

第 10 章 自立自存から連帯へ —スウェーデンの防衛・安全保障政策の変革—

ロバート・ダルシュ¹

長い冬、イングマール・ベルイマン（映画監督）あるいは福祉国家と同じくらい、中立政策はスウェーデンを特徴づけるものとして知られている。他の多くのステレオタイプと同様に、事実は変化したにもかかわらず、一度記憶されたテンプレートは生き続けている。実際には、既にスウェーデンの冷戦期の「中立政策」は 1992 年に公式に終了し、ついで「軍事的非同盟」が選択されている。2002 年には、NATO 加盟を希望する自由党を除く全ての主要政党が、これまで軍事的非同盟は有用だったが今後は他国と協力して安全保障を追求する、という内容の新しい方策に合意した。

2007 年および 2008 年には、この過程をもう一歩進めて、スウェーデンは、万一、他の EU 加盟国やノルディック諸国が脅威を受け、または攻撃された場合、受動的ではないであろうし、またスウェーデンが脅威を受けた場合、他国に同様の行動をとるよう期待すると表明して、連帯宣言を発出した。重要なのは、同宣言が、スウェーデンは軍事的支援を供与し、かつ受入れることを可能としなくてはならないことを意味する、と付記された点である。

これらの安全保障ドクトリンの重大な変化に引続き、取扱いの難しい徴兵制に基づく対侵略防衛の軍から、海外派遣活動に融通のきく全志願兵制の軍への変革が現在も進行中である。この方向での改革は、これまで 15 年ほど継続しているが、未だ道半ばである。政府および軍当局が勇気を奮って旧来の体制に大鉈を振るい 2009 年に議会で可決された抜本的な防衛改革法案を作成したのは、せいぜいその

¹ スウェーデン国防研究所（FOI）主任分析官

3～4年前に過ぎない。

ではなぜ、これらの変化が起こったのか？あるいは、逆に言えば、なぜスウェーデンは、安全保障・防衛政策を冷戦が終結したという事実に対応させるのに、20年もかかったのであるか？

1. 中立政策の起源

これらの疑問に答えるには、遠い過去にまで遡って振り返らねばならない。スウェーデンにおいても外国においても、多くの人にとって「中立国スウェーデン」という認識は、オロフ・パルメがスウェーデン政界の立役者であった冷戦期後半のイメージに大きく影響されている。当時表明された公式政策は以下の3つの原則からなる。

- 「戦争が起きた場合の中立を目的とする、平時の非同盟」の原則。同原則は外国に対し上記政策が信頼性を有し続けることを重視していた。スウェーデン自身が先に攻撃された場合を除き、東側も西側も、将来の紛争でスウェーデンがいずれかに加担することに懸念または期待を抱くべきではない。

本政策は、年を経るに従い教条主義的になり、ほとんどの形での公的な軍事協力が妨げられるようになった。また国家安全保障について、自立自存という考え方が強化された。

- 徴兵制と強大な国内防衛産業の上に成立つ、比較的大規模な通常戦力による防衛。

しかし、防衛産業と軍がともに技術および最終的な軍事支援を求めて西側を頼ったことについては、説明はなかった。

- 国際安全保障問題および国際開発問題における、積極的に、かつ道義的な責任を負おうという姿勢。

これにより、スウェーデンは、抑圧された国々や恵まれない国々の積極的な擁護者の役割を果たした。

しかし、スウェーデンの中立政策はラディカルであった1970年代以前から存在した。中立政策の起源は「リアルポリティーク」にあり、その始まりはナポレオン戦争末期まで遡る。1809年、スウェーデンはロシアにフィンランド（それまで600年に亘りスウェーデン王国の不可分の領土であった）を割譲した。この後、国王は退位させられ、ナポレオン軍の元帥のひとりが、スウェーデンとナポレオンを同盟させてフィンランドの奪回を期待され、皇太子に選定された。

しかし、ジャン＝バティスト・ベルナドット (Jean-Baptiste Bernadotte) は、ナポレオンの命運が尽きようとしていると悟り、またバルト海沿岸地域の覇権を目指してロシアと対抗することがスウェーデンの国力の範囲を超えていることも理解していた。そして、いわゆる「1812年政策」に基づき、スウェーデンは平和に過ごすことを望んでおり、フィンランドを失ったことについては諦めること、将来もロシアとの争いは回避したいということ、をロシアに示した。

この1812年政策によって、その後、約2世紀に及ぶスウェーデンの安全保障政策の主な枠組みが築かれた。そして、これは、国の安全保障とは、外交的な評価やいかなる理想主義にも優先し、かつ近隣諸国や考えを同じくする国、抑圧された国との連帯といった概念のいずれにも優先する、ということを意味した²。

2. 冷戦前半期の安全保障政策

第二次世界大戦直後、スウェーデンおよび諸外国において、中立政策の概念が、多少純粋な意味から乖離したものとなった。しかし1940年代末期、国際社会に再び暗雲が立ち込めると、スウェーデンは、NATOに加盟しないことを決定、平和に過ごすことを願ってデフォルト・オプションである様子見を続けるという立場をとった。

² Tapani Souminen (ed.), *Sverige i Fred-Statsmannakonst eller opportunism? En antologi om 1812 års politik*. (Stockholm: Atlantis, 2002); Michael af Malmberg, *Neutrality and state-building in Sweden* (Houndsmills: Palgrave, 2001), pp. 165-166, 201-202.

西側諸国との同盟に賛成する意見は、ある程度「フィンランド論争」によって抑制された。「フィンランド論争」とは、スウェーデンが西側諸国と同盟を結ぶと、ソビエト連邦がフィンランドへの支配力を強める誘因となるかもしれないという議論である。西側につかせようというプレッシャーを抑制するのに役立つ別の要因は、政府が強固な国防を支持していたことであった。朝鮮戦争の勃発は、スウェーデンが、特に空軍に関して、大規模な軍備再編計画を実施するきっかけとなった。

結局、軍、外交官、野党（共産党を除く）の中にいた政府方針に批判的な政策責任者は、中世の城のように、中立政策の砦には外部に続く秘密の通路があるという事実を知っていた。スウェーデンが東側の脅威にさらされた場合に備え、軍がノルウェー、デンマークおよび西側諸国との軍事協力を公式に準備することを、政府は秘密裡に許可していたのである。

したがって、スウェーデンの防衛は支援が到着するまで持ちこたえることと理解されたが、話はさらに一歩進んでいて、当該支援を受入れるだけではなく、ソ連の基地や港湾を戦略爆撃したり、あるいは核兵器を搭載した同盟国の戦闘爆撃機の前進基地を構築したりするという話がついていた³。

冷戦最初の10年間、スウェーデンの安全保障政策についての宣言的方針は幾分実践的で、明らかにいわゆる小国のリアリズムに立脚していた。政策は公然と利己的で、政府は政策に影響を及ぼすいかなる理想主義的な考えをも拒絶していた。1946年から1962年まで非常に影響力のある外相であったエステン・ウンデン（Ösren Undén）は、人権という言葉を用符でくくり、連帯というのは機能していない概念であると言明し、スウェーデンの政策は「善悪の彼岸」に位置すると述べた⁴。

しかし、ウンデンが外務省を去って数年後、オロフ・パルメ（Olof Palme）が、

³ Robert Dalsjