

第七章 欧州安全保障の現状概観と若干の問題点

兵藤 長雄

1. NATO

(1) 非5条任務

現在、特徴的なのは、NATOの非5条任務での活動である。

私は、EAPC/PFPメカニズムの拡大及び深化の過程を最初にポーランドで眺め、その後ベルギーに移って、西側の本部から眺めた。もともと、EAPC/PFPプロセスはNACCから始まり、その後、東側の崩壊による市場経済の導入や民主化・自由化の流れをNATOとして軍事面から支援していくために、軍民転換、軍の民主化、シビリアンコントロール等の観点と将来のNATO拡大を念頭におき、それに向けたプログラムとして出発した。しかし、最近は本来のPFPプログラムの範囲を超えて広がっている状況にあり、プログラム数は2000を超える。

トルコは、中央アジアなどのイスラム圏から相当数の優秀な人材を呼び、トルコシンパを育てる目的の下、戦略研究所において軍事的な面でのワークショップやセミナー等、長期にわたる研修プログラムを組んでいる。これは、ワルシャワ条約解体時に打ち出した軍の民主化を促進すると同時に、中央アジア外交の一環としての布石を打つ面もある。

スイスは、安全保障政策研究センター、地雷除去センター、軍のシビリアンコントロールセンターをPFPプログラムのために提供している。シビリアンコントロールセンターでは、旧東側の優秀な軍人と西側の同年代の人が寝起きを共にして勉強しているが、これは安全保障の観点と同時に、将来非常に重要となる人の横のつながりをつくる目的がある。これらセンターの運営資金は、スイス国防省が全額出資している。また、プログラムの当初の目的とは違った分野での協力となるが、スイスの山岳救助訓練関連のプログラムも非常に有用である。NATOにはスイス代表部の事務所があり、NATO19カ国の大使との定例会議やPFPプログラムのフォローアップのために、スイス大使の仕事はほとんどNATO関連であるという。

ポーランドは、NATO拡大に向けたプログラムに積極的に参加した。また、軍事演習の場所を最初に提供し、加盟前に行ったNATO軍との合同演習への参加も最も多い。

以上のように、NATOは質的に変化してきている。これらの構想は、ハンター前アメリカ大使から始まったと考えられている。ハンターが考えた究極の目的は、NATO加盟国と非加盟国との差を「カミソリの歯」のように限りなく縮めていくことであり、これは冷戦崩壊後の、欧州に対するアメリカの巧妙な施策の一つであったと思われる。

(2) 5条任務

通常の5条任務は、現在ほとんど動いていない。

5 条任務関係で何かあるとすれば拡大問題であり、50周年の際に発表されたMAP(Membership Action Program) を加盟申請国に実行させることに尽きる。中でもPARP(Planning And Review Process) が非常に巧妙に運営されているが、特にインターオペラビリティが強く謳われており、加盟希望国がどのくらいのスピードで、どのくらいの程度までNATOの要請に対応できるかが焦点となっている。予算も含めたあらゆるデータを提出させ、NATO側でチェックするPARPのシステムによって、仮に加盟希望の9カ国を政治的な理由でメンバーにしなくても、NATO19カ国に限りなく近づける動きが既に始まっている点に注目したい。これは、加盟を急ぐ必要はないというNATO側の議論に使うこともできるし、NATOに入るための指導をNATOから受けている意味で、加盟希望国の疎外感を防ぐ効果がある。

一方、ロシアにとってのNATO加盟希望国は、バルト三国、スロベニア、スロバキア、ルーマニア、ブルガリア、マケドニア、アルバニアの旧ユーゴスラビア、という3つのカテゴリーに分けられ、ロシア大使の話などから判断すると、NATO加盟は絶対に認めないが、加盟はそれほど問題ではなく、その中間が であると思われる。だからこそ、PFPの枠組み合意の中に、NATO条約第4条の協議条項に準じた協議条項が入っている。もちろん、第4条と同じ意味ではないにしても、例えばロシアとのマイノリティーの問題で、エストニア NATO間で協議できるチャンネルを存在させることが、NATOとしての最大の手当てであろう。従って、加盟希望の9カ国を一括して議論することには無理がある。

EAPCが一堂に会した時、ロシアを最も非難するのは常にバルト三国だが、ロシアは馬耳東風である。こうした状態は今後も続くと思われる。

(3) NMD問題

私は、NMD(National Missile Defense) 問題に関して『朝日新聞』『ヘラルドトリビューン』等に私見を書いたが、実はこの問題については大きな関心を寄せており、今後のNATO、特に米欧関係を複雑にする可能性があると考えている。

アメリカは3回目の実験を失敗し、平成12年11月現在では大統領選で政治的な休戦であるが、ブッシュ新大統領は2001年1月20日の就任後、間違いなくNMDを推進すると思われる。私が大使館の政治担当公使としてワシントン在任中、レーガン大統領(当時)がSDI(Strategic Defense Initiative) 構想を打ち出した。米国防省は、いろいろなアニメーションを駆使してSDIの有益性を説得しようとしたが、個人的には最後まで理解を示すことができなかった。

