

欧州安保の変容と軍改革の意味

河 野 健 一

Transformation of Europe's Security Architecture and the Strategic Implications of Ongoing Military Reform

Kenichi KOHNO

1 はじめに

この10年余り、欧州の安全保障システムは大きく変わってきた。変化の主因は冷戦の終結と旧ユーゴスラビア連邦で相次いで発生した地域紛争である。

北大西洋条約機構（NATO）は主たる任務を危機管理に移し、戦略概念の見直しと兵力構成の改編を進めてきた。この‘New-look’ NATO は中東欧への拡大を図るとともに旧ソ連を構成した CIS 諸国と軍事・政治両面にわたる協議・調整メカニズムを築き、機能を多角化している。他方、欧州連合（EU）は統合領域を安全保障・防衛分野に伸ばし、独自の軍事能力の構築に着手した。また、欧州諸国では危機に迅速に対応する基盤整備のための軍改革が進められている。

NATO と EU を軸に欧州安保の構造変化を分析し、軍改革の戦略的意味を考察する。

2 NATO の変容

2-1 「非対称性」の是正

NATO の変容を読み解くカギは、同盟に内在する非対称性（asymmetry）である。

冷戦時代、西欧は圧倒的に優勢なソ連の軍事力に向き合った。その不均衡を埋め合わせ、力のバランスを保ったのが米国の強大な軍事力であり、欧州防衛への米国の関与を制度化した NATO であった。欧州は、軍事面での米国依存と著しい戦力格差を内包した同盟の「非対称性」をともに当然視してきた。

この既成概念を突き破ったのが、相次ぐバルカンの危機であった。旧ユーゴ紛争は欧州安保の試験場となったが、凄惨な内戦に直面して国連も全欧安保協力機構（OSCE）も EU も無能のそしりを免れなかった。危機收拾の主役となったのは、「冷戦時代の恐竜」といわれた NATO であり、軍事作戦の中心となったのは米軍であった。

欧州大陸内で起こった危機に対応する能力なくして、冷戦後の新秩序構築の主役にはなれない。このことを悟った欧州は危機対応能力の強化に乗り出したのである。「非対称性」をどこまで、どう是正するかは、NATO の変容プロセスを貫くライトモチーフである。

2-2 冷戦型 PKO の限界

E. アイドが指摘するように、冷戦期に国連によって実施された PKO は「現状維持」を主任務とした。国連安全保障理事会は米ソの意見対立によってしばしばデッドロックに乗り上げ、国連憲章第 7 章にいう「平和への脅威」に迅速かつ効果的に対応することを困難にした。しかし、な

んらかの調停によって停戦合意が成った場合、紛争当事者は中立的な第3者として国連に平和維持部隊の派遣を要請することが多かった。

PKOは当事国の要請をまって動き出し、派遣部隊は何よりも中立性を守ることを重視する……これが冷戦期PKOの定型であった。国連軍の中心的任務は紛争当事者を隔てる緩衝地帯をパトロールし、停戦状態(=現状)を維持することであった。だから、部隊はおおむね軽武装であった(注1)。

旧ユーゴ紛争はこうした受け身のPKOの限界をさらけ出し、危機管理の態様と欧州の安全保障システムを変えていく直接の契機となったのである。

国連はボスニア・ヘルツェゴビナに人道支援物資を運び込む輸送隊を護衛するため国連防護軍(PROFOR)を送り込んだ。輸送隊はしばしばセルビア人勢力の妨害を受けたが、防護軍は軽武装のうえ指揮権を国連事務総長とその現地代表が握っていたため、戦車など重装備を持つセルビア人勢力相手に臨機応変の対抗策がとれなかった。

防護軍の駐留は4年に及び、その間、任務は非戦闘員保護のために設けられた安全地域の警護などに拡大されていったが、装備の強化はなされなかった。セルビア人勢力は思うがままに振る舞い、状況は悪化の一途をたどったのである。

危機は95年5月から7月にかけて頂点に達した。セルビア人勢力はスレブレニツァなど安全地域を武力制圧し、多数のイスラム教徒を虐殺した。8月、NATOは「人道的介入」を名分にセルビア人勢力の軍事拠点に対する本格的空爆(*Operation Deliberate Force*)に踏み切った。空爆はNATOによる初の攻撃作戦の発動であり、同盟の中心機能が冷戦期の「領域の防衛」から「域外を含む欧州全域の危機管理」に移ったことの宣告であった。空爆の主力は米軍であった。国連や欧州の無力さが実証されて初めて米国が表に出てきたのであり、ボスニアは「米国抜きで欧州安保はあり得ない」ことを示す軍事的デモンストレーションの場ともなったのである。

空爆を境に紛争処理の主導権は国連からNATOとその盟主の米国に移った。それが、米デイトン空軍基地での和平交渉開始からパリ和平協定による内戦終結に至るプロセスである。協定実施を担保するためボスニアにはNATOを主体とする和平履行軍(IFOR)6万人が送り込まれた。NATO地上軍の初の域外展開であった。

