒初任給は日本を上回るほどであり、ホテルは一泊600ドル以上するようになってきている。従って2020年までにドル・ベースのGDPが世界で4位になったとしても、それは一種の「上げ底」経済であり、図体の割には実力の乏しいものになっていよう。

ロシアの基本的な問題は、ソ連共産党亡き後、あの広い国土を統治する組織的基盤として行政府、軍隊、警察、諜報機関くらいしか見当たらないことである。政府は各省間、中央・地方間の連携が悪く、軍隊は腐敗している上に行政能力がなく、警察も同様である。従ってプーチン大統領は自らの出身組織で、比較的廉潔、かつ国益を考えることができる（と思われた）諜報機関に統治の軸足を置き、それは今でも続いているのである。

問題は、諜報機関要員は自らを万能と思っているわりには、市場経済のルール、世界経済の現実に無知で、何でも政治家の合意と行政命令と摘発で実現できると思っているところにある。そればかりか、プーチン大統領第2期には諜報機関出身の側近達自身が利権獲得に乗り出したように見え、これが

ロシア社会における「何でもあり」との腐った風潮を益々強いものとした。

これを克服するために自由化と民主化をはかろうとしても、広大、かつ資源配分が偏ったロシアの場合、拙速な自由化と市場経済化は直ちに政治的野心の実現と利権獲得を目指した、ルール無視の戦いに社会を陥れる。これは90年代前半期の大混乱で証明されており、それゆえ国民自身が「自由より秩序」を重視している。ロシアにおいては、「公益無視の私益」という伝統が人々のメンタリティーにしみついているが故に、国を改革不能で出口のない状況に追いやっているのである。

プライス・ウォーター・ハウスは最近、「2030年にはロシアのGDPは世界で5位」とする試算結果を公表した。実際、国際石油価格の回復に伴って09年後半のロシア輸出額は回復しており（但し輸入はそれ以上に急増）、ロシアは再び石油主導の疑似成長軌道に乗りつつある。それは、ロシアにおける改革意欲を再び殺ぐだろう。

しかし世界における石油節約・代替の動きは急であり、天然ガスは米国がシェール・ロックからのガス採取に乗り出し（米国は09年、世界最大のガス生産国になったもよう）、カタールが西欧へのLNGの野放図な輸出に踏み切ったことなど、かつての売り手市場ではなくなった。

だが、ロシアは製造業に転換しようにも、外資以外に耐久消費財生産をロシア国内で（経済的に）行える企業はない。ところが欧米諸国は利益率の高いエネルギー部門への投資に集中しがちであり、原油輸出収入でルーブルが恒常的に高値に貼りついている現状では、外国から部品を持ち込んでロシアで組み立てるトヨタ型モデルも機能しにくい。常に流入する原油輸出収入は国内貨幣流通を膨らませ、恒常的なインフレと賃金の高騰を生み、例えばトヨタの工場も人員の確保に困難を来していると言われる。

手詰まりの中で政府は原発建設、宇宙・航空技術、IT・通信技術、ナノテク等に重点を置くとしており、原発輸出では最近ベトナムでの入札で日本を破る等の成功を収めている。しかしチェルノブイリ事故以降、原発建設を控えていたロシアに、原発建設・技術能力がどこまであるかは疑問であるし、三菱重工のRegional Jetの向こうを張って開発中のスホイ・スーパー・ジェットもエンジン開発の遅れ等から試験飛行延期を重ねている。

こうして内政、経済とも手詰まりのロシアであるが、使えるものは何でも使って巧妙な外交を展開している。イラン制裁、アフガニスタンへの米軍物資の空輸問題など、領土の大きさという利点を活用して元手のかからない外交をしているのである。「何々をしてやらない」ということで力を発揮する、ニューサンス・パワー（お邪魔虫）外交である。

また現在欧米が金融危機、アフガニスタン、イラン問題に忙殺されて、「民主主義の普及は長期的課題。今は他国に押し付けない」（オバマ政権）という政策をとる中、ロシアの平和攻勢ばかりが目立っている。それは、欧州でEUの統合機運が腰砕けになり、フランスの対ロ軍艦輸出が示すように遠心的傾向さえ出ている中で、あたかも、世界政治においてロシアが優勢に転じたかのような印象さえ与える。

だがロシアはこれまでも、基本的には低空飛行を続けながら何とか世界で重きを維持してきた国である。これを極端に脅威視したり、逆に軽侮したりすることなしに、「同盟相手でもなく敵でもない」、言ってみれば国際政治における一つのバランス要因としてつきあっていくのが、NATOにとってもまた日本にとっても最も現実的であろう。

（3）バルト三国

バルト三国はハンザ同盟の時代以来、欧州文明の一員であった。旧ソ連諸国の中では最もヨーロッパ的なところであり、ロシア革命後一時独立したにもかかわらずこれを軍事的侵略によってソ連に統合されたことで、ロシアに対する敵愾心を最も強く有する地域でもある。ソ連末期から独立運動が盛んになり、三国ともソ連崩壊以前から独立を宣言していた。

ソ連崩壊後、バルト諸国には欧州、フィンランドの金融機関が進出し、原油の積み出しなどにおいてロシアの強い利権を残しながらも、金融危機までは経済成長を達成している。バルト諸国はソ連時代から亡命政府を通じて米国及び英国と強い関係を有し、2004年にはNATO、EUへの加盟を達成した。

ロシアは、バルト諸国は欧州の勢力範囲であると認めているところがあり、その面でロシアからの脅威は少ないが、他方エストニア、ラトビアはロシアと未解決の国境問題を抱えている。両国が譲る形で一応の決着を見ているが、

議会による批准がまだ行われていないのである。またリトアニアはロシアの飛び地であるカリーニングラード（以前のドイツ領、かつ哲学者カントの故地ケーニヒスベルク）への鉄道が通るところであり、ロシアとの紛争要因がないわけではない。NATOはバルト諸国の軍装備近代化への協力などにあたっては、ロシアを過度に刺激しないように注意する必要がある。

（4）ウクライナ

ウクライナは民族的、言語的にロシアに近く、学説によってはここをロシア人の故地とするものもある。ウクライナ、ロシア間はソ連時代、意識的にも非常に近かった（特にウクライナ東部は歴史的・経済的・文化的にロシアに近い）。

ウクライナはフランスと同等の面積・人口（約4600万人）、豊かな農地と発達した重化学工業を有する大国であり、この国がロシア、NATOのいずれに転ぶかは欧州大陸における力のバランスを大きく左右する。1991年12月ソ連が崩壊したのも、それに先立つ同月ウクライナの国民投票で、独立支持が多数を占めたことが引き金となったのである。

またウクライナはロシアにとって、核ミサイルなど兵器生産の中心地だった。現在でもロシアの軍用ヘリコプターのエンジン生産は全面的にウクライナに依存、ロシアの兵器の3分の1はウクライナでの生産に何らかの形で依存している（大きなものでは軍艦のガス・タービン）と報じられている。08年夏グルジア戦争でウクライナは、グルジア政府に対空兵器等を供与してロシアから反発を受けた。それでもロシアが制裁措置に踏み切らなかったのは、上記の依存関係があるためと思われる。また精油所は殆どロシアのものであると報じられている。

このことが示すように、ウクライナとロシアの経済は不可分の一体をなしている面が多く、表面上争論が起こっても、それがどこまで真実のものなのかは外部の者からはうかがい知れぬところがある。

2004年の冬、グルジアでの「バラ革命」に続く「オレンジ革命」の熱気の中、ユシェンコが大統領に就任したが²³、その後は議会との果てしない政争、他の政治家との利権争いに終始、対EU輸出の好調で高度成長を実現した経

