

欧州安全保障防衛政策 (ESDP)の展開とNATO

海外調査部欧州課

本レポートは、2002年12月19日にジェトロ海外調査部欧州課が主催した研究会において、防衛大学校人文社会科学群国際関係学科の広瀬佳一助教授に欧州安全保障防衛政策の展開とNATOの関係について解説をお願いし、取りまとめたものである。

1．欧州安全保障防衛政策（ESDP） 展開の背景

EUにおいては近年、ESDPが推進されており、2003年中に「緊急展開軍（RRF）」と呼ばれる欧州独自部隊が発足の運びとなっている。ESDPが打ち出されるようになった背景には、EU統合の深化と拡大がある。とりわけEU条約（マーストリヒト1992年、アムステルダム1997年）において第二の柱とされた共通外交安全保障政策（CFSP）の具体化としての側面がある。また英国の動向も重要で、英国はユーロ不参加によるEU内での地位の低下を、比較優位のある軍事・安全保障面での貢献により補おうとしている。

米欧関係の文脈でみると、ボスニア紛争とコソボ紛争の教訓が非常に大きい。ボスニアでもコソボでも平和強制行動として空爆が行

われたが、その際、英仏と米国との間の軍事能力ギャップが明らかになった。軍事費ではEU全体で対米比約5割以上の投資を行っているにもかかわらず、ボスニアやコソボでの空爆に際してのEU側の軍事的貢献は1～2割程度であった。そのため欧州としては危機管理・紛争対処のための軍事費の効率的投資の必要に迫られた。

同時にこのことは軍事的には、もし米国がいなかったら何もできなかったという教訓をも引き出した。冷戦後に自分たちで欧州を守るといっても、米国の支援なしにはボスニアやコソボのレベルの民族紛争対処も十分にできないという実態が浮かび上がったのである。したがって、米国がまったく利害関係のないような紛争に際しても、米国から一定の関心を引き出せるように、欧州側の自助努力を示す必要があった。特に英国は、米国が欧

州から撤退するのを懸念した。

このように欧州は冷戦後の欧州安全保障について、EU統合を安全保障分野に拡大したいとの狙い、軍事能力を向上させたいという目的、米国の関心を欧州につなぎとめておきたいという思惑とから、ESDP推進を図ったものと思われる。

2. これまでの経緯

欧州独自の防衛安全保障構想（ESDI）は1994年頃から出されていたが、これはNATOにおいては「欧州の柱」強化としてとらえられていた。したがってESDIの具体化に際してEUは、NATOとの意思統一をはかる必要があった。ここには、独自の軍事安全保障構想とはいえ、実際にはNATOの持っている能力・アセット（資産）の使用が欠かせないという事情もあった。

ESDIの具体化としてのESDPの任務は、1992年6月の西欧同盟（WEU）外相・国防相会議で採択されたペータースベルク宣言の内容が想定されていた。これはローエンドでは人道援助、平和維持などから、ハイエンドでは危機管理における軍事行動を含む任務までが入っていた。しかしこのハイエンドについてはあいまいな部分があり、どの程度の軍事行動なのか（例えばボスニア紛争における空爆のような平和強制作戦まで入るのか）については定かではなかった。

米国はこうした欧州の動きに対して、一定の警戒心を持ちつつも好意的態度をとった。一定の警戒心とはいうまでもなく、NATOの結束の乱れにつながるのではないかというものであった。他方、冷戦期からの欧州に対するバードン・シェアリング（防衛責任を各国で分担）要求の観点からすると、ESDPは歓迎すべきものであった。特に1990年代になって、軍事的オペレーションのハイテク化が進むと、軍事行動にはますます経済コストがかかるようになったので、米国はESDP推進に

より欧州がそうしたコストを従来以上に負担することを期待したのである。そこで1996年のベルリンNATO首脳会議では、あくまで「分離可能だが（NATOと）一体のもの（separable but not separate）」との条件付きで、ESDIの動きを歓迎することが表明された。

こうした流れに波紋を巻き起こしたのが、フランス北西部のサンマロで開催された英仏首脳会議（1998年12月）であった。この会議の宣言において、仏シラク大統領と英ブレア首相は、欧州共通の防衛政策推進を強く訴えた上で、「EUは独自行動のための能力を有すべき（the Union must have capacity for autonomous action）」との文言を織り込んだ。ここにはベルリンのNATO首脳会議で合意された「分離可能だが一体のもの」あるいは「NATOの枠内で」という表現は見当たらなかった。