2-3 PKOを塗り変えたIFOR

ボスニアに展開したIFORによってPKO概念は大幅に塗り替えられた。

第1に、IFORは国連ではなくNATOが主導した最初のPKOであった。IFORの主力は2万人の米軍をはじめとする英、仏などNATO加盟国の部隊であり、指揮権はNATO欧州軍最高司令官(SACEUR)麾下の米国人将軍が握った。国連に代わってNATOがPKOの軍事部門を掌握したのである。

第2に、IFORは治安維持だけでなく、和平の履行を強制する「和平実現」(peace-building operation)を任務とした。受け身のPKOから能動的PKOへの転換である。

第3に、IFORは兵力6万人という規模の大きさに加え、重武装して戦闘も辞さない態勢をとった。和平実現の任務を遂行するには武力抵抗を排除する必要があったからだ。

このようにNATOは独裁者ミロシェビッチ大統領に対して「力の論理」を正面から押し出し、危機管理の態様を一変させたのである。そこにはイラク軍を圧倒的な軍事力でたたきつぶし、フセイン大統領の野望を挫いた湾岸戦争の経験が色濃く影を落としていた。IFORは武器回収を行うとともに、政治再建の基盤となる各種選挙を主導したOSCEと推定300万人にのぼった難民の帰還・再定住化を支援するUNHCR(国連難民高等弁務官事務所)の業務を助けた。PKO任務の

多様化である。IFOR には「平和のためのパートナーシップ」(PfP) を通じて中東欧諸国が参加したが、これも NATO の立場を強めた。

IFOR の後継として96年末から展開した平和安定化軍 (SFOR) も NATO 主導で編成され、最終指揮権は SACEUR が握った。当初規模は IFOR の半分程度で、任務も IFOR に比べて穏やかなものとなった。IFOR は2001年現在も規模を縮小して駐留を続け、ボスニアの戦後復興を支えている。

空爆から Dayton 合意、IFOR の展開に至った95年は、NATO にとって決定的な分岐点であったといえる。このプロセスを通じて NATO は機能転換を遂げ、欧州における危機管理の主要な担い手という新しいアイデンティティ ('New-look' NATO) を固めたのである。

2-4 NATO の戦略転換と ESDI

NATO は機能転換に伴い、戦略と兵力構成の見直しをしなければならなかった。

その出発点となったのが、91年11月のローマ首脳会議で採択された新戦略概念である。この文書で、NATO は集団防衛機能を維持しつつ地域紛争など危機への対応に重心を移すことを宣言した。問題は旧ユーゴが NATO 域外であり、ワシントン条約第5条に定める集団防衛の対象外であることだ。域外の危機管理に関する規定は条約にはない。それにも拘らず、NATO は「非5条任務」(non-Article 5 task) として旧ユーゴへの介入を既成事実化していったのである。

この新戦略概念を実施するロードマップを定めたのが、94年のブリュッセル首脳会議であった。その眼目は①大西洋同盟の枠内での欧州の防衛能力 (European Security and Defence Identity, 略して ESDI) の強化② ESDI の具体化としての CJTF (合同統合機動部隊) 概念の推進③ NATO 非加盟国との安保・軍事協力を進める「平和のためのパートナーシップ」(略称 PfP) の創設④ NATO の中東欧への拡大の4点であった。

ESDI が NATO の正式目標に掲げられたことは、同盟内の軍事力の非対称性の是正に着手することの宣言であった。ただし、ESDI は米欧同盟の解消につながるものではなく、あくまで NATO の枠内での「欧州の柱」(European Pillar) の強化であると位置づけられた。

ESDI を実現する主導概念として採択されたのが CJTF である。米国に頼らず欧州だけで実施できる規模の軍事作戦を念頭に置いたもので、頭文字の C (Combined) は陸・海・空軍混成、J (Joint) は多国籍編成を意味する。作戦目的に応じて随時、複数の国から必要な兵力を集めて統合軍を編成すれば財政負担を軽減できるし、軍事的にも柔軟かつ効果的な対応が可能になるというのである。

危機管理任務を遂行するには、司令部も機動性を持たなければならない。NATO は司令部の改編など本体の機構改革にも乗り出した。その1つが、欧州軍司令部 (ACE) の下に、緊急対応軍 (ARRC) を専管する部門を設けたことである。任務は作戦目的に応じて部隊編成計画を策定し、現地に乗り込んで指揮を執ることである。ARRC の移動司令部は95年にボスニア、99年にコソボに派遣された。

ESDI は EU の共通安保防衛政策 (ESDP) とあいまって、欧州諸国の軍改革を促す主動力となっているが、これについては後述する。

PfP には中東欧とロシアなど CIS 諸国が参加し、NATO 本部とカストーの欧州軍最高司令部 (SHAPE) の両方に常駐代表を派遣して政治・軍事両面にわたる協議・調整を行っている。中東欧諸国にとって PfP は NATO 加盟への助走であり、99年3月に第1陣としてポーランド、チェコ、ハンガリーが加盟を果たした。この東への拡大の見返りとして、ロシア、ウクライナとは別個に協議機関が設けられた (注2)。

NATOは、危機管理任務を果たすための軍事基盤の整備と機構改革を進め、さらに PfP や中東欧への拡大など機能を多角化させることによって、欧州大陸全域の安定化を視野に収めた「軍事・政治複合機構」へ変身していったのである。