済も世界金融危機で低落し、IMFの支援をあおぐまでに至っている。ユシエンコの支持率は5%以下に落ち、2010年1月の大統領選では第1回投票であえなく落選した。第2回投票ではヤヌコヴィチ元首相とチモシエンコ首相の間の争いとなったが、両者とも対NATO、対口関係をイシューとすることはなく、結局大統領に当選したヤヌコヴィチも就任早々、EUとロシアを相次いで訪問することによって、ウクライナの国益追求を第一とする外交路線を明らかにしている。

つまりウクライナでは、ユシエンコが支持率を掻き立てるため弄んだ「NATO加盟」、「反ロシア」の御旗に国民は沸き立たなくなっているのである。ウクライナは歴史的に、欧州に近い西部とロシアに近い東部に分かれており、ユシエンコの政策には当初から無理があった。NATO加盟は世論の30%程度の支持しか得ていない。

ウクライナは1994年にNATOのPartnership for Peaceに加わり、1997年にCharter on a Distinctive Partnershipに合意し、NATO・ウクライナ委員会(NUC)を発足させた。2005年にはユシエンコ大統領就任を受けて、「ウクライナのNATO加盟希望と関連諸改革についてのIntensified Dialogue」が開始された²⁴。ブッシュ政権はウクライナのNATO加盟を強力に推進しようとしたが、ロシアがNATO拡大には武力で対抗することをグルジア戦争で示したこともあって、MAPを作成するには至らず、2009年12月NATO加盟を意識してのAnnual National Planを毎年作成、実行していくことで止まっている。ヤヌコヴィチ政権の誕生により、ウクライナのNATO加盟はしばらく棚上げになった。

中期的に見るならば、ウクライナとロシアの間には紛争要因は多々ある。黒海・アゾフ海の間ケルチ海峡における両国間の境界線など、未確定の国境は数カ所ある。またフルシチョフが1955年、「ロシア民族のウクライナ民族への友情の印として譲った」クリミア半島については、ロシアの政治家が時々返還を求めては民族主義を掻き立てる材料とする。それ以上に問題なのは同半島に所在するシンフェローポリ軍港であり、ここはロシアの黒海艦隊が2017年まで租借をしているが、2017年以後についてはいつ争論が持ち上がってもおかしくない。ロシア・ウクライナ関係が緊張度を深めると、黒海艦隊将兵がシンフェローポリ市全体の施政権を篡奪する可能性すら指摘され

ている。

しかし当面、米ロ関係にならってウクライナ・ロシア関係も平穩に推移するであろうから、NATOにおいてウクライナ問題が焦眉の急の問題として議論されることはあるまい。他方、政争にかまけ安易に支援を求めてくるウクライナに嫌気がさした欧州が、これを突き放してロシアからの融資に依存させたとしても、ウクライナがロシアに併呑されるようなことにはならないだろう。ウクライナは他の旧ソ連諸国と同じくロシア、西側（そして時々中国）双方を競り合わせて最大の利益を得る政策を続けるであろう。

なお、ロシアの対EU天然ガス輸出の約80%は、ウクライナのパイプラインを通じて行われている。08~09年の冬、ウクライナ向けロシア天然ガスの価格交渉紛糾のあおりでEU向け天然ガス供給が危機にひんしたが、この裏には天然ガス輸入にからむウクライナ国内の利権争奪をめぐるユシェンコ大統領とチモシェンコ首相の争いがあったようである。またウクライナ国内の天然ガス・インフラの多くはガズプロムが建設したもので、今でもロシアは大きな発言権を有しているもようである。ウクライナをめぐるロシアの天然ガス供給・通過問題は、多分に利権、価格をめぐる争い、あるいは茶番であることが多く、ロシアが欧州のエネルギー安全保障の首根っこを握っていることを表すものとは言い切れない。LNG製造・積み出し設備を欧州方面に持たないロシアにとっては、パイプラインで供給するガスを比較的高い価格で安定的に購入してくれる欧州は、絶対的な顧客であり、これを失うような愚挙はしないであろう。

（5）モルドヴァ

ルーマニア、ウクライナの狭間に位置するモルドヴァは、その国内で独立を標榜してロシア軍も駐留させている沿ドニエストル地区を抱えているものの、長年共産党のヴォローニン大統領の下にあったことと、戦略的要地でもないためか、欧州諸国、NATOの関心を呼んでいない。但し、ルーマニアと歴史的・民族的に近いベッサラビア地区を抱えていることと、NATO、EUへの接近は常に政党間のイシューになっていることから、NATOとの関係は波乱含みではある²⁵。

モルドヴァの国内諸勢力はロシア、ルーマニア、ウクライナに或いは抗い、あるいはこれの支持を得て互いに争っている。2009年まで大統領を務めたヴォローニンはソ連共産党の流れを引く人物であるが、ロシアと実は緊密な関係を維持する一方では親西側を旗印として、同じく親西側の旗印を国内的考慮から使おうとするウクライナ、アゼルバイジャン、グルジアなどと GUAM を結成した。同大統領は軍事的には中立を維持したまま EU には加盟するとの政策を追求していたが（EU 側は NATO 加盟とのセットでなければ受け入れない）、同人の対西側接近は沿ドニエストル問題などでロシアから譲歩を獲得するための見せ球であった可能性が大きい。

目下、モルドヴァにおいては諸政党間の力が拮抗して新大統領を選ぶこともできずにおり（モルドヴァでは、大統領は公選ではなく、議会における互選で選ばれる）、本年5月の議会での第2回大統領選出投票の結果次第では、2009年に引き続きまた総選挙となる可能性がある。なお、モルドヴァは NATO と Partnership Action Plan を結んでおり、2008年9月アルメニアでの1000名規模の PFP 諸国共同演習にも参加している。

（6）コーカサス諸国

旧ソ連のコーカサス地域のうち、現在独立国となっているのはグルジア、アルメニア、アゼルバイジャンの三国である。この三国間の国境は比較的新しいものであるが、それぞれ異なる民族から成り、古い異なる歴史を有する。グルジア、アルメニアは、古代ギリシャを含め、地中海文明、そして中東のオリエン文明との深い関わりの中で発展した。アルメニアは独自のキリスト教会、グルジアはギリシャ正教の流れ、アゼルバイジャンはイスラムで、アルメニアが最も欧州文明に近く、グルジアは独自、アゼルバイジャンはトルコ文明に属する。

これら三国は、自前の独立運動の結果、独立したのではない。ソ連が崩壊した結果、あるいはエリツィンがソ連を解散した結果放り出されたのであり、ロシアとの経済関係に多くを依存してソ連崩壊後もロシアと緊密な関係を続けた。特にアルメニアは、米国、フランスなどに多くの移民を有し、かなりの政治力を有するにもかかわらず、かつての宗主国である隣国トルコと緊張

関係を有し、また同じく隣国アゼルバイジャンの領土内の飛び地ナゴルノ・カラバフ地方（現在表向きは独立しているが、実際はアルメニアの管轄下にある）をめぐるアゼルバイジャンと争っているため、ロシアの支援を必要としている。現在、米国がナゴルノ・カラバフ問題解決とアルメニア・トルコ間の外交関係開設を支援しているが、それが実現した場合には、アルメニアはNATO側に傾き得る。

グルジアは1783年、ペルシャ、オスマンの脅威から保護してもらうため、ロシアとゲオルギー条約を結んだが、その後1809年にはロシアから一方的に併合される憂き目にあった。その後グルジアはロシア文化の不可欠な一部となり、他方ロシア革命後にはスターリン、オルジョニキーゼなどグルジア出身者が全体主義的アプローチをソ連で大いに進める要因ともなった。