この唐突に出された宣言に米国は強く反発した。サンマロ直後の1998年12月にブリュッセルで開催された北大西洋理事会（外相級）で、オルブライト國務長官はESDIが避けるべき「三つのD」を掲げた。

一つ目は「分離（De-linking）」である。これは「NATOの枠内で」の強調であるが、具体的に軍事計画、作戦立案、指揮命令はNATOに一本化することを求めている。別系統になることで、米欧関係にくさびが打ち込まれることを懸念したのである。二つ目が「差別（Discriminating）」である。これは特に非EU欧州NATO加盟国（トルコ、アイスランド、ノルウェー、ポーランド、チェコ、ハンガリー）がEUの独自行動から排除されないよう求めたものだが、とりわけトルコが重要である。トルコは、キプロス問題へEUが介入してくることを警戒していた。三つ目が「重複（Duplicating）」である。要するに、NATOの能力やアセットを使用することで無駄な軍事的投資をやめ、予算を効率的に運用

.....

し、欧州側が本来不足している軍事能力の向上を高めるよう求めたものである。米軍は情報ハイテクを中心とした「軍事革命(RMA)」を推進中であり、他方で、西欧は「平和の配当」として冷戦後、軍事費が軒並み減っていた(1990~1995年を見ると、トルコ以外はほとんど減額)。米国はこういう状況が続くと、NATO内において米軍と他の加盟国軍との間の相互運用能力(インターオペラビリティ)が著しく低下するとして警鐘を鳴らしたのである。

欧州側に対する軍事能力面での米国の不満は、1999年4月のNATOワシントン首脳会議において「防衛能力構想(DCI)」という形で出された。これはNATO加盟国が、同盟の軍事的効率性維持のために重点的に整備すべき項目をあげたもので、a. 機動力と展開能力、b. 継戦能力・後方支援能力、c. 効果的戦闘能力、d. 相互運用情報能力、e. 残存性とインフラ、の五つであった。

他方で米国は、こうした軍事能力改善への期待を前提にEUの独自行動について、「NATOとして関与しない場合に」という条件を付して、あらためて承認した。そのうえで、EUが独自行動をとる際のNATOとしての協力態勢のあり方について、以下の四つの原則を決めた。

- 1) EU主導作戦の計画立案のために、NATOの計画立案能力の提供を約束
- 2) EU主導作戦のために、事前に取り決めたNATOの能力やアセット使用を約束
- 3) EU主導作戦の際の指揮命令系統の明確化と、NATOの欧州連合軍副司令官(DSACEUR)の役割の検討
- 4) EU主導部隊の編成のためにNATO防衛計画システムを適合させること

これが「ベルリン・プラス」と呼ばれる取り決めである。これは、作戦立案(運用)、防衛計画(編成・調達)の一本化を求める米国と、独自行動の可能性を残そうとするEU

との妥協の産物であった。米国はEUが独自の作戦立案・防衛計画能力を持つという重複をやめさせ、同時に欧州人であるDSACEURを活用することで、作戦実施の際のNATOとの連携を図ったのである。他方EUは、「NATOが関与しない場合」のNATOの能力・アセット使用の確約を得たことで、独自行動の可能性が高まり、活動範囲の幅も広がったとみなした。これ以降、ESDPはその制度化、具体化に向けての取り組みに弾みがついた。

1999年12月にヘルシンキで開催されたEUの欧州理事会では、ESDPのペータースベルク任務を行うための「緊急展開軍(RRF)」創設が合意され、各国がRRFに提供できる戦力リスト(フォース・カタログ)の作成がはじまった。この際、欧州軍創設を意味するものではないことが強調されている。同時にESDPの具体化のため、「政治安全保障委員会(PSC)」、「欧州軍事委員会(EUMC)」、「欧州軍事参謀部(EUMS)」の設置が決まった。

ESDP制度化の議論がすすむなかで、2000年12月のニースにおけるEU欧州理事会ではEU主導作戦の計画立案・指揮命令について、

NATOの軍事能力・アセットを使用する場合は、作戦運用はNATO(SHAP)で実施するとしつつも、NATOの軍事能力・アセットを使用しない場合については、EU加盟国(主に英仏)の戦略司令部で実施する、との明確な定式化もなされた。

しかしESDPをめぐるEUとNATOの協議は、非EU欧州NATO加盟国の関与・参加の問題をめぐって、大きな暗礁にのりあげた。特にトルコがEU主導の動きに警戒感を募らせていた。トルコは、EUが自由にNATOの能力・アセットを利用してキプロス問題に介入してくるのを懸念しており、EU主導であってもNATOに優先権あるいは拒否権があることを強く主張して、NATOとEUの合意にストップをかけていた。NATOはコンセンサス方式による意思決定を行うため、最終的に