2-5 コソボ危機と機能転換の完成

危機管理の担い手という新生 NATO のイメージをさらに強く押し出したのが、コソボ紛争における対ユーゴ空爆作戦 (*Operation Allied Force*) の発動である。NATO 軍機の出撃数はボスニア紛争時を遥かに超える計 3 万 8000 に及んだ。まさに、NATO にとって初の「戦争」といえる作戦規模であった (注 3)。

この空爆も、作戦の策定から実施まで米国主導で進められた。英、仏、独など欧州機の出撃数は全体の 39% に達したが、計 2 万 3614 にのぼった爆弾やミサイルの投入数では米軍機が全体の 80% を占めた。欧州は戦闘管理 (battle management) や支援作戦でも米軍に大きく依存せざるを得なかった。偵察衛星などを利用しての攻撃目標の選定・捕捉 (とりわけ戦車、装甲車など移動目標の追尾)、無人偵察機 (UAV) を駆使した戦域情報の収集、巡航ミサイルやレーザー照準爆弾による精密攻撃、空中警戒管制機 (AWACS) による指揮・管制・通信・情報処理、敵のレーダーや対空ミサイルを攪乱する電子戦、大型輸送機による補給、空中給油機を動員しての継戦能力の確保……。こうしたハイテク兵器と戦略輸送・補給は米国の独壇場であったとあってよい (注 4)。

コソボ空爆については、合法性をめぐる国際法の立場からの疑義や、高々度爆撃によって誤爆を引き起こしたことに対する軍事的見地からの批判がある (注 5)。その内容を論じるのは本稿の趣旨から逸れるので、これ以上は立ち入らないが、空爆がミロシェビッチ大統領を和平交渉のテーブルに着かせたという冷厳な事実認めざるを得ない。

和平合意後、コソボは国連の暫定統治機構 (UNMIK) の管理下に置かれ、NATO を主体とする約 4 万 6000 人の国際平和維持軍 (KFOR) が展開した。IFOR と異なり KFOR は当初から欧州が主力となった。兵員数の 8 割近い 3 万 4000 人を欧州の部隊で占め、米軍は 8000 人であった。司令官にも欧州の軍人が就任した。その意味は、PKO の「欧州化」 (Europeanisation) であり、ESDI の具体化である。

コソボ危機で空爆作戦を発動した直後の 99 年 4 月、NATO は創設 50 周年を記念するワシントン首脳会議で新戦略概念を採択した。ローマで採択した戦略概念を、その後の危機管理経験を踏まえて修正・補強したもので、21 世紀の NATO のあり方を決めるガイドラインとあってよい。新戦略の眼目は 3 つある。

第 1 に、NATO の任務を「欧州・大西洋地域 (Euro-Atlantic area) の安全と安定を強めること」とうたい、作戦地域が大西洋と全欧州に及ぶことを正式に宣言した。そして、任務が共同防衛とともに「紛争の防止」 (conflict prevention) と紛争が発生した場合の軍事作戦を含む「危機管理」 (crisis management) であることを明示した。

第 2 に、上記任務を達成するために ESDI を強化することを確認し、2003 年までに CJTF を完成させることを決めた。また、EU が進める共通安保防衛政策 (ESDP) を欧州の危機管理能力を高めるものとして歓迎し、EU の軍事部門を担う西欧同盟 (WEU) 主導の軍事作戦を支援することを決めた。

第 3 に、NATO 全体として軍事力の強化と近代化を進めることを決めた。この防衛力強化計画 (Defence Capability Initiative, 略称 DCI) は欧州のメンバー国に向けられたもので、NATO の防衛計画委員会を通じて実施に移されることになった。DCI は次の 4 つの柱から成る。

- ①兵力を迅速に派遣・展開する能力 (deployability) と機動力 (mobility) の構築
- ②兵站 (logistics) を含む継戦能力 (sustainability) の強化
- ③兵員の損害の最小化と作戦効率のアップ
- ④指揮・管制・通信・情報機能 (C³I) の改善

緊急対応能力の強化に向けた欧州主要国の軍改革については後述するが、米国は DCI の実施状況に不満を隠していない。米国防総省のクレイマー次官補 (当時) は2000年3月、上院軍事委員会で行った証言で「(欧州の) 同盟国は軍事力に欠陥があることを認めながら、改善費用を支出しようとしなさい」と述べている。NATO と EU の調整も必ずしもスムーズに進んではいない。こうした問題をはらみながらも、NATO は新戦略概念の採択によって21世紀に担うべき任務と今後の改革目標を確認したのである。

2001年8月、NATO は停戦合意が結ばれたマケドニアに PKO 部隊を派遣し、武器回収などに当たる平和維持作戦 (*Operation Essential Harvest*) を発動した。欧州安保の主役の地位を守るべく変容を遂げてきた NATO にとって、その真価が問われる新世紀最初の作戦行動であった。

3 EU の安保防衛政策の形成と進展

3-1 外交安保政策の限界

EU はなによりも政治・経済の共同体である。NATO を「制服の同盟」とすれば EU は「平服の同盟」として進化・発展してきた。冷戦期を通じて、機能を別にする両者は補完関係にあり、軍事面と非軍事面の住み分けがはっきりしていた。