2008年のグルジア戦争は、グルジア国内のアブハジア、オセチア両民族が以前から独立を求めてロシアを引き込んでいたのを、これを抑えることを公約として2004年に大統領になったサーカシヴィリが、NATOへの加盟を錦の御旗に米国からの支援を得られるものと勘違いして突っ走ったことが背景にある。NATOはこれにより一時、ロシアとの協力案件のうちいくつかを停止したが、2010年1月には「NATO・ロシア評議会」を再開、サーカシヴィリの立場を貶める形でロシアとの関係修復を実現した。NATO側には、アフガニスタンへの物資搬入のためにはロシアの協力が欠かせないという要因がある。

欧米のNPOに強く支えられた「バラ革命」の中に誕生したサーカシヴィリ政権であるが、グルジア戦争前後のサーカシヴィリの虚言癖、NATOの支援を安易に当てる姿勢は西側マスコミの反感を買うに至り、サーカシヴィリ政権がこの地方に強い専制・利権体質から抜けきれないこともあって、「グルジアの民主化革命」の偶像は地に墜ちた。グルジアのNATO加盟問題はこうして、少なくともオバマ政権の間は棚上げとなる形勢にある²⁶。

アゼルバイジャンとアルメニアの対立は、この地域をめぐるロシア、米国、トルコ、イランなどの相互関係に影響を与えている。たとえば2009年後半、国内アルメニア・ロビーの圧力で米国が動き、トルコ・アルメニア間の外交関係樹立が合意されたかに見えたのだが、こうなるとアルメニアの立場が有

利になるため、ナゴルノ・カラバフ問題を抱えるアゼルバイジャンはこれまでの微妙に西側寄りの立場をややロシア寄りに修正、米国などが企図するロシア迂回の天然ガス・パイプライン「ナブッコ」の成立を難しくする態度に出た²⁷。

結局09年12月にエアドアン・トルコ首相が訪米の際、アルメニアとの関係樹立はナゴルノ・カラバフ問題が解決した後にする、トルコは民族的に近いアゼルバイジャンとの友好関係維持を重視するとの趣旨をオバマ大統領との共同記者会見で述べて、コーカサスにおける地殻変動の動きは止まった。

NATOはコーカサス三国とそれぞれ、Partnership Action Planを結んでおり、時々共同軍事演習も行っている。アルメニアはコソボのKFORに軍隊を派遣したし、アフガニスタンのISAFへの参加も検討中である。アゼルバイジャンとグルジアは、ISAFに既に軍隊を派遣している。

上述の如くコーカサス諸国間の関係、大国間の関係は複雑に絡み合っていて、ステータス・quoを崩すような大きな動きは起こりにくい情勢にある。ウクライナでさえ手に余している欧州諸国にとっては、コーカサスは少々欧州文明に近くとも、NATOとして軍事的対応をするには遠すぎる地に見えるようである。米国も、オバマ政権の間はコーカサス地域にまで進出する本格的意欲は見せないだろう²⁸。

(7) 中央アジア

中央アジアはウズベキスタン、カザフスタン、キルギス、タジキスタン、トルクメニスタンの5カ国からなる。南半分、すなわちウズベキスタン、タジキスタン、及びトルクメニスタン南部は古来ペルシャ文明圏の中にあり(それどころか、サマルカンド、ブハラなどはむしろ、その中心部であったこともある)、農耕文明の色彩が強い。北半分は乾いた草原が続き、古来スキタイ、モンゴル、トルコといった遊牧民族を東西南北に送り出してきた地域である。

しかし現在の中央アジア5カ国の仕分けは、ソ連時代に初めて用いられたものであり、19世紀半ばロシア帝国による征服まではこの地域ではいくつかの都市国家が並立していた。また、「中央アジア」だけを切り離して扱うのは歴史・政治・経済・文化的に誤りであり、これが新疆ウイグル、インド北部、

パキスタン、アフガニスタン、イランと一体のものとして推移してきた地域であることを忘れてはならない。ここは旧ソ連の中でも、欧州文明、ロシア文明とは全く異質の地域であり、社会は地縁クランを単位とした専制・ボス支配的性格を色濃く残している。

この地域は16世紀頃チムール帝国としてまとまったのを最後に、都市国家割拠状態に陥った。これらを19世紀、ロシア帝国が植民地化し、それがソ連時代まで続いたことによって、オリエン特文明圏は新疆ウイグル、ロシア帝国内の中央アジア、大英帝国のインド、オスマン・トルコなどに分断されることになったのである。

ソ連の崩壊によって、この地域の枠組みは再び流動化した。「中央アジアはソ連の一部で、ロシア人の国」という誤解からは早く卒業し、アフガニスタン、イラン、中国新疆地方等との相互連関の中で中央アジアを捉えなければならなくなったのである。

中央アジア情勢が世界情勢全般、あるいは日本が所在する東アジアの情勢に大きな影響を及ぼすことは少ない。だがこの地域は、中国やロシアのいわゆる「裏庭」だ。中央アジアで彼らが上げ潮か退潮傾向にあるかは、欧州、あるいは東アジア方面におけるロシア、あるいは中国の勢いに反映する。

（8）中央アジアをめぐる諸大国の思惑

現在の中央アジアでは、支配的な力を持つ国が中央アジア諸国自身の中にも、また外部の大国の間にも無い、という一種の三すくみ、いや五すくみ、六すくみ構造が存在する。カザフスタンはGDPではウズベキスタンの5倍でありながら石油依存度が強く、しかも人口ではウズベキスタンの半分であるがため、どうしても中央アジアの盟主にはなれない。ロシアは、せめて中央アジアだけは自己の「勢力圏」として死守したいと思っていながら、アフガニスタンに兵力を派遣できないために²⁹、中央アジア諸国に万全の安全を保障してやるができない。冷戦時代のワルシャワ条約機構の現代版のような「集団安全保障条約機構」（CSTO）³⁰を作ってはいるが、強化の掛け声だけで実質が伴わない。ウズベキスタンは、ロシアがCSTOの初の実戦部隊として創設を提唱している「即応展開部隊」への参加を拒んでいる。

権威主義的で民主主義に欠けると言われる中央アジア各国の政権は、ソ連崩壊のあと米国から経済協力を受けることを渴望してきたが、2003年グルジアのシェヴァルナゼ政権が米国NGOに支援された野党勢力に倒されて以来、米国に接近すれば「レジーム・チェンジ」を起こされることを警戒するようになった。

だがその米国は少なくとも国務省ベースでは、冷戦終了後も中央アジアにさしたる関心は示してこなかった。「ここはロシア、中国の持ち場である。米国は彼らの既得権を侵すことなく、相応の関係を維持していく」というのが、その立場であった。しかし9月11日事件以降中央アジアは、アフガニスタン作戦の足場としてにわかに重要性を増した。1979年以来のアフガニスタン侵攻作戦の中で、ソ連がウズベキスタンのハナバード空軍基地など作戦大拠点を作り上げており、米国はこれを利用しようとしたのである。

だがこれまでさしたる経済援助もしてこなかったから、米国の中央アジアにおける地歩は弱かった。ロシアが憤慨するのを尻目にウズベキスタンのハナバード、キルギスのマナスで基地を借りたのはいいが、日本とは逆に米国側が基地使用料を払ったのだ。しかもウズベキスタンからは2005年に撤退を迫られ、半年で完全撤退している。キルギスでも基地賃貸料交渉がもつれ、バキエフ政権から立ち退き要求をつきつけられた挙句、支払い額の増額と米軍将兵の特権放棄をもってやっと合意した³¹。なおカザフスタン、ウズベキスタン、タジキスタンも、NATOあるいは米軍による、アフガニスタンへの物資輸送に協力している。