結局、同構想は実現しなかったが、NMDについても問題は少なくない。そもそも、「脅威認識」自体に問題があり、共和党の軍産複合体、あるいは国防関係の議員を加えた「鉄の三角形」が背後で動いていたのは間違いない。これが相当な圧力で押していることから見ても、

NATOとの関係のみならず、ロシアとの関係も複雑にする不安定要因になり得る。

(4) ロシアとの関係の修復

2000年1月、河野外相がブラッセルを訪問された際の会談の席でのロバートソンNATO事務総長の話によると、イワノフ外相がNATOを非難した同じ日の夜に、イワノフ外相からロバートソンにモスクワ招待の電話がかかったという。私に言わせれば、これは典型的なロシア外交であり、ロシアの手法の一つである。

ロバートソンは同年2月16日にモスクワに行き、4月には大使レベルのPJC (Permanent Joint Council) が再開され、関係修復の道が開けた。そして5月にフローレンスでNATO理事会があった後にイワノフ外相が行って閣僚レベルのPJCが、6月には国防大臣がブリュッセルに行き国防大臣レベルのPJCが行われている。一言で言えば、“Back on the track basically” である。

2. EU

(1) DCI

ESDI (European Security and Defense Identity) やCFSP (Common Foreign and Security Policy) の問題は、DCI (Defense Capabilities Initiative) に尽きる。DCIは50周年に発表された、改訂「新戦略概念」の定義の一つだが、私は当初から、これがアメリカにとって最も重要項目であるとみていた。アメリカ大使も、その点を認めている。

(2) オルブライトの3つの「D」とロバートソンの3つの「I」

なぜ、アメリカにとってDCIが重要か。それは米欧関係の問題につながってくる。

オルブライト米國務長官がNATOに対して常に強調していた“no decoupling, no duplication, no discrimination” (Negative 3Ds) に対して、ユーモアのあるロバートソンは、“no decoupling” に対しては“indivisibility”、“no duplication” に対しては“improvement”、“no discrimination” に対しては“inclusiveness” (Positive 3Is)、つまり物事はポジティブに見ていかなければいけない、と述べた。

確かに「3Ds」と「3Is」は、今日の米欧関係の問題点を象徴的に表しており、その背後にあるのがDCIの問題である。アメリカの主張は、欧州共通安保構想自体は認めるが、その裏付けとなる具体的な防衛努力をしているのかという点に尽きる。実は、そこがヨーロッパの最も弱いところである。

1989年以降、ヨーロッパ各国の国防予算や国防政策、あるいは対GDP比率や絶対枠は減少し続けている。ワイツゼッカー元独大統領が主宰した諮問委員会の提言では、西独軍の規模を

劇的に削減することを提案している。シュレーダー首相もこのような軍の削減という方向を守っていかなければいけないとすればどうするのか。2カ月以内に展開する緊急対応部隊5-6万人を1年間、どのように維持するのか。また、アメリカからは、ヨーロッパは何もやっていないではないか、コソボ紛争の教訓はどこへ行ったのか、というインターオペラビリティに関連した問題を常に提起されている。アメリカは、DCI文書内容を具体的に記すことが真のESDI、CFSPの実現につながるとしているが、ヨーロッパは未だ対応していない。ピーター・ロッドマン氏(Peter W. Rodman、ニクソンセンター国家安全保障問題ディレクター)は、コソボのような紛争地域に5-6万人の部隊を展開するためには、その3倍の兵力が必要であることは常識であるにもかかわらず、そのような体制作りがなかなか具体化しない点を指摘している。

また、国防予算で何をするのかを具体的に示すことに関して、ヨーロッパは経済的な困難からリソースがないという。これに対し、アメリカは、リソースのリアロケーションを検討する余地はあるし、更に進んで、ESDIになるとリソースの共有化や、より進んだ国防政策の統合によって無駄が防げるので、それこそ“duplication”が少なくなり、ロバートソンの言う「3 Is」の一つである“improvement”が達成されるではないか、と主張する。

そこではじめてインター・ガバメンタルか、スープラ・ナショナルかという議論になるが、他方、フランスなどから、国防政策は国の主権の根幹であるという反・国防予算共有化議論が起こると、食い違いが相当出てくる。アメリカは、ESDIは結構だが、NATOの装備使用を前提にするのであれば、コソボ紛争のような事態が起きた際に、あくまでもまずNATOが介入すべきケースかどうかを検討し、そうでないのであれば、欧州部隊の展開を認めると言う。これに対し、フランスは“autonomous”という言葉を使い、ヨーロッパの問題が起きた時にはまずEUで検討すると主張する。1999年11月にフランスでシラク大統領とジョスパン首相がESDIについて激しい演説をした際、「ヨーロッパの“autonomous”な(対応)」という言葉が複数回使用したことにアメリカは強く反発し、議論好きなアメリカ人は、ではフランスも国境を越えて防衛政策を統合してもいいのか、と問えば、明答を避ける。ここがまさにヨーロッパの自己矛盾な点である。