しかし、バルカン紛争の火花を浴びる過程で、EU は軍事力の裏付けを欠く外交安保政策 (Common Foreign and Security Policy, 略称 CFSP) の無力さを思い知らされ、危機対応のための軍事能力の構築に乗り出した。これが安保防衛政策 (European Security and Defence Policy, 略称 ESDP) の具体化にほかならない。その結果、NATO と機能面で重なり合い、競合関係が生じてきたのである。

EU の安保防衛政策を論じる場合、外交安保政策の一環と位置付けられていることに留意しなければならない。まず、外交安保政策の形成過程を簡単に振り返ってみよう。

外交安保政策はマーストリヒト条約 (=欧州連合条約, 1991年12月調印, 93年11月発効) で導入された。マ条約は外交安保政策の安保部分について「最終的には共通防衛に至る」との目標を掲げたが、EU の機構には軍事部門がない。そこで、休眠状態にあった西欧同盟 (Western European Union, 略称 WEU) と連携し、EU の軍事部門を担わせることにしたのである。

WEU を構成する英、仏、独、伊など欧州10か国はすべて EU メンバーである。WEU は91年12月、EU の軍事部門を担い、NATO と齟齬しない形で欧州の新しい安保態勢構築に取り組むことを決定した (マーストリヒト宣言)。そして翌92年6月、ボンで開催した外相・国防相会議で、地域紛争への対応を念頭に置き、WEU が果たすべき任務 (会場の迎賓館に因んでペータースベルク任務 = Petersberg Task = と呼ばれる) を定めた。その柱は、①人道的任務及び救援活動②平和維持活動③平和実現 (peace-making) を含む危機管理における戦闘任務……である。

これら任務のうち③は従前の PKO の枠を超え、後の IFOR を先取りするものであった。しかし、先駆的内容を含むボン決定は「絵に描いた餅」となった。原因は、NATO と違って WEU が固有の統合軍事機構を有しない、「紙の上の同盟」であったことに帰せられる。ボンでは任務実施に必要な作戦能力 (operational capability) を築くことも決めたが、どのような部隊を編成し、どの程度の兵力を WEU の作戦に拠出するかは加盟国の判断に委ねられた。WEU には目標達成を加盟国に迫る権限がなかったのである。これに加え、WEU の役割をめぐり加盟国間に見解対立

があった。とりわけ英保守党政権は「欧州独自の軍事機構は米欧間に亀裂を生じ、大西洋同盟を弱める」と主張し、WEUの強化に消極的であった。マ条約段階では、外交安保政策の安保部分は実体を欠く文面だけの存在にすぎなかったのである。

この虚構の無力さは、ボスニア紛争で白日のもとにさらけ出された。EUは美辞麗句を連ねた決議、声明を採択するだけで、なんら実効性ある対応を打ち出せなかった。和平協定締結後のPKOでも欧州は米国に頼らざるを得なかった。この痛切な教訓が安保防衛政策の形成にEUを向かわせたのである。

3-2 前進のテコとなったアムステルダム条約とサンマロ会談

安保防衛政策形成の節目となったのはアムステルダム条約（97年10月調印，99年5月発効）である。条約による改革の柱は3つある。

第1に、ペータースベルク任務をEUの外交安保政策に組み込み、WEUに委ねていた軍事部門を自ら担う決意をはっきりと打ち出した。条約はWEUをEUに統合する目標も設定した。これを受けてWEUはア条約発効後の99年11月、作戦能力をEUに明け渡す決定を下した。

第2に、外交安保政策を立案・実施する機構・手続きを整備した。「EUの外相」ともいうべき上級外交代表（High Representative for CFSP）のポストと、代表を補佐する作業部局（Policy Planning and Early Warning Unit, 略称PPEWU）を新設した。また、外交安保政策の実施手段として①共同戦略（Common Strategy）②共同歩調（Common Position）③共同行動（Joint Action）の3つを定めた。①は首脳会議で決める全体的な方向付けであり、②、③を通じて実施される。

第3に、外交安保政策は全員一致を原則とするが、閣僚理事会所管の前記②、③は特定多数決で決することにした。また、「建設的棄権」を導入し、反対国の拒否権行使で政策決定が停滞することを防ぐ道を開いた。

ア条約の意義は、外交安保政策を補強するものとして軍事能力の構築をはっきりと目標化し、政策の決定・実施メカニズムを明確化したことである。しかし、目標を実施に移していく上でまだ大きな障害があった。欧州独自の軍事能力構築に対する英国の消極姿勢である。建設的棄権が導入されたとはいえ、安保防衛のような重要事項を英国の反対を押し切って進めるわけにはいかない。

だが、この問題にも転機が訪れた。98年12月にフランスのサンマロ（St. Malo）で開かれたブレア首相とシラク大統領による英仏首脳会談である。この会談でブレア首相は危機管理のための軍事能力をEUが持つ必要性を認め、安保防衛政策の推進を支持すると表明した。米国との特別関係を重視し大陸欧州と一線を画してきた英国にすれば、重要な路線転換であった。そこには、21世紀の新欧州建設に英国はもっと大きな役割を演じるべきだというブレア首相の思惑が働いていた。