中国はこれまで、中央アジアには積極的な関心を示してこなかった。歴史上も、中国諸王朝の軍がフェルガナ盆地を越えて中央アジアに攻め込んだことはない。中国にとっては、中央アジアでロシアの勢威が強まろうが何であろうが、とにかくこの地域が落ち着いていて、新疆地方のウィグル族独立運動を支援するようなことがなければよかったのだろう。ウィグル族の独立運動を支援しかねない米国よりも、ロシアが中央アジアを支配している方が望ましいと思っていたのだと思われる。

だが2008年頃からは、中国の中央アジアへの経済的進出がにわかに本格化した。中国はカザフスタンから既に原油輸入を始めている上、2009年12月

にはトルクメニスタンから大量の天然ガスを輸入するためのパイプラインを稼働させた。これまでトルクメニスタンの天然ガスをほぼ独占してきたロシアはこれに強く抵抗したのだが、及ばなかったのである。但し前記の如く2009年を境に世界天然ガス市況が値崩れし始めたために、ロシアにとってトルクメニスタンのガスの重要性が薄れている。トルクメニスタンは買い手市場の中で、大口需要者の中国に低めの値決めをされかねない立場に追い込まれた。

インドは、パキスタン、中国に対抗していく上で、中央アジアに若干の価値を見出しているが、本格的対応をするだけの力を持っていない。パキスタンはアフガニスタンのタリバンを支援しているため、中央アジア諸国からは警戒されている。イランは中央アジアと同じイスラムでも、攻撃的なシーア派であるために、警戒されている。ただし同じペルシャ系人種のタジキスタンにおいてイランは90年代同国内戦に加担していた上に、現在ではインフラ建設支援等を通じて地歩を築いている。

トルコはソ連崩壊と同時に、トルコ民族の故地中央アジアに大トルコ文明圏を復活するチャンスと見て進出をはかったが、そのやり方が性急、かつ自分の利益追求中心と見られたために、中央アジア諸国民の心をとらえるには至っていない。

NATOは米国に引き込まれてアフガニスタンで行動しているが、中央アジアについては自分に関係のある地域とは見てこなかった。ここは欧州文明の範囲外だからNATOによる安全保障措置の埒外にあり、もっぱらEUが外交、通商関係を展開していればそれで十分、というのがNATO側の立場であった³²。

中央アジア諸国が産する石油、天然ガスはそれぞれ世界の総産出量の5%以下しかないが、近年世界で生産量が大幅に伸びている油田、ガス田はこの地域に集中しているので貴重な存在となっている。これらはほぼ全量がロシア領を経て欧州に輸出されてきたが、対ロ依存を嫌う欧州は石油についてはロシア領を通らないパイプラインを既に完成させており、天然ガスについても「ナブッコ」と称する南回りのパイプライン建設を目論んで、ロシアの策する「サウス・ストリーム」パイプライン建設構想に対抗している。ただサウス・ストリームはウクライナを回避するという目的も持っていたが、2010年

1月大統領選挙でロシア寄りと目されるヤヌコヴィチが当選したことで、これまで敵視していた「ナブッコ」と統合する案も一部で浮上している。これらの要因、つまり大国の間の鞘当、アフガニスタン情勢、エネルギー問題、そして世界経済危機の余波が、現在の中央アジア情勢を規定する主要な要因となっている。

（9）NATOと中央アジア諸国の関係

永世中立を標榜するトルクメニスタンでさえ NATO の Partnership for Peace に加入しており（但し右関連の催しには参加していない）、ウズベキスタンとカザフスタンは Individual Partnership Action Plan、キルギス、タジキスタンとトルクメニスタンは Individual Partnership Program を NATO と締結している。カザフスタンは 1995 年以來、NATO と「草原の鷲」共同演習（平和維持軍）を毎年行い、アルマトイ空挺大隊を NATO との連携用に指定している³³。カザフスタン軍の若手将校は、ソ連型の重装備ではなく、小型戦闘への対処を念頭に置いた NATO の合理的な兵装に関心を有している由である。またカザフスタンは、空挺部隊とカスピ海での海軍充実のために NATO から支援と助言を受けている。2007 年にはナザルバエフ大統領が NATO 本部を訪問し、08 年にはデ・ホープスヘッフエル NATO 事務局長（当時）がカザフスタンを訪問している。

キルギスも、Partnership for Peace の枠内での平和維持軍・反テロ共同演習に小規模ながら参加している。タジキスタンは、アフタニスタンでの作戦を行うフランス空軍機のために、ドシャンベ空港を恒常的に提供している他、2008 年にはラフモン大統領が NATO 本部を訪問している。タジキスタンとアフガニスタンの国境を流れるピャンジ川には、米国防省が 2007 年、短期間のうちに橋を完成させて、アフガニスタンへの新しい搬入路を確保した。トルクメニスタンは 2007 年、ベルディムハメドフ新大統領が NATO 本部を訪問している。また同年には、NATO の麻薬取締巡回研修チームを受け入れている。

中央アジア諸国は自国と周囲の情勢をよく見ており、状況に応じて NATO、ロシアとの関係に濃淡をつけている。しかし中央アジア諸国は、その安全保障などをロシアに完全に依存することを嫌い、しかも NATO に軍隊の装備近

代化支援、運用ノウハウの提供を期待していることもあり、ロシアに傾き過ぎてNATOとの関係を途絶させるようなことはあるまい。なお既出のように、カザフスタンは2010年のOSCE議長国である立場を最大限活用するため、OSCE、NATO、集団安全保障機構、上海協力機構加盟国を網羅した国際会議を行うべく画策中であるので、日本も蚊帳の外に置かれないよう注意が必要である。

(10) 上海協力機構と集団安全保障協力機構

2000年代初めまで、中国の対米関係には浮沈が目立った。そのためモスクワの中国外交官はNATOの動き、特にロシアとNATO接近の動きに神経質であった。「NATOとロシアが手を組むと、中国は東と西双方から圧力を受ける」というのが、彼らの懸念だったのだ。

中国と米国の関係が経済を軸に緊密なものとなった今日、中国国内の穏健・現実主義派の中には、NATOを敵視する必要はなく、これと交流を拡大するべしとする識者が現れた³⁴。それはユーラシア大陸全体を睨んだ地政学的戦略に基づくと言うよりも、中国の新疆地方と国境を接するばかりでなく、麻薬、資源（最近中国はカブール近くのマイナクに大規模銅鉱山の開発権利を取得している）の問題で大きな意味を有するアフガニスタンの安定化にNATOが大きな力を持っている現在、NATOと交流を拡大しておくに如かず、という現実的な考慮に基づくものだろう。

NATO事務局の方もかねて中国外交官とは交流をしているだけでなく、反テロ、アフガニスタンの麻薬取締りなどについて交流を拡大することにやぶさかではない。また欧州の識者の中には、「台頭著しい中国を集団安全保障の枠組みに引き込んでエンゲージするために」³⁵、NATOと上海協力機構の関係樹立を模索する向きも出ている³⁶。中国はこれに応ずることを決めたわけではないが、筆者が意見交換してきた中国の国際問題専門家で、NATOとの交流拡大に抵抗感を持たない者は多い。ところが以前とは様変わりなのだが、ロシアがNATO・中国の接近に神経質になり始めた気味があり、上海協力機構とNATOの関係推進にも抵抗しているもようである³⁷。