トルコが留保したままだと、ESDPの進展は不可能だった。

そもそもトルコとしては、ESDPの意思決定に関与できないことに不満を抱いていた。さらにNATOの能力・アセットを使用するか否かは、それ自体戦略的判断なので、EUが一方的に決定するのではなくNATOとの協議を行うべきであり、NATOの能力・アセットを使用しない場合でも、非EUのNATO加盟国も意思決定に関与できるべきだと主張していた。

この問題は2002年に入っても決着がつかず、またトルコでは同年秋に総選挙があり政権交代が起きたこともあって、話し合いは難航した。トルコ側では、この問題をEU加盟問題にからめる思惑もあって、進展をみせなかった。

非EU欧州NATO加盟国の関与・参加問題が最終的に決着したのは、2002年10月のブリュッセルでのEU欧州理事会と12月のコペンハーゲンでのEU理事会であった。

10月のブリュッセル欧州理事会では、議長総括の付属文書にESDPについての宣言が盛り込まれた。そのなかでEUは、まず「NATOの軍事的な危機管理作戦がEUおよびその加盟国に対して実施されないのと同じ意味で、ESDPがNATO加盟国に対して行使されることはない」との原則を示した上で、具体的に非EU欧州NATO加盟国との間で、平時から「15（EU加盟国）プラス6（非EU欧州NATO加盟国）」フォーラムを設け、安全保障問題についてPSCやEUMCでの意思決定の前に協議を行うことを約束し、またPSCやEUMCの協議にも、非EU欧州NATO加盟国がオブザーバーとして参加できることを認めた。

さらにEU主導作戦実施の際には、NATOの能力・アセットを使用しない場合でも、EUは紛争の初期段階から「15プラス6」フォーラムを通してEUの方針について非EU欧

州NATO加盟国と協議すること、かつ危機の勃発直前には、あらゆるレベルで協議を行うこととなった。そうすることで「非EU欧州NATO加盟国による安全保障上の関心や、危機に対するEUの対応についての見解が、軍事的オプションの決定前に欧州理事会の考慮の対象になる」と明言された。

EU側のこうした配慮と、12月のコペンハーゲンEU欧州理事会での、キプロスとマルタはEUに加盟した場合でもESDPへの部隊参加はしないという決定をうけて、最終的にトルコも留保を撤回した。この結果、2002年12月13日、NATOとEUは、ESDPをめぐる取り決めが基本的合意に達したとの宣言を発した。今後2003年3月までに正式合意が成立し、最初のEU主導作戦として、マケドニアに平和維持部隊が派遣され、NATO部隊と交替する見込みとなっている。

3. 今後の課題

(1) EUの軍事能力の実態

EUの独自部隊を考える際に留意すべき点が三点ある。第一に、RRFは新しい軍隊を創設するわけではないということだ。あくまですでに存在する各国の部隊をどう割り当てるのかという問題になる。第二に、この割り当ての際、欧州の多くの小国では、かなりの部分がNATOの割り当て部隊と重複するということだ。そもそも小国には、自衛のための部隊とNATOに差し出す部隊、さらにEUに差し出す部隊という余裕はない。しかしすでにみたように、EU主導作戦はその前提として、「NATOが関与しない場合」となっているので、これは障害にならない。第三に、EU独自部隊は基本的に国家間協力なので、実際に作戦に参加するかの最終的判断は各国政府に任されており、フォース・カタログに載せてあっても、実際に出すかどうかはケース・バイ・ケースだということである。

ではRRFはどの程度の戦力になるのか。

2001年末の軍事能力検討会議までにEU各国が提供を約束したフォース・カタログを用いて、2002年9月北大西洋理事会（国防相級）でラムズフェルト米国防長官提案の「NATO即応部隊（NRF）」との比較により、検討を加えてみたい（表参照）。

EUのRRFのNRFとの大きな違いは、その戦力規模である。NRFは陸軍1個旅団6,000人（海・空で合計2万1,000人）だが、RRFは陸軍だけで15旅団6万人、1年以上派遣できるということになっており、ローテーションを想定した予備兵力を入れると20万人規模（歩兵のほか機甲化部隊、工兵部隊、特殊部