ただし、この会談をもって英仏の立場が完全に一致したわけではない。仏が米国依存を薄めて欧州の自立性を強めることを重視するのに対し、英国は米欧同盟強化のためにEUの安保防衛政策を充実させることが必要というアプローチである（注6）。こうした違いは残ったが、英仏がEUの軍事機能強化で合意したことで、ア条約発効後の安保防衛政策の前進が可能となったのである。

3-3 ケルンからニースまで……首脳の決断

サンマロ後、安保防衛政策を前進させたのは加盟国首脳のイニシアチブであり、コソボ紛争による危機感が作業を加速させた。

NATOによるユーゴ空爆とア条約発効を受け、99年6月に開催されたケルン首脳会議は「国際的危機に対応するため、EUは確たる軍事力に支えられて行動に出る能力を保有しなければならない」との決意を表明し、組織整備の大枠を定めた。

まず、安保防衛政策の立案・実施の実務を担う機関として理事会の下に政治安保委員会 (Political and Security Committee)、軍事委員会 (Military Committee)、軍事参謀 (Military Staff) を設立することになった。軍事能力構築に当たっては、兵力の展開能力 (deployability)、機動力 (mobility)、継戦能力 (sustainability)、武器や通信機器の互換性 (interoperability)、作戦目的に応じた柔軟な対応 (flexibility) をキーワードに据え、緊急対応部隊 (RRF) の編成を各国に求めていくことにした。また前 NATO 事務総長のソラナ氏を EU の初代上級外交代表に任命することを決めた。氏は同年11月に就任し、閣僚理事会の事務総長と WEU の事務総長も兼ねた。

続いて同年12月に開かれたヘルシンキ首脳会議は、次のステップである軍事力整備の具体的な目標を設定した (これをヘッドライン・ゴール=Headline Goalと呼ぶ)。その柱は次の通りである。

- ①ペータースベルク任務のすべてを実施できるよう、2003年までに兵力5万～6万人 (15個旅団相当) の緊急対応軍をつくる。
- ②緊急対応軍は指揮・管制・通信・情報機能 (C³I) と兵站・輸送など支援機能を備え、自立して作戦を展開できるものにする。
- ③緊急対応軍は60日以内に展開し、最低1年間の継戦能力を持つものとする。

ここでいう緊急対応軍は常設の固定編成ではない。NATO の CJTF と同じく、状況や作戦任務に応じて随時編成される多国籍軍方式をとる。また EU 主導の作戦だけでなく、NATO 主導の作戦にも参加することを想定している。EU はヘッドライン・ゴールの達成に向けた加盟国の準備努力に目を光らせる会議機関 (Capabilities Commitment Conference) を設けた。会議は2000年11月、活動を開始した。

ケルンとヘルシンキでの前進によって、EU が安全保障分野で重要な役割を演じる道筋がついた。それを象徴的に示したのが2000年4月、KFOR の指揮権の NATO から欧州軍団 (Eurocorps) への引き渡しであった。欧州軍団は93年創設で、仏、独、ベルギー、ルクセンブルク、スペインの5か国で編成する多国籍軍である。兵力は約6万人、司令部をストラズブルに置く。指揮権譲渡について NATO 側は「象徴的なものにすぎず、実際には NATO が今後とも KFOR の指揮を執り続ける」(NATO 広報部) との見解を公表し、EU と微妙なずれを見せた。

翌2000年6月、ポルトガルのフェイラで開かれた首脳会議は、EU による危機管理の非軍事部門の強化目標を決めた。5000人の文民警察官を派遣できる態勢を2003年までに整えるほか、人権擁護や行政支援のための要員も送り込めるようにする。

同年12月のニース首脳会議は、安保防衛政策の実務を担う中枢機関となる政治安保委員会 (略称 PSC) の議長に理事会事務総長でもある上級外交代表を充てることを決めた。かくてソラナ氏は EU の外交政策と安保防衛政策の両方を切り回すキーパーソンになった。

首脳会議は、EU や WEU に加盟していない国が EU 主導の軍事作戦に参加する場合の手続きや、EU と NATO の関係についても討議した。会議は共通外交や安保防衛分野の新条項を含むニース条約の締結で合意し、条約は2001年2月に調印された。

2001年1月、安保防衛政策を担う3実務機関が正式に発足した。政治安保委員会は EU 加盟各国の政治代表で構成され、危機管理の中心的役割を担う。有事の際は状況評価や対応を協議し、理事会に勧告を行う。軍事委員会は各国の参謀総長で構成され、軍事全般にわたって政治安保委員会に助言と勧告を行う。軍事参謀は軍事委員会を補佐し、作戦の立案、部隊編成計画の作成な

どを担う。

以上に述べた EU の歩みを総括すれば、マ条約による外交安保政策の導入から10年の試行錯誤を重ねて、危機管理の軍事作戦発動を可能にする基盤を固めるところまでこぎつけた。しかし、自動車の製造でいえばシャーシーができた段階にすぎない。これからエンジンやトランスミッション、ハンドルなど車を動かし、制御する装置を組み込まなければならない。とりあえずはヘッドライン・ゴールを予定通り達成できるかどうかで EU の真価が問われる。NATO との機能調整も重要課題であるが、これについては後述する。