(3) EUとNATOの協議

一方で現在、EU議長国のフランスは、WEUのEU吸収を進めるためにNATO EUの協議メカニズムをつくらなければいけなかったわけだが、上述のようなことから議論の決着がつかなかった。ようやく2000年夏、4つのワーキンググループをつくり、その1つをEU NATOの協議メカニズムを検討するワーキンググループとすることでフランスは合意し、9月19日にEU NATOの大使レベル協議が始まった。しかし、中身の議論については、これからも混乱が予想

される。

3. OSCE

イスタンブールの首脳会議でOSCEの今後について議論したが、結局、協調的な安全保障(Cooperative Security)、要するに紛争予防にますます特化していくことに落ち着いた。

OSCEにはハードがないため、他機関との協調をうたってラピッド・エキスパート・アシスタンス・アンド・コーポレーション・タスクフォースとオペレーションセンターをつくったが、OSCEの機構全体から見ると、それほど重要な役割とはならないと予想できる。OSCEが協調的な安全保障の役割を独自に果たすことは難しいので、やはりNATOと協調し、その中である役割を演じる方向にいかざるを得なくなるだろう。

事実、アルバ作戦では分担によってある程度の役割を果たした。コソボ作戦においても、最後の段階でOSCEが調査団を派遣した際、NATOがバックアップする形の部隊を組織し、OSCEとNATOとの協力関係の形が具体的に示された。また、NATOのPMSC (Political-Military Steering Committee) のAHG (Ad Hoc Group) にある、協調的な安保関係についての調整を行うアドホックグループ・オン・コーポレーション・イン・ピースキーピングという組織にOSCEの代表が実際に入るなど、OSCEとNATOの恒常的な協議システムが始まっている。

4. ロシア問題

(1) 欧州安全保障構想

ロシアは現在、欧州安全保障問題について打つ手がない。ロシアには、CSCEをOSCEにする時点で、欧州安全保障の一番上に立つ地域機関にする構想があった。そこで欧州安全保障憲章をつくる過程でそれを念頭においた提案をしたが、アメリカなどの同意を得られず、試みは成功しなかった。逆に、欧州安全保障憲章の中に「機関の中でヒエラルキーをつくらない」という記述が入ったことによって、OSCEを最上層の傘にしてその下にNATOを置くというロシアの構想は完全に息の音をとめられてしまったわけである。

(2) PJC協議メカニズム強化構想の挫折

次にロシアが打ち立てたのは、PJC協議メカニズムの強化である。これは、プリマコフ外相とソラナNATO事務総長が交渉において、東欧三国加盟を認める対価として決まった構想だが、ロシアは最後までNATOの政策自体についての発言権獲得を主張した。

他方、コソボ紛争により凍結状態に入ったPJCが修復する過程で、むしろNATOがもう一度ロシアを引き入れることに心をくたく流れとなった。この時、カシュレフ・ロシア大使は、安全保障の根幹の政策にかかわる問題についてロシアの発言権を確保する約束を再三求めた

が、アメリカがこれに最後まで同意しなかった。“Back on the track for nothing”で戻らざるを得なかったロシアは、現在、アイデアを打ち上げることができない。それがロシアの非常に苦しいところである。

(3) 核大国、軍事大国としてのロシア

それでもなぜロシアが注目されるのか。やはり、ロシアが核を持つ核超大国であるという事実である。また、ロシアの軍事費は世界一高い("Military Balance", IISS, 2001年)。GDP比で言えば絶対額は少ないが、軍事予算は額面どおりに見てはいけない。上記報告書は、軍事費を570億ドルと推測し、絶対額でも米に次いで実はナンバー2であると結論づけている。

(4) 不安定性、不透明性、予測不可能性

ロシアは、国力、軍隊共に弱体化していると言われるが、だから問題がなくなったとは言えない。ロシアの「不安定性」は言うまでもなく、軍事予算や「クルスク」の原潜事故で見られた軍の「不透明性」、さらに「予測不可能性」の要素は依然として強い。

特に、ウクライナに関して安全保障上の問題が懸念されているが、実はヨーロッパもそれを懸念している。その証拠に、EUの共通外交安全保障政策の第一の仕事は共通戦略ペーパーの作成であり、最初がロシア、2番目がウクライナであることが、その認識を暗黙のうちに語っている。また、EAPC/PFPの枠外で、ロシアに準じた特別の協議メカニズムをつくったのはウクライナだけであることから、ヨーロッパが何を問題と考えているかがわかる。

ウクライナのクリミア問題やセバストポリ軍港の問題が完全に解決したかどうかは疑問である。人口の面からも、ロシア人が圧倒的に多いところもあるし、少ないところもある。また、クチマ大統領がWEUをわざわざ訪問したことに対しては、ロシア大使が非常に敏感な反応を示していた。もちろんウクライナも慎重だが、仮にNATO加盟等西洋回帰の動きを示せば、武力行使をしてでも、ロシアはそれを阻止する姿勢に出ると思われる。

いずれにしても、表立って議論はされていないが、欧州の安全保障問題の中核は依然としてロシア問題であると私は考えている。

(平成12年11月17日 報告)