ロシアはNATOとの関係では、今や中国に牛耳られつつある上海協力機構

よりもロシア主導の「集団安全保障協力機構」（CSTO）を前面に立てる努力を続けている。だがNATOはCSTOを同格のものと見なしておらず、対話を拒んでいる³⁸。CSTOは2002年、冷戦時代のワルシャワ条約機構の一部復活を狙って1992年に結成されていた集団安全保障条約を改組したもので（グルジア、アゼルバイジャン、ウズベキスタンが脱退したこともあり）、ロシア、ベラルーシ、ウクライナ、アルメニア、カザフスタン、キルギス、タジキスタンが当初のメンバー、その後ウズベキスタンも加わった協議機構であり、NATOのような統合司令組織は有していない。だがこの数年ロシアは、NATOの早期展開部隊にならって「即応展開軍」を創設、これを自ら司令せんとしている³⁹。ウズベキスタンは、おそらくこれが自国に対して用いられかねないことを懸念して強硬に反対し、2010年2月現在、動きは止まっている。

他方、CSTO（事務局はモスクワにあり、事務局長はエリツィン時代の大統領府長官ボルジュジャである）は2009年国連事務総長に対して、国連がCSTOの正当性を認めて提携することを記した文書を交換することを提案し、2010年3月には署名に至った。これは、2008年NATO事務局と国連事務局が交わした交換公文にならったものである。

これまでロシアは、上海協力機構の名の下に行われた中国などとの共同軍事演習の際、これにCSTOの冠もかぶせるべく画策したが、中国がこれを拒絶してきたと言われる。米国との関係を緊密化させた中国は、ロシア傘下の軍事組織であるCSTOを盛りたてるようなことをして対米関係に無用の波風をたてることを避けたのであろう。

5. NATO・中国関係

NATOと中国の双方が、交流・協力拡大に前向きになっていることについては、前述した。EUにとって中国が、既に2004年から最大の貿易相手国になっていることも大きい。2008年12月のISPI Policy Briefは、EU・中国間の実務協力は進んでおり、既に27分野で事務レベルか大臣レベルの協議が行われていると報じている。それはエネルギー、環境保護、消費者保護、航空、教育、文化、雇用、知的所有権、海運、産業政策その他の由。

ブリッセルの中国外交官は9.11 集団テロ事件前後から、それまでの NATO への警戒心を解いて NATO 事務局と接触するようになった⁴⁰。中国と国境を接し、中国の伝統的な友好国であるパキスタンとも密接な関係を有するアフガニスタンで米国、NATO が作戦を開始する状況では、中国も NATO と情報交換を密にせざるを得ないだろう。それにアフガニスタン情勢は、隣接の中国新疆地方の情勢にも影響を与え、また麻薬取引の面でも大きな意味を持つ。

中央アジア諸国が NATO と公式の協力関係を有しているのに比し、中国は NATO と公式の交流・協力枠組みを持たない。しかし実際には、いくつかの交流・協力プロジェクトも動いているようで、それは恐らく「反テロ」を前面に立ててアフガニスタンなどをめぐる情報・意見交換、アフガニスタンからの麻薬流出取り締まり、アフガニスタンにおける中国人要員の安全確保などであると思われる。だが、その詳細は表に出てこない。反 NATO の姿勢を取るばかりでなく、最近では中国への警戒心も強めてきたロシアを過度に刺激しないよう、その規模は小さなものに止まっていると思われる。

当面の焦点は、中国がアフガニスタン政府軍への装備供与、訓練などを行うかどうか（2010年2月現在、NATO はロシアがこれを行うことを求めているが、ロシアは無償供与を拒否している）、アフガニスタンから米軍、NATO 兵力が撤退したあと、国連 PKO の類が配置されるのかどうか、その場合、中国が PKO に兵力を派遣するかどうか、といったところであろう。

NATO と中国の関係強化は、それがアフガニスタンを念頭に置いたものであったとしても、ユーラシア大陸における力のバランスを大いに変え得る。それは主として、「NATO と中国が交流している」というパーセプションがもたらす効果だけでしかないだろうが、政治にはパーセプションで動く側面もあり、日本も上海協力機構との関係強化も含めてこのゲームに早めに加わっておく必要がある。それをバランス外交と名づけようと、友愛外交と名づけようと、実質は同じである。友愛は、（こちらから拙速・過度な譲歩を行わない限り）外交に大きく資するものである。

他方、ロシアが中国軍を脅威として、以前よりも真剣にとらえるようになったのではないかとする声が最近見られる⁴¹。それが実際の潮流となっていた場合、NATO、ロシア、中国の間で複雑な三角関係が繰り広げられよう。

この場合にも、日本はNATOとの政治的関係を強化しておくのがいいのである。

(了)

—注—

- 1 例えば、米国陸軍大学戦略研究所のDick Krickusは、2010年1月出版した著書において、「冷戦マインドを捨て、ロシアをNATOに加盟させるためのMAP（加盟のためのアクション・プラン）を作るべき時である」との趣旨を主張した（Moscow Times）。
- 2 同記事によれば、冷戦時代の欧州配備戦術核弾頭数はソ連が2万8千、米国が8千。現在はそれぞれ500と200の由。
- 3 フランスからの輸出は1隻、他に3～4隻のライセンス生産を予定しているようだが、詳細不明。NATO事務局は、「輸出は合法的。しかし歴史的、地理的懸念も理解する」との、生ぬるい姿勢を取った。グルジア、バルト諸国はフランスに抗議を行った。米国はゲーツ国防長官を欧州に送って懸念を表明したが、アフガニスタン問題解決を優先してか、深くフォローはしなかった。
（以上2010年2月のJamestown資料）
- 4 例えば2010年1月28日付けRia Novostiにおいて、ロシア兵器輸出公社（ロスオボロンエクスポート）のイサイキン総裁は、「NATOに兵器を売る計画がある」と述べている。但しこれはアフガニスタン政府向け兵器を、NATOによる費用負担で売却する計画があるという意味かもしれない。
- 5 その典型は、2007年以降、欧州への天然ガス・パイプラインの経路をめぐる欧米ロ間のやりとりにおいて、ハンガリー、イタリアなどが米国の押す「ナブッコ」パイプラインよりもロシアの押す「サウス・ストリーム」パイプラインへの協力に傾いたことである。
- 6 社会においては、これらの価値観はアジア等におけるよりはるかに実現されていたが。
- 7 **欧州防衛共同体流産の顛末**
NATOはドイツの復活に備えて作られたから、当初は西独軍を除外していた。だが1950年6月の朝鮮戦争は、分割されていたドイツをめぐっても戦争が起こる危険を強く感じさせた。フランスはドイツの再軍備（英米はその以前から、西独軍を作ってNATOで活用しようとしていた）への反対を取り下げる。
だがフランスは「ドイツ軍」の復活は避けたかった。つまり西独の兵力復活は認めても、その政府に指揮権を与えたくはなかったのである。そこでフランスのブレバン首相が考え出したのが、超国家的な「欧州防衛共同体」(EDC)を作り、「ドイツ人の軍」はその超国家的機構の管理下に置いてしまおうということだった。具体的には超国家的な欧州議会を設置し、欧州国防大臣を置いてその下に欧州軍を設け、この中に各国軍隊を混合させてしまおうとしたのである。
1951年5月には米英仏・西独は「ボン平和条約」を締結し、EDCが成立したら同時に西独の主権を回復することで合意した。
1952年にEDC条約は仏、西独、ベネルクス三国、伊によって署名される。英米はこれに加わらず、NATOの一部として欧州大陸への駐留を続けていた。EDCの総兵力は125万人、空軍機5,300機を予定したというから、本格的なものだった。このEDC軍（欧州

大陸軍のようなものだ)がまとまってNATO軍に参加することになっていた。つまりEDCは欧州に超国家を作ることが目的ではなく、西独をNATOに加盟させるための便法だったのだ。

