



## プラハ首脳会議後のNATO

### どうなる将来の姿

2002年12月21—22日に、プラハで開催された NATO（北大西洋条約機構）首脳会議は、発生せずに済んだ列車の衝突事故のようなものである。会議に先立つ数カ月、イラクをめぐる米欧間の亀裂のため、NATOの広報活動は失敗に終わるの

Photo © AP



ではという惧れは、高まっていた。イラクのサッダーム・フセインに対する強硬なコミュニケーションを要求する米国と、これを留保する欧州という構図が成立していれば、世界的な戦略問題に対する NATO の段階的なマージナル化が確認されることになったであろう。9・11以後、NATO の戦略的な適応性に多くの疑問が提起されている。イラクをめぐる同盟内部の不協和音が公然化すれば、NATO の第二次東方拡大として加盟する旧東欧の加盟候補諸国を首脳会議で招請するというイベントも、影が薄れていたことだろう。

実際には、首脳会議はまずまずの成功を収めた。イラクをめぐる内部対決は避けられたのである。というのも、ブッシュ大統領が問題を国連に持ち込むことを決断し、米欧間の意見の対立は狭まり、即座の軍事行動という見込みが遠のいたからである。イラクに大量破壊兵器の武装解除を求める国連の要求を支持するという首脳会議の声明の文言は、米国の期待以上に強いものであった。

21世紀型の米軍と、資金が少なく冷戦型にとどまる欧州との軍事能力の格差拡大問題（ケイパビリティ・ギャップ）には、欧州側が控えめながら、不足を埋め合わせるとの明確なコミットメントで応じた。こうした新しい能力は、NATO の高度の即応部隊（NRF）に役立てられることになる。即応部隊によって、欧州の同盟諸国は少なくとも理論的には、アフガニスタンのタリバン政権を倒した介入のような、戦略的に必要な米国主導の作戦に早期に参加できることになるだろう。

最後に NATO 首脳たちは、バルト三国を含む七カ国を 2004 年までに NATO に正式に加盟するよう促したが、最近新しく形成された NATO とロシアと友好的な関係が、これによってあからさまに損なわれることはなかった。

## アイデンティティの危機

これらの積極的な措置は劇的なものではないものの、同盟は消滅に向かうといった見解に対する反論である。本当の危険は消滅ではなく、使われないことにあるのである。その中心的な問題は、おなじみのものである。ソ連の侵攻の脅威に対する集団的防衛機構として結成された NATO は、その脅威が消えてから、明確な目的を持つことができなかつた。9・11 以前にも、世界には他にも深刻な脅威が存在していたのは明白であったが、米欧の同盟諸国がそうした脅威に対して如何に対処するか、とりわけ NATO の諸機関をそのために如何に使うかという点に関して、合意を見出していたかどうかは全く定かではなかつたのである。

1990-91 年の湾岸戦争では、NATO は米、英、仏軍の展開を後方支援する役割を果たした。1995 年の晩夏に、ボスニアのセルビア人軍の陣地に対して NATO が行ったあの空爆は、クロアチア人とイスラム勢力の連合軍を助け、ボスニア戦争の流れを変え、 Dayton 和平合意成立の舞台を整えた。この協定の下で、NATO は、戦後の平和維持体制を組織した。

その 4 年後、NATO がコソボで展開した空爆は、コソボのアルバニア系住民に対する民族浄化を逆転させて決着を付ける結果になり、再び、NATO は重く長期にわたる平和維持活動の任務を遂行することになった。2001 年には、NATO は、EU (欧州連合) とともに、マケドニアで始まったばかりの内戦を解決する為の仲介役として、重要な役割を果たした。

他方、この間、NATO 拡大という展望とそのプロセスは、旧ワルシャワ条約機構諸国の中で NATO 加盟を望む諸国をして、軍を近代化し、効果的な文民統制を実施していくことを可能ならしめ、また加盟資格として付けた条件のおかげで、(ハンガリーとスロバキア、ルーマニア間のハンガリー系住民の処遇をめぐる紛争など) 長年の紛争の解決も可能にした。