4 軍改革の現状

4-1 進むプロ化

緊急対応能力整備の成否を左右するのが、欧州各国で進められている軍改革である。改革は①戦略②組織・編成③装備の3レベルで進められている。

まず、①の戦略から入る。NATO の DCI と EU のヘッドライン・ゴールはともに戦略目標の中核に危機管理を据えた。NATO 加盟国はこの戦略目標に沿って、軍を改編している。NATO 非加盟国も同盟国に歩調を合わせて改革を行っている。

②の組織・編成面の改革にも幾つかのキーワードがある。第1は、軍のプロフェッショナル化である。緊急対応軍には、短時間で出動できる即応性、多様な任務を遂行できる練度、コンピューター機器やハイテク兵器を使いこなせる知識・技能が求められる。この要件を満たすには、専門的な教育・訓練を積んだ兵員が望ましい。そこで、徴兵制から志願制への転換が進められている。

英国は米国、カナダと同じくとっくに志願制に切り換え済みである。仏、独など大陸諸国は徴兵制を伝統としてきたが、90年代に入って方針転換した。シラク大統領は96年、ナポレオン以来の歴史を持つ徴兵制の廃止を打ち出した。仏軍の職業軍人の比率は96年時点で60%であったが、プロ化移行が完成する2002年には90%以上となる。

独は「徴兵制は連邦軍と国民を結び付ける絆」との立場から、徴兵制廃止に消極的な姿勢をとってきた。だが、コソボの空爆作戦で徴兵が危機管理任務に適さないことを知り、シュレーダー首相は軍改革に着手した。2000年5月、ワイツゼッカー元大統領を長とする軍改革調査委員会が勧告書を提出し、連邦軍と国防省も独自の改革案を作成した(注7)。これらを踏まえ2001年2月にまとまった政府の改革計画によると、徴兵制は維持するものの兵員総数に占める徴兵を現在の13万5000人から8万人に減らし、職業軍人の待遇改善を図ることになった。

オランダとベルギーは徴兵制を廃止済みで、伊、スペイン、ポルトガルも数年以内に廃止に踏み切る予定である。NATO に新規加盟した東欧3国のうち、ポーランドは2003年までに徴兵を総兵員の半分に減らす改革に着手済みで、チェコとハンガリーも職業軍人の比率を増やすことにしている(注8)。

4-2 緊急対応型への改編……先行する英国

第2のキーワードは規模縮小と効率化である。冷戦終結後、欧州諸国は国防費と兵員の削減を進めた。96年の仏軍の総数は約50万人であったが、2002年までに35万7000人に減らす。独も現在の32万1000人の連邦軍を今後3～4年かけて28万5000人に減らすことを決めた。こうしたリストラによって国防費の削減・抑制を図る一方で、兵員のプロ化や装備近代化で効率を改善しようというわけである。

なお、英国と米国は90年代半ばまでに兵員数の25～30%削減を終え、在欧米軍は冷戦終了直後の25万人から10万人に削減された。

第3のキーワードは緊急対応化である。冷戦期に正規戦を前提にして編成された「重厚長大型」の軍を機動力と柔軟性を併せ持つ「緊急対応型」に組み替える作業である。この面でも英国が先行している。再編は「戦略防衛見直し」(Strategic Defence Review, 98年採択)に沿って、遠隔地に展開して任務を遂行できる軍(expeditionary forces)への転換を主導概念としている。この転換の契機となったのは、フォークランド戦争(1982年)と湾岸戦争(91年)である。改革の柱は陸軍で、2つの師団に再編された。1個師団は3個機動旅団で構成され、遠征能力と柔軟性を兼ね備える。さらに陸・海・空混成の統合緊急対応軍(Joint Rapid Reaction Force)の編成が進められ、2001年末までに出勤可能になる予定である。緊急対応軍は中東など欧州外にも遠征する態勢をとる。

仏は陸軍を51の機動連隊に分解したうえ、これを11の戦闘旅団に再編することにした。旅団は任務に応じ連隊を自由に組み合わせて編成する。これに加え、2002年までに陸海空3軍混成、兵員5万人～6万人規模の緊急対応軍の編成を予定している(注9)。

独も5万人規模の緊急対応軍を創設した。緊急対応軍は6個旅団の陸軍、18個飛行中隊の空軍、海軍艦船の40%で構成される。対応軍は職業軍人中心で、15万人規模まで拡大される。これによって5万人規模の軍が交替で任務に就くことが可能となる。

4-3 遅れる装備の軽量・近代化と戦略輸送力の整備

軍改革の3つ目の柱は、装備の軽量化・ハイテク化と輸送能力の強化である。たとえば、機敏さが求められる危機管理任務には正規戦用のキャタピラー駆動重戦車よりも小回りのきく車輪駆動の装甲戦闘車の方が適する。軽量だから空輸にも便利である。米国はこうした転換にいち早く着手し、エイブラムズ戦車やクルセーダー自走砲などの調達を減らし、ハイテクを結集した先進型戦闘車の開発に振り向けた。しかし、欧州では軽量ハイテク装備へのシフトが遅れがちである。欧州正面での正規戦を想定した冷戦期の重装備志向が尾を引き、依然として重戦車、自走砲などが武器調達で大きな比重を占めている。