だが西独の戦後復興があまりに急でフランスの警戒心をあおるようになったこと、朝鮮戦争が終結したこと、1953年のスターリン死後ソ連が平和攻勢に出ていることにより、フランス世論はEDCに後ろ向きになる。1954年6月政変で、EDCにかねて反対だった急進社会党のマンデス・フランスが首相になると、EDCの実質を換骨奪胎した新案を作って各国に提示した。

これを各国に拒否されると1954年8月、フランス議会はEDC条約案討議打ち切りを採択することによって、EDC(そして同時進行していた「欧州政治共同体」設立への動き)を葬ったのである。

8 **ロシア提案の欧州安保条約案 (09.11.29発表)**

ロシアは「公表すればNATO側によって直ちに葬られてしまう」との目論見から、本件条約案の中身を長らく明らかにしなかった。しかし、2009年末には公表に踏み切った。それによれば主要な内容は次のとおりである。

第5条 締約国Aが締約国Bが条約を破っていると思った時、Aは全締約国に協議を呼びかけることができる。2/3のメンバーが出てくれば、その協議の決定は拘束力を持つ。

第7条 締約国が武力攻撃を受けた場合(他の締約国、域外国からの双方を含む)、自衛権あり。他の締約国は攻撃を受けた締約国を助けることができる。(注：これでは締約国が締約国を攻撃した場合、条約が解体してしまう)

⇒この場合、臨時会議を開き、これに締約国の4/5が出れば、その決定は拘束力を持つ。

第9条 締約国はこの条約に反する国際的義務は引き受けない

第10条 この条約は、EU、OSCE、CSTO、NATO、NIS及びバンクーバーからウラジオまでの全ての欧州・北米、ユーラシア諸国の署名に開放される。(注：これでは中国、インドも入り、国連と変わらない。NATOを廃止しろとは言っていない。NATOのように兵力で決定を担保することはしない)

(注：この条約案には、「国連を補充する」とあるため、UN理事会に承認されていないNATOの行動は難しくなる)

以上につき、ロシアの代表的戦略家カラガーノフが09年12月の国際会議でコメントしたことは次のとおりである。

- ①ロシアと米欧が対立するべき理由はない。
- ②ロシアは、NATO拡大の歯止めが欲しい。
- ③OSCEでは法的拘束力がない。それにOSCEは冷戦的思考を維持している。
- ④NATOがこのメドベージェフ提案を拒否するなら、ロシアは中国と提携する。中国がロシアを侮辱しないなら、たとえロシアが中国の弟分になっても構わない。
- ⑤メドベージェフ提案を実現すれば、米ロとも安心して中国、アジアへの接近が続けられる(注：この④、⑤は興味深い発想であるが、ロシア政府はこれを共有してはいるまい)
- ⑥メドベージェフ提案の条約の主眼点は、NATO、EU等が行う決定で、この条約締約国の利害に響くものは、事前協議を必要とする、というところにある(注：つまり、NATO、EUの決定にロシアがvetoを持ってしまう)。
- ⑦この条約が成立すれば、ロシアの民主化が進めやすくなる。
- ⑧この条約の代わりに当面、紛争予防・解決のための国際的組織の設立(注：欧州版の安保理のようなもの)、エネルギー安保、通常兵器削減、査証免除等、個々の協定

で代替してもいい。

- ⑨この条約は日米同盟等に敵対するものではないし、日米としてこの条約に加盟してもらってもいい。

(注：その場合全体として、ロシアも入った先進国同盟の色彩を帯びる)

9 WEU

1948年3月英、仏、ベネルックス三国がブラッセル条約を結んだ。これは、国防、経済、社会、文化諸方面についての協力を定めたものだったが、その本質は、ドイツの復活を恐れる国々に、戦前までの超大国英国が安全を保証したものと見え、その後のNATOの核となる。

その後西独の主権が回復されるとともに、ブラッセル条約は改定され、旧敵国の西独、伊が加盟して、「欧州連合」(WEU)と称することになった。米国抜きNATOのようなものであるが、独自の兵力を持っていないため実質的な意味を持たなかった。

その後1992年のマーストリヒト条約では、休眠状態にあったWEUがこれから創出されるべき「EU軍」を差配することを想定していたが、00年11月WEUの閣僚会議で、1999年のアムステルダム条約以降はソラーナがCFSP(EU政治協力)の上級代表としてEUの外相的役割を果たすと同時に、WEUの事務総長職をも兼任することになった。

WEUは実質的にCFSPに統合されたと言ってよい。しかしWEUは正式には廃止されていない。というのは、WEUにはトルコが準加盟国として入っている他、オプザバーにオーストリア、フィンランドがあるため、いくつかのWEU関係アレンジメントは残存させておくことに意味があるからである。

10 MBFR

MBFRは、「緊張緩和」を呼び掛けるソ連のブレジネフ政権に欧州が応えて1973年に開始した、通常兵力削減交渉である。合意に至らないまま1989年、CFE(Treaty on Conventional Armed Forces in Europe)条約交渉に移行した。CFEは1990年に署名に至るも、ソ連分裂に応じて内容修正を行い、1999年に「CFE適合条約」の署名に至った。これをロシア、ウクライナ、カザフスタン、ベラルーシは批准したが、欧州側はグルジア、モルドヴァからのロシア軍撤退までは批准を控える姿勢を取った。

ロシアは当時、グルジアからの撤退は開始したが、プーチン大統領は2007年2月頃から対米、対NATOで強面の姿勢を示すようになり、その一環として2007年12月、CFEの義務履行の一時停止を声明した。

これによりロシアは部隊を自由に動かせるようになったが(ウラル山脈から西では、ロシアは地域ごとに兵力の上限を規定され、移動の自由を持っていなかった)、戦車上限がロシアは6300台、NATOは22,000台のように、兵器数制限がNATO側に有利なままになっている。これは東欧・中欧諸国がソ連圏から離脱してNATOに入ったためである。ロシアは戦車上限を拡大し、増強分を情勢不安定な北コーカサス地方に配備したいものと報道されている。

米ロ間で戦略核弾頭削減に関わるSTART条約の後継条約がまとまれば、戦術核削減とならば通常兵力削減、つまりCFE適合条約批准へ向けての動きがまた強まるかもしれない。しかしその場合NATO側は、ロシア軍がグルジアのアブハジア、南オセチアからも撤退することを求めるに違いなく、そこで動きは止まってしまうだろう。通常兵力についてはNATO側の方が有利になっている現状では、これをわざわざ崩すような方向での動きについては特に中東欧諸国が乗ってくるまい。

11 OSCE

1975年ヘルシンキで欧州、北米、ソ連圏の首脳が集まって「ヘルシンキ宣言」を採択。欧州国境の現状固定(平和的な話し合いによる変更は可能)、信頼醸成措置(軍事演習

の相互通報等)、人権尊重、情報の交流増進等で合意、CECEとして発足した。ソ連の思惑に反し、むしろ西側情報の流入増大等がソ連自身の崩壊の触媒となった。その後ソ連崩壊を受けて、紛争防止・処理機構への格上げが画され、事務局等の常設が決定された。それを受けて1994年、名称を「欧州安全保障協力機構（OSCE）」に変更した。なお日本は、1992年7月に準加盟国になっている。

OSCEはユーラシア諸国に事務所を有しているが、その活動ぶりは代表の能力・資質次第の面が大きく、何ら兵力を持たないこともあって、2008年8月のグルジア戦争においてもその戦後処理に実質的な役割を果たせていない。

なおアジアにおいてもOSCEに類した集団安全保障機構があれば日米安保はいらぬ、とする向きもあるが、OSCEは上記の如く実際に紛争が起きた場合には無力であり、しかも現在のアジアは欧州と異なり紛争要因が多いことに留意するべきである。