こうした実績にもかかわらず、NATO には世紀末風の暗雲が漂っていた。米国防総省内では、コソボの経験から、NATO は戦争の遂行のためには、「役立たず」よりももっと劣悪という確信が広がっていた。軍事能力の格差は、空爆の大部分を米軍機が行っていたことで明白であった。NATO 理事会による攻撃目標承認の過程は、機能不全の「委員会による戦争」という嘲笑的な評価すら招いた。

9・11 事件に対応して、欧州の同盟諸国は北大西洋条約第 5 条を援用し、戦闘部隊を急派すると申し出たが、米国はアフガニスタンで英国軍から若干の実質的な支援を受けるだけで、主として米軍独自で戦う方を選好した。

アフガニスタンはある点で、不公平なテストであった。劇的な攻撃を受けた米国が多国籍の NATO 司令部の下で、このテロ攻撃に対する反撃を組織するとは、もともと考えにくいことであった。英国以外の欧州の同盟国は、実はアフガニスタンで平和維持活動や掃討作戦、米国の空の哨戒に空中警戒管制機 (AWACS) を派遣するなど、大切な役割を果たした。しかし、欧州諸国は、米軍関係者の間に、明らかに NATO に対する蔑視があるのを知らないわけではなかつた。ラムズフェルド米国防長官の不当ではないにしても辛辣な発言、すな

わち「ミッションが連合 (coalition) を決めるのであって、その逆ではない」という発言に対しても、良い顔しなかった。

米国の目に映る NATO の戦略的な適応性は、いささか公正さに欠けるものだが、完全に打ち消すことは出来ない。欧州の関係者は、NATO の戦略的価値を高め、NATO の有効性に対する米国の関心をつなぎとめるようにすべきだ、としばしば強調する。過去 10 年間における NATO の活動を見ると、NATO は共通の脅威に対する防衛同盟から、欧州大陸の平和と安定に献身する集団的安全保障機構に変容し、平和が最も脅かされているバルカン半島に特に焦点を当てて活動してきた。この役割が重要なことは、依然として変わらない。さらに世界的な基準からみて、今日の欧州が安全で平和であることを考えれば、欧州自身が、米国の役割を大幅に減らしても、遂行できる役割なのである。

しかしながら、欧州は、米国との死活的に重要な戦略的絆を、自ら捨てる気はない。それには、少なくとも三つの理由がある。第一は、米国が、欧州に対して、バランサー及び安全保障人としての役割を依然として果たしているということ。第二は、米国の世界的な戦略政策に対して影響力を保ちたいという願望。第三には、NATO の消滅によって象徴される軍事的・戦略面での欧州自身の非適応性に対する反発である。米国は、欧州の同盟国がなくとも、あるいは英国だけいれば、より適切に万事を行い得るであろうが、そうした展望は、米欧間で正統性の問題を惹起することになるだろう。米国が単独でその圧倒的な軍事力を行使すればするほど、それは反米の反響を呼び集めるのに申し分のないひとときを際立つ避雷針になってしまうであろう。さらに、世論調査では一貫して、米国民は同盟国の実質的な支持のない軍事介入に関与することを望んでいないという事実が示されているのである。

### 欧州の支援を望むのか

いずれにしても、米国の軍事力は無限ではない。テロリズムを極めて広くとらえて、イラクのような脅威まで含めて多方面にわたる戦争になれば、米軍事力も極度に伸びきってしまうことは間違いない。重要な戦略的任務が、いわゆる「最高水準」(ハイ・エンド)に達した時点では、英国から確実に支援があるだろうし、また、そうした支援は、フランスの能力の範囲内でもある。