隊、NBC防護部隊などさまざまな職種あり）となる。空軍については、NRFは1日に200ストライク・ソーティ（攻撃出撃回数）規模としているのに対して、RRFは400作戦機（偵察機4機、電子戦機、空中早期警戒管制機AWACSがそれぞれ2機ずつ、空中給油機は25機とされているが、そのほかにどのような作戦機が提供されるかは不明）、海軍は、NRFが8～15隻に対してRRFは100隻（空母4隻を含む）とされている。ちなみにRRFの陸軍の規模は、ボスニア紛争停戦後に派遣されたIFOR（平和執行部隊）やコソボ紛争停戦後のKFOR（安定化部隊）とほぼ同規模である。

表 NATOの即時対応部隊とEUの緊急展開軍の比較

	NATO即時対応部隊（NRF）	EUの緊急展開軍（RRF）
規模（総兵力） （陸軍） （空軍） （海軍）	21,000人（陸・海・空を含む） 1個旅団 1日200ストライク・ソーティ規模 8～15隻のフリゲート艦	陸60,000人＋空・海軍兵力 15個旅団＝軍団レベル 400作戦機 100隻
展開	5～30日以内、単独で30日間まで	60日以内、少なくとも1年間
任務	人道援助、平和維持、5条任務（初動局面）	人道援助、平和維持、平和創造（ペータースベルク任務） （ただしNATOが関与しない場合）
運用	NATO - SHAPE（CJTF）	NATO（SHAPE・DSACEUR・CJPS）NATOアセット・能力使用時 EU加盟国の戦略コマンド（NATOアセット・能力不使用時）
展開時期	2004年 部分的に展開可能 2006年 全部隊展開可能	2003年春 マケドニアへ展開 全部隊展開可能は2007年以降
その他		民軍協力（CIMIC）要員を含む 約5千人規模の警察部隊の追加も 非加盟国から以下の提供予定 トルコ 5,000 ノルウェー 1,200 チェコ 1,000 ハンガリー 450 ポーランド 1,000 スロヴァキア 350

Report 5

作戦立案、指揮命令系統は、NRFは当然 NATOで恐らくSHAPEの統合コマンドを使う。RRFは、NATO能力・アセットを使う場合にはNATO内のコマンド（責任者はDSACEUR）、NATO能力・アセットを使用しない場合は英仏いずれかの戦略コマンド使用が予定されている。

その他の特徴としては、RRFに民軍協力（CIMIC）の要素が入っており、これはNRFに対して比較優位を持っている。RRFは、ペータスベルグ任務の一部として、人道支援および平和維持を挙げているが、これらの任務に関しては軍事的側面だけでは不足で、行政機関の復旧、警察能力の再建などが必要となり、民軍協力は不可欠である。

このように比較してみると、NRFが強制行動の初動局面に使われる色彩が強いのにに対して、RRFは、平和維持活動を中心としてペータスベルグ任務の全範囲をカバーすることが想定されているものと思われる。

しかしRRFには戦力的にいくつかの重大な問題がある。そもそもRRFのフォース・カタログは、参加各国の提供可能戦力リストに過ぎず、なんら参加国間でも、軍種（陸・海・空）間でも、一貫した防衛計画のもとでの調整が行われているわけではない。したがってRRFは、特定の戦力が重複していたり、逆に必要不可欠な戦力が不足しているというような問題がある。そのうち最も深刻な問題は、前述のDCIでも指摘されている「機動・展開能力」にかかわる問題であり、より具体的には戦略輸送力（輸送機・輸送艦）の不足である。

航空輸送力を担う輸送機は、おおきく戦略輸送機と戦術（戦域）輸送機との二つに分けられる。戦略輸送機は積載能力の大きい航空機で、大量の物資（主力戦車などの大型陸上兵器、対戦車ヘリコプター等）を短時間で輸送できる。ただし大型であるがゆえに離発着に要する距離が比較的に長いので、大型の空港にしか降りられない。一方、戦術輸送機は積

載能力が戦略輸送機のほぼ三分の一程度だが、戦略輸送機と比べて離発着に要する距離は短く、前線の小規模基地に直接輸送することが可能となる。

RRFにおいて戦略輸送機に該当するのは、フランス、英国の提供する約10機程度であり、それ以外は戦術輸送機および輸送ヘリコプターである。したがって早期に地上任務で主力戦車や装甲車を必要とした場合、RRFの「機動・展開能力」は高いとはいえない。作戦規模が大きくなればなるほど、そして派遣地域が遠方になればなるほど、NATOの能力・アセット使用が不可欠である。