12 EU独自兵力・ESDP

90年代前半のボスニア内乱は欧州内の武力紛争であったため、EUが自力解決に努めたが力及ばず、NATOによる空爆（米軍中心）で紛争は初めて終結に向かった。

このため、EU独自の兵力充実の必要性につき認識が高まった。

99年12月のヘルシンキ欧州理事会で、「人道支援・救難、平和維持、危機管理のため60日以内に投入が可能、かつその後少なくとも1年間維持し得る5～6万人の部隊を（ESDPのために）創設する」ことが決まった。EUがNATOとは別枠で、別個の統合軍創設に踏み切ったのである。

ESDPの下にEUFOR（European Union Force）、そしてWEAの下にEUROFOR（European operational Rapid Forceと称する部隊が設けられた。しかし後者も、EUFORと同じくEUのCFSPに（非公式に）服しており、時には同一兵力に右二つの名前が冠せられることもあるようだ。

そしてEUFOR、EUROFORとも、NATOの司令・通信インフラを用いることが許されている。このようにして、いわゆる「EU統合軍」と呼ばれるものの法的地位やNATOとの関係はいわば融通無碍、ヌエのような存在となっている。

ESDPの地理的対象範囲も不明確である。またいづどこならNATOで、いづどこならEUFORが対処するのかがわからない。これまでの前例ではNATOは中東・アフガニスタン、EUは中東欧・アフリカ、OSCEは域内（但しボスニアではEU）ということになっているようだ。

EUFORのためには各加盟国部隊が恒常的に貼り付けられている、というものでもないらしい。2003年6月のテッサロニキ欧州理事会では、ESDP用部隊が成立した旨一応宣言したものの、その実体は各国のプレッジを集めたただけのもので、実際に即応能力を有する部隊はその1割以下だったようだ。

13 欧州における核兵器

米国は当初、核兵器は自国だけで管理しようとした。不用意に核戦争に巻き込まれるリスクを嫌ったのである。このため欧州諸国は、米国による核の傘を信用しなかった。このギャップを埋めるため、1960年には中距離核ミサイル（INF）を搭載したNATO核艦隊を創設することが米学界から提唱されたりしたが、決定的だったのは1962年のキューバ事件の生起である。これを契機として米国は、核の権限を欧州、特に英国とシェアし始めたのである。

1963年になると米国は、「NATO多角的核戦力」（MLF、Multilateral Force）構想を提案する。これはNATOに多国籍核艦隊を作ることの意味した。この艦隊に参加するNATO加盟国に対して米国はポラリス・ミサイルを売却する、但し核弾頭は売却しない、数カ国からなる執行委員会がこの多国籍核艦隊を管理する、当初は（速やかに建造でき

る) 水上艦のみを対象とする、但し米国は地中海配備のポラリス潜水艦3隻を多国籍核艦隊に所属させる、というものだった。

この提案のその後についてはまだ詳しくしないが、1970年までにはポラリス原潜4隻を建造することを決定していた英国はこれにあまり乗り気でなかったらしい。多額の予算を他国の防衛のために用いることの説明が難しいからであろう。フランスは既に、独自の核戦力を保持することを決定していた。

他方、西独は乗り気で、INFを地上に配備することまで求めたらしい。これには、米国が乗らなかった。しかしそれから15年もたった1980年、ソ連がINFのSS20を配備し始めたことによってドイツへの陸上INF、即ちPershing2の配備が決められ、西独国内は反対運動で騒然とするのである。

ドイツは西独の時代から領内に米軍核兵器(主としていわゆる「戦術核兵器」)配備を認め、ドイツ防衛のために右を使用する際にはドイツ(あるいは西独)政府の承認をも必要とするdual key政策を取っている。野党の社会民主党は核兵器配備反対運動を行ったが、それは市民が自分の地元への配備に反対する程度のものにしかならなかった。米軍は当初から戦術核を西独に持ち込んでいたし、1956年には西独国防省が「生産は許されていないが、西独軍が核兵器を用いることは構わない」とする解釈を公にし、アデナウアー首相も戦術核を容認する趣旨の声明を明らかにしている。こう言うておかねば、西独軍はその領内での戦術核使用につき、何ら発言権を持ってないことになりかねなかった。

それでも1957年の総選挙では核武装が大きな争点となったが、アデナウアー政権はこれを乗り切り(アデナウアーは選挙運動中は「西独は核武装しない」と約したのではあるが)、1958年3月連邦議会は核武装を容認する決議を採択した。野党の社会民主党は、核武装はドイツの分裂の恒久化につながるとして反対を続けたが、1959年現実的路線に転換した際のBad Godesberg綱領では西独のNATO加盟を追認するとともに、西独駐留NATO軍が核兵器を保持していることを言外に是認した。

このため西独連邦軍は、オネスト・ジョン等、NATO所有の核兵器を装備することを認められた。NATOの米国人総司令官、西独双方が「引き金」を有しているいわゆるdual keyの配備形態である(dual keyというのは、米独間に限られない。英国でもかつて同様のやり方がdual keyと呼ばれていた)。

08年7月のインターナショナル・ヘラルド・トリビューンによれば、今でもケルン南方70マイルのBuchen独空軍基地に戦術核が配備されている。これは小型のミサイルB61、20基で、戦闘機トーネードJBG33に装備される。トーネードは2013年から順次退役するし、後継機のユーロファイターは戦術核装備用ソケットを持っていない由。

同じ記事によれば、米軍核兵器保管庫は他にベルギー、イタリア、オランダ、トルコにあるが、米国は戦術核は時代遅れのものとして撤去を望んでいる由。英国からは既に04~05年に、B61が撤去されたもようである。しかしドイツ国防省の一部には、「NATOの核政策における発言権を維持するため」という曖昧な目的のためにB61の保持を主張する者もいる。その数は年々減少している由。

なお上記注□のビルト・シコルスキー提案に対し2010年2月ロシアのネステレンコ外務省スポークスマンは、「戦術核の問題は通常兵力、MDともからめて交渉されるべきである。いずれにしても、戦術核はそれを所有している国の領土に引き上げられるべきである。」とコメントした。これはNATO側の戦術核兵器のみ米国に引き上げよと要求するに等しく、米議会ばかりか、NATOの中東欧諸国の支持は得られないだろう。

¹⁴ NATOとロシアは”Founding Act”に基づき、ボスニアでのSFORに共同参加した(<http://www.NATO.int/docu/review/1998/9803-05.htm>)。ただしバルカンにおける協力は、

コソヴォをめぐる意見の不一致のため、その後停止された。

2002年にはNATO・ロシア首脳会議を開き、ローマ宣言を発表した。その内容は1997年のFounding Actとあまり変わらないが、反テロ、MD、海難救助などが新しい協力対象として加えられた。

(以下、08年11月NATO事務局で筆者達が受けた説明による)アフガニスタンの麻薬取引防止についても、ロシアとの協力が進んでいる。NATO・ロシアの共催で、400名の中央アジア・アフガニスタンの関連要員をモスクワやトルコで研修させた。モスクワでは、ドモジドヴォ空港の近くに立派な研修センターがある。