しかし、他の欧州諸国も例えばアフガニスタンのリメイクのような軍事介入に参加できるようにすべきだという願望は、プラハ首脳会議で打ち出された構想のなかで最も華麗なもの、すなわち兵力 21000 人の NATO 即応部隊 (NRF) の創設につながった。即応部隊は差し当たり、2004 年までは、既存の統合軍事力で活動を開始し、2006 年までに完全な陸海空三軍の能力を持つこととしている。

この即応部隊は「高度即応態勢」にある六つの司令部間の輪番制を基に組織され、ある場合にはたとえ小規模でも、全加盟国が貢献できるようにする。即応部隊設立の目的は、後に来るであろう、おそらくは米軍主導の大規模な介入軍の「先兵」として、2、3 日で展

開可能な部隊にすることであり、任務のシナリオとしては、橋頭堡の確立、空港の確保、対テロ特別急襲の実施、危機地帯からの加盟諸国民の退避などが想定されている。

この即応部隊の提案は、プラハ首脳会議の為に、ラムズフェルド米国防長官が急ぎよ提出したもので、おそらく一つには、ワシントンの政策形成機関の中で最も米欧協調主義に関心の低い機関と思われる国防総省内ですら、NATO をまだ見捨てていないことを示す信号として意図したものだったようだ。即応部隊は極めて「バーチャル」（仮想現実的）なもので、具体的な細目はまだほとんど何も出来ていない。

中でも注目を集めた争点を列挙すると、以下のとおりである。

●米国の役割

即応部隊は、NATO の軍事能力に対する欧州の貢献と考えられているが、米国が統合訓練に極めて熱心に参加しない限り、欧州軍と米軍のインターオペラビリティ（相互運用能力）を強化するという目的、即ち体制の「変容」の追求には役立たないであろう。

●輪番制の取り決めが即応性を妨げることにならないか？

これは、NATO 加盟 26 カ国の全部に、少なくとも「適材適所」で能力を寄与できるようにするための構想であるが、すべての国をまとめるのは、困難な課題である。

●即応部隊と、EU（欧州連合）の計画する EU 独自の緊急対応部隊（ERRF）との関係は、どうなるのか？

少なくとも一部の欧州諸国は同じ部隊を、両方の即応部隊に当てることになろう。交代制の予定表を組んで問題が生じないようにすることも可能だろうが、同じ部隊が同時に二カ所で必要になる危険は、常に付きまとう。即応部隊は、欧州の自主防衛に対する米国の反発から生み出されたもので、EU の緊急対応部隊を突き崩すことを意図したものではないか、という疑念が、特にフランス辺りが抱いている。米政府関係者はこうした意図を強く否定し、「二つの帽子をかぶる」ことは、部隊がより即応性の高い NATO の即応部隊の状態に維持されるのであれば、EU の緊急対応部隊にとっても利点になるであろうと指摘している。

●即応部隊の即応性がどうであれ、NATO 加盟 26 カ国の全部が実際に、同部隊の使用に同意するのだろうか？

単純な考え方の実験として、仮に今日、即応部隊の用意が出来るとすると、イラク侵攻の先兵として配備されるのだろうか、となると疑義が生じる。ドイツは、即応部隊は NATO 理事会の政治的統制の下にとどまるであろうと強調している。従って、同部隊が数日中に配備可能になるというシナリオは想定できても、その使用が承認されるまでには数週間ないし数カ月を要することになるであろう。

こうした不確実性のためか、ある米政府関係者は、即応部隊を「欧州の防衛能力を強化するための『仕掛け』のようなものだ」と表現している。これまでの努力は中途半端であった。1990 年代の防衛能力構想(DCI)は、振り返ってみると「50 件以上の措置を羅列した無秩序な希望リスト」だったと批判された。欧州の加盟諸国は優先順位に確信がなく、実

施に踏み切ることができなかった。

プラハ首脳会議の数カ月前、NATO のジョージ・ロバートソン事務総長は手紙を書きまくるキャンペーンを開始し、ついで欧州各国の首都を歴訪して、各国それぞれの具体的なコミットメントを要請した。結果はまずまずで、NATO 関係者はこのコミットメントは実施に移されるであろうとの自信を表明している。