緊急対応作戦には、兵員・装備を目的地に迅速に運び込む戦略輸送能力が必要である。欧州はこの面でも米国に大きく立ち遅れている。「兵員・装備の遠距離輸送は集団防衛の主力である米国の任務」という冷戦時代の発想が改革を遅らせたのだ。空輸能力でいえば、米国が大型装備を運べる大型輸送機C-15、C-17を多数持っているのに対し、欧州はC-130、C-160など中型輸送機しか保有していない。

IFOR、KFORの派遣で苦い経験をして、欧州は戦略輸送の重要さをようやく思い知った。英、仏、独など欧州6か国とトルコはエアバス社から大型軍用輸送機A400Mを計200機購入する契約を結んだ。しかし、同機の引き渡しが始まるのは2007年頃になり、しかも大型装備は搭載できない設計となっている。このため英国は当面の措置として米国から4機のC-17を賃借することを決め、仏、独もC-17またはロシア製大型輸送機AN-70のリースを検討している(注10)。

英国と仏は海上輸送能力の強化も計画しているが、各国の対応はまちまちで、欧州が一体となって輸送力強化に取り組む態勢はまだ整っていない。

4-4 軍改革の戦略的意味と限界

軍改革の現状を総括すれば、プロ化と部隊編成の柔軟化ではかなりの進展が見られる。他方、装備の切り替えと輸送能力の強化は不十分である。これに加え、冷戦期に配備された各種装備が2005年から2020年にかけて次々と耐用年数を迎える。その切り替えには巨額の費用を要する。

紙幅の関係で詳しく論じる余裕はないが、日進月歩のエレクトロニクスとコンピューター技術

は「軍事における革命」(Revolution in Military Affairs, 略称 RMA)ともいわれる軍事技術の高度化をもたらしている。ハイテクの応用は指揮, 管制, 通信, 情報(C³I)から武器の命中精度に及び, 戦闘の態様を変えている(注11)。旧ユーゴ紛争における空爆で米軍のハイテク兵器や先進情報・通信技術が威力を発揮し, NATO側に犠牲者が出るのを防いだことはすでに述べた。

軍のハイテク化でも欧州は米国に立ち遅れている。専門家の試算によれば, 米国と欧州のNATO加盟国全体の軍事支出の比率は10:6だが, 戦闘能力の比率は10:1であるという。ハイテク装備は高くつき, 兵器調達費を押し上げる。後述する財政事情から, 米欧のハイテク格差は今後, むしろ拡大する可能性が大きい(注12)。

EUはヘッドライン・ゴールに沿って6万人規模の緊急対応軍の整備を目指しているが, ローテーション制で任務を遂行するには3倍以上の15万人~20万人を要するという。欧州がこれだけの規模の緊急対応軍を2003年までに整えるのは難しいとして, ヘッドライン・ゴールの達成を危ぶむ見方もある(注13)。

NATOの防衛力増強計画(DCI)にせよ, EUのヘッドライン・ゴールにせよ, 欧州が目標を実現するには多額の経費がかかる。だが, 欧州諸国は防衛費の増額に消極的である。人口の高齢化が米国よりも速いテンポで進み, 増大する社会保障支出が国家財政に重圧をかけているからだ。2030年における労働人口と65歳以上の高齢者(年金受給者)の比率は, 米国で3:1と予想されているのに対し, 独, 伊の推計値は2:1である。この数値は社会保障制度の改革によって変わってくるが, 総じて米国の方が欧州よりも財政に余裕があるのは否めない(注14)。

軍改革によって欧州が危機管理能力を向上させるのは確かだが, 米国の力を借りずに実施できる作戦規模は限定される。IFORのような平和履行作戦は無理で, KFORクラスの平和維持作戦にとどまる公算が大きい。また, 米国が参加しない作戦の場合も, 基地, 通信施設, 輸送機などハード面と情報の収集・処理や作戦策定といったソフト面の両方でNATOの支援を仰ぐことになると予想されている(注15)。

5 総括的結論……NATOとEUの現在と近未来

国や地域の平和と安全は軍事的手段のみで達成・維持されるものではない。少数派の権利尊重, 宗教的寛容, 貧困や病苦からの解放, 青少年に対する教育と職の保証といった, 政治・経済・社会の各領域にわたる持続的な安定化努力なくして紛争の予防と解決はできない。軍事的手段と非軍事的手段は安全保障の両輪である。

軍事面の安保機能を担ってきたNATOの変容は, 加盟国の領域防衛から域外危機管理への機能転換, PfPと拡大を通じた中東欧への門戸開放, ロシアとの協議の制度化の3つに集約される。これによって, NATOは欧州全域の平和と安定に責任を持つ軍事・政治複合機構へと変身したのである。

EUは欧州安保の非軍事面を担ってきた。冷戦後, この機能を中東欧とCISに広げ, 多様な協力・支援態勢を築いた。これも欧州の安保構造を塗り替えている。他方, EUが軍事能力構築に乗り出してきたことでNATOとの役割分担があいまいになり, 競合関係が生じてきた。それには, 米欧関係の再定義という大きな問題がからんでいる。