2003年には、海難救助における協力も開始した。2005年6月、カムチャツカで潜水艦事故があった際、NATOに支援の要請があり、急遽出動して人員を救った。

なおこれら協力プロジェクトのいくつかは、08年8月のグルジア戦争によっても中断しなかった。

¹⁵ グルジア戦争をロシア、グルジアのいずれの側が始めたのかについては、解釈が一定していない。

¹⁶ 以上、NATOホームページより。

www.NATO.int/issues/NATO-russia/topic.html

¹⁷ Wisemenと銘打っているが、委員長はオルブライト元米国務長官。

¹⁸ 但しここに至る道は平坦ではなかった。例えば2009年9月ベラルーシは、ロシア軍と共同演習(双方から約6千人ずつ参加)を行ったが、これはNATO軍の侵入を想定してのものであったと報道されている。これに対抗してバルト三国は、600名の米海兵隊の参加も得てのNATO軍共同演習を2010年の6月に企図している。バルト三国はNATO軍共同演習をこれまでも行ってきたが、米海兵隊が参加するのは初めてとなる由。

¹⁹ 中東欧諸国の政策当事者と話してみると、彼らがNATOの欧州勢力に対して有する懐疑心に驚かされる。中東欧諸国に脅威が迫っても、NATOがこれを共通の脅威と見なして集団安保体制を発動するまで延々と協議を続け、その間に中東欧諸国は占領されてしまいかねない、というのである。そのため中東欧諸国が新に頼りにしているのは米軍であり、装備も米軍と互換性を持たせようとしている由。

²⁰ 2009年11月27日、Ria-Novostiにおけるヴァチェスラフ・ポポフ元北洋艦隊司令官の発言。

²¹ 今の更新ペースでは、ミサイル搭載核弾頭数は2017年までに1000以下となってしまう由。そして現在年間10基程度のICBM更新ペースであるにもかかわらず、核兵器関連予算は例えば海軍では予算の半分以上を占めている。

²² 2010年1月20日APによれば、NATOのスタヴリディス海軍大将(NATO統合軍司令官)は、アフガニスタン政府の軍・警察は多くのロシア製装備を使っているで、ロシアの支援を期待すると述べている。

²³ 現在では忘れられているが、ユシェンコは大統領就任早々の2005年、イラクからウクライナ軍を撤退させているのである。

²⁴ NATOホームページを見るかぎり、NATO・ウクライナ間の協力案件はあまり見られず、殆どが09年12月の大統領選挙直前に集中している。なおロシアのイタール・タス通信によれば、グルジア戦争の直前、2008年7月15日、グルジア、アメリカ、アゼルバイジャン、アルメニア、ウクライナの5カ国は、グルジアの首都トビリシ付近にある国防省基地で合同軍事演習を行った由であるが、ウクライナが本当に参加したかどうかについては確認できていない。

²⁵ ヴォローニン前大統領は、軍事的には中立国のままEUに加盟することを目指していた。

²⁶ ウクライナと同じく、2009年12月のNATO理事会で、NATO加盟を意識してのAnnual National Planを毎年作成、実行していくことで止まっている。

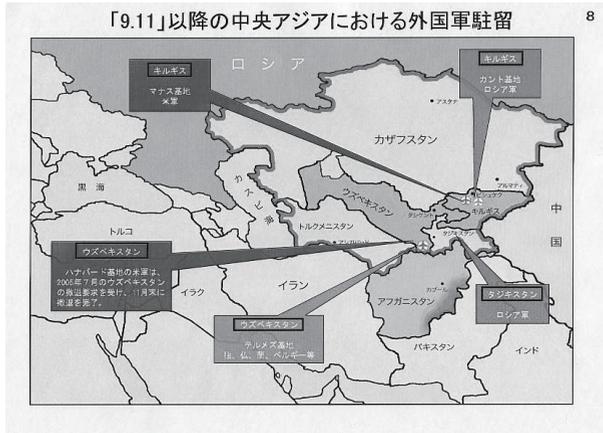
- 27 石油・天然ガス・パイプラインをめぐる国際政治力学
- ロシア、中央アジアの石油・天然ガスのほとんどは、パイプラインで欧州・ユーラシア諸国に輸出されている。現在これにまつわる基本的な政治力学は、次のとおりである。
- ①ロシアがパイプラインを支配下において利益を独占し、政治的影響力も確保する姿勢を示してきたこと、
 - ②これに対して欧州、米国は「ナブッコ」パイプラインを建設して中央アジアなどの天然ガスをロシアを経由せずに輸入する態勢を築こうとしていたこと（現在、状況は変わりつつある）、
 - ③ロシアの対欧州天然ガス輸出の80%が通過するウクライナが、これを人質にとって自らに有利なガス取引条件を獲得しようとし、欧州への供給が時々危殆に瀕してきたこと、
 - ④このためウクライナ（あるいは同様の地位にあるポーランド）通過を回避するためサウス・ストリーム、ノルト・ストリームの天然ガス・パイプライン新線が企画されていること、
 - ⑤中国が中央アジアのエネルギー資源輸入を急速に拡大しつつあり、特に天然ガスにおけるロシア独占を破ったこと

中央アジア、カスピ海周辺からのエネルギー輸送パイプライン(外務省)



- 28 但し米国はグルジアへの経済支援、「PKO参加のための」軍事支援は続けており、2009年グルジアは兵力をアフガニスタンに派遣した。
- 29 アフガニスタンに兵力を派遣しないのは、1979年に侵入して戦死者多数を出したため、また出兵すれば社会における反発が大きくなるためと思われる。

- ³⁰ メンバーはベラルーシ、ロシア、アルメニア、カザフスタン、キルギス、タジキスタン、ウズベキスタン。
- ³¹ 中央アジアにおける米軍、NATO諸国軍の「物資輸送中継地」は次のとおりである。現在、地位協定を伴う「基地」はない。下記地図のほかに、カザフスタンのアルマトイ空港（民間空港）、ウズベキスタンのナヴォイ空港（民間空港）などを随時使用することができ、トルクメニスタンも永世中立のふれこみの割りには上空通過を認めるだけでなく、南部のマリ空港を時々使わせているようである。



(外務省作成)

- ³² 2008年11月筆者たちへのNATO事務局での説明。
- ³³ カザフスタンは同じ部隊を、ロシア軍主体の集団安全保障条約機構傘下の「即応展開軍」用にも指名しているようである。
- ³⁴ 但しウィグル、チベット独立運動など、中国がNATOとの関係を不用心に進めると危ない問題もある。
- ³⁵ 2009年12月、ニューデリー大学での国際シンポジウムにおけるシリン・アキネル・ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス教授発言
- ³⁶ 但し、NATO諸国の間ではこの件をめぐる意見の一致は見られていないようだ。恐らく、「ロシアの脅威」への対処を第一に考える中東欧の加盟国が上海協力機構への接近は対ロ接近であるとして乗ってこないであろう。
- ³⁷ 2008年11月、筆者たちへのNATO事務局での説明。
- ³⁸ 2009年8月ブレジンスキー元米大統領領安全保障問題担当補佐官はForeign Affairs誌掲載の論文でNATOとCSTOが協力協定を結ぶことを提唱した。彼は「このようにすれば、ロシアの帝国主義的傾向を緩和できるだろう。旧ソ連諸国はCSTOにもNATOにも加盟できるとしておけばいい」と述べており、プロパガンダの意味合いを持った提言である。
- ³⁹ 実体は殆どロシアの空挺部隊で、これにカザフスタンの兵力が少し加わったもの。既に数回の共同演習を行っているが、ウズベキスタンは参加していない。

⁴⁰ 2008年11月筆者たちに対するNATO事務局側説明。

⁴¹ 2010年2月のJamestown "Eurasia Daily Report"でRoger McDermottは、ロシアのフラムチヒン政治軍事分析研究所副所長が「軍事産業クリエ」誌2月18日号で、「中国軍は最近の演習で対ロ侵攻を演習した。中国の関心はチベット、台湾から中央アジア、ロシアに向かっている」と書いていると述べている。McDermottは更に、「ロシアの新軍事ドクトリンが述べた核の先制使用は、中国を意識したものではないか」とさえ書いている。