一方、海上輸送艦も大別して強襲揚陸型と車両貨物輸送型の二つに分けることができる。強襲揚陸艦は、小型で1個大隊を上陸させる能力（主力戦車20～30両、その他の車両であれば100両以上輸送可能）を有しており、その他に医療施設なども備え、前線の部隊を支援するものである。RRFにおいてこれに該当するものは、オランダが提供するロッテルダム型の輸送艦など4隻にすぎない。それに対して車両貨物輸送艦は大型で大量に車両や物資を輸送できるもので、積載能力は強襲揚陸艦をはるかにしのぐ。湾岸戦争での米軍の高速輸送艦を例にとると、1隻で主力戦車80両以上、戦闘装甲車40両あまり、ヘリ10機、その他の支援車両数百両を輸送した。RRFには、この車両貨物輸送艦に関しては1隻も挙げられていない。言うまでもなく海上輸送能力については、紛争発生時に民間からチャーターするという方法もあるが、それのみでは「機動・展開能力」という観点から問題がある。

以上のようにRRFにおいては「機動・展開能力」の要となる戦略輸送能力の不足は明白で、NATOの能力・アセット使用が不可欠である。これは、NATOが関与しない場合でEU主導作戦が行われる地域として、例えば西アフリカなどを想定すると、ますます重要な課題となる。

.....

また、DCIにおいて指摘された「効果的戦闘能力」という観点からみると、平和強制行動の場合の航空作戦に不可欠な支援機も非常に少ない。そもそも現代の航空作戦では、空中給油機、電子戦機などの支援機の役割は非常に重要で、実際の作戦でも戦闘・攻撃機より支援機を多く必要とする。RRFでは、空中給油機はフランスが8機、英国が15機、電子戦機としてはフランスの2機があげられているが、これらの数はきわめて不十分である。例えばコソボ空爆の際、空中給油機は150機以上使用されており、電子戦機（空中早期警戒管制機AWACSやレーダー地上偵察機JSTARSなど）も25機使用されている。したがって作戦機400機とはいえ、近代的な航空作戦は不可能と思われる。

このようにRRFのフォース・カタログは具体的な作戦を想定した調整が行われておらず、現段階では、ボスニアやコソボにおけるような平和強制行動はもとより、平和維持活動でさえ、NATOの能力・アセット使用なしでは困難であることが浮かび上がってくる。これはNATOの統合軍事機構のもとでNRFが、危機管理や集団防衛任務の初動局面でも使用可能と計画されていることと好対照をなしている。

(2)「労働分業」の危険 同盟の変質

最後にESDP推進が今後の米欧関係にどのような意味を持つのか、NATOにどのような影響を与えるのか、を考えてみたい。EUがESDPを推進し、他方でNATOは拡大を続けている現状からみると、結局のところ米欧関係は、一種の「労働分業」化していくのではないかとの見通しが成り立つ。

この「労働分業」には二つの側面がある。一つは地理的な分業である。いま欧州が関心を持っているのはバルカンと西アフリカであり、米国が関心を有しているのは中東から中

央アジアである。もし両者がそれぞれの関心を容認するのであれば、米欧関係は安定するだろう。例えば米国が中東で軍事行動を起こす際に、独仏などがこれを具体的に支援するか、少なくとも支持を表明する、その見返りとして、英国やフランスが西アフリカでEU主導作戦を行う際に米国が支援をすれば、安定した分業になるだろう。

もう一つは機能的分業である。例えば欧州がESDPとしてペーターズベルグ任務のローエンドの人道支援や平和維持をもっぱら行い、米国が平和強制行動を行うというような分業になった場合である。もっともこうなると、NATOは存続するとしても、米国中心の同盟という性格を強めるだろう。その場合、米国はNATOに対して米国主導作戦への軍事的貢献を求めるのではなく、政治的レジティマシー（正統性）の付与を求めることになる。米国以外のNATO同盟国の軍事的貢献は、せいぜい支援・補完的なものとなる。

実際、史上初めてワシントン条約第5条（集団防衛を規定）発動を確認した2001年の「9.11米国テロ事件」に際してNATOは、米軍がアフガニスタンでの軍事作戦を行うために手薄になった米国本土に、AWACSを派遣して上空監視を実施した。また米軍の移動のための空港や港湾施設に警戒態勢を敷いた。こうしたことが米国以外のNATO加盟国としての貢献であった。

しかし機能的な分業体制が、NATOにおける米欧関係を強固なものにするかどうかは定かではない。同盟とは本来、共通の目標に向かって、リスク（危険）とバードン（負担）を共有するものである。しかし機能的な分業は加盟国間のリスクとバードンの不均衡をもたらす。そうした関係を安定的に維持するメリットはあるのだろうか、という疑問は当然出てくるだろう。

（まとめ：照井富也）