プラハ首脳会議はまた、長い間の懸案だった NATO の指揮系統の改革に合意し、各司令部の地理的な配置から、機能的な配置に移行することを決めた。特定の諸国から司令部を除去するのは政治的に難しいことだが、こうした問題をはじめ詳細な具体策は 2003 年夏までに作成することになっている。WMD 対策の構想には、ワクチンの「仮想備蓄」も入っているが、実際にはこれは加盟諸国が疾病発生の場合に備えて、自国の供給量と他の加盟諸国への供給能力について報告する監査体制を敷くことである。

## 二つのモデル

1990 年代、NATO 第一次東方拡大として、ポーランドとハンガリー、チェコの加盟を受け入れる議論の際、かつてソ連に武力併合されたバルト諸国の加盟を検討する時には戦略的にさらにデリケートな問題が生じるだろう、とよく言われた。しかし、プラハ首脳会議でブルガリアとルーマニア、スロバキア、スロベニアと並んでエストニア、ラトビア、リトアニアの加盟交渉を提案した時、ロシアが見せた反応は極めて大人しいものであった。

ロシアのプーチン大統領は政府の同僚や国家治安担当のエリート層の全員を納得させたわけではないだろうが、同大統領が選んだ米国との新しい提携関係および NATO との正式な関係の方が、モスクワの旧敵 (NATO) の拡大に対して燻る怒りや不安よりも、遥かに重要なものであると明確に決定しているのである。

より大きな問題は、さらなる拡大が NATO の発展に、どう貢献していくのか、ということである。厳密に軍事的な意味では、新規加盟諸国には極めて限られた資産しかなく、第一次拡大の経験、とりわけハンガリーの例からすると、加盟候補諸国が見せる軍の近代化への熱意は、いったん加盟してしまうと冷えてしまうことが分かる。結局のところ、新規加盟諸国は、NATO の政治的な重心を、グローバル脅威に対する「米国の評価」に一層移行させてしまうであろうと予想されている。他方で、26 カ国の同盟内においては、アクションへのコンセンサスの形成は、純然たる制度的な条件の下では、一段と難しくなりそうである。

より明確になっていない問題としては、このような NATO に果たして行動を求められるのかどうか、ということである。プラハ首脳会議以後の NATO には、基本的に二つのモデルがある。第一は、NATO が引き続き欧州の安全保障機構でありながら、同時に重要な政治的な会議の場であり、訓練機関であるとともに、計画立案と輸送兵站ネットワークであり、そこから「意思のある諸国の連合」(coalitions of willing) が、欧州外の地域の軍事活動のために集められる、というモデルである。例えば、カブール市内と周辺で、国際治安支

援部隊（ISAF）の指揮を担っているドイツとオランダは NATO の欧州連合軍最高司令部（SHAPE）から重要な戦力の援助を受けている。こうした連合はおそらくほとんどの場合、米国主導のものになるだろう。しかし、必ずしも常にそうなるわけではない。NATO と EU は依然として、NATO の計画とアセットに基づいて、あり得べき EU としての作戦を行う取り決めを進めている。こうした取り決めの下に、EU の主導でアフリカに戦略的に要求される人道的な介入を行うことは想像できる。

第二のモデルは、コソボで行ったように NATO 自体が戦争に入ることを想定するものであるが、今度は NATO の域外で戦争するということである。現在のイラク問題をめぐる意見の不一致からみれば、予見し得る将来、そうした事態になることを疑問視する根拠は残る。

しかし、プラハ首脳会議で、そのための重要な心理的且つ理論的な障壁はすでに除去されたことが明らかになった。「域外」への介入に対して、原則として反対する国が NATO 加盟諸国から出ることは、もはや殆どないであろう。但し、今でも依然として明らかでないことは、それでは何処に行くことになるのか、ということである。

(了)