しかし, アプローチの違いはあっても, EUとNATOが目指す最終目的が同じであることを見落としてはなるまい。それは, 民主主義と市場経済原理の価値体系を中東欧からロシアまで広げていき, 欧州全体の安定と平和的發展を確保することである。この文脈に照らせば, NATOの拡大は中東欧がEU加盟の高いハードルを突破するまでの「つなぎの措置」ともいえるのである。

NATOとEUの今後についていえば, EUが一定の軍事機能を保有するに至っても, その作戦

能力は限られ、NATOにとって代わるものとはなり得ない（注16）。欧州を取り巻く国際環境は、ミコシェビッチ体制を崩壊させた2000年秋のユーゴ政変で好転したとはいえ、マケドニア紛争が示したように、バルカンは真の安定とはほど遠い。ロシアの先行きにも不確実さが残るし、中東や欧州と関わりの深いアフリカでは紛争が続いている。PKO改善策を盛り込んだブラヒミ報告に示されるように国連も危機管理機能の強化をめざしているが、自前の軍を持たない弱点の克服は難しい（注17）。欧州は米国を盟主とする NATO の後ろ盾をまだ必要としており、EU と NATO が共存する「重層的安保構造」が当分、続くと見てよい。

ただし、長期的には、欧州の新平和秩序を築いていく主導権は EU が握ることになるだろう。EU が早晩、中東欧へ拡大して欧州全域を共通の政治・経済空間に収めるのは確実である。EU 加盟を実現するには、候補国は民主化や少数派の権利尊重などの要件を満たさなければならない。従って、EU による統合プロセスが国家や民族間の対立を止揚し、バルカンなど問題地域の安定化を推進する効果が期待できる。

NATO の東方拡大も同じような安定化効果を生むであろうが、拡大した EU と共存して生き残っていくためには、現在とは違った形の同盟への変身を迫られるかも知れない。しかし、そのプロセスは数十年にわたる息の長いものであり、現時点で確たる予測を立てるのは難しい。

本稿執筆中の2001年9月、米国で同時多発テロ事件が発生し、世界を震撼させた。この事件が欧州安保に及ぼす影響については、稿を改めて論じたい。

[注]

- (1) Espen Eide, 'Peace keeping past and present' (NATO, *NATO Review*, 2001 Summer)
- (2) NATO の戦略転換, PfP, CJTF については河野健一『欧州が世界を変える…ユーロ誕生』（毎日新聞社, 1999）の第2部「欧州の安全保障と NATO」、谷口長世『NATO』（岩波書店, 2000）, '*NATO Handbook*' (NATO, updated May 2001) を参照
- (3) Ivo Daalder & James Goldgeier, 'Putting Europe First' (IISS, *Survival*, vol.42, no.4, Winter 2000-2001)
- (4) Ivo Daalder & Michael O'Hanlon '*Winning ugly-America's war to save Kosovo*' (2000 Brookings)
- (5) 作戦面での米の独断や誤爆など軍事上の問題点については Daalder et al の前掲書が詳しい。国際法上の問題については Catherine Guicherd '*International Law and the War in Kosovo*' (*Survival*, vol.41, no.2, Summer 1999)
- (6) Joylon Howorth, 'Britain, France and the European Defence Initiative' (IISS, *Survival*, vol.42, no.2, Summer 2000)
- (7) 独の軍改革については '*Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung*' (Mai 2000, The Weizsaecker Report) '*Eckwerte fuer die Konzeptionelle und planerische Weiterentwicklung der Streitkraefte*' (Mai 2000, Bundesministerium fuer Verteidigung) '*The Wundeswehr-Advancing steadily into the Twenty-first Century. Cornerstones of a Fundamental Renewal*' (June 2000, The Federal Ministry of Defence)
- (8) 欧州の軍改革の全体状況については Elinor Sloan, 'Speeding deployment' (*NATO Review*, Spring 2000)
- (9) 前掲 Sloan 論文。米の緊急対応部隊については Eugene Gritton et al, '*Ground Forces for a Rapidly Employable Joint Task Force*' (2000 RAND)

- (10) David Yost, 'The NATO Capability Gap and the European Union' (*Survival*, vol.42, no. 4, Winter 2000-2001)
- (11) RMAに関する文献は多数あるが、次の3点が内容に富む。
Lawrence Freedman, 'The Revolution in Military Affairs?' (IISS, *Adelphi Paper* 318)
Michael O'Hanlon, '*Technological Change and the Future of Warfare*' (2000, Brookings)
Edited by Thierry Gongola & Harald van Riekhoff '*Towards a Revolution in Military Affairs?*' (2000 Greenwood Press)
- (12) 前掲 Yost 論文
- (13) François Heisbourg, 'Europe's Strategic Ambition: The Limit of Ambiguity' (*Survival*, vol.42, no.2, Summer 2000)
- (14) 前掲 Yost 論文
- (15) 前掲 Yost 論文
- (16) Martin Smith & Graham Timmins '*Building a Bigger Europe*' (2000, Ashgate)
- (17) 国連のPKO機能の改革については '*Report of the Panel on United Nations Peace Operations*' (The Brahimi Report, 2000 United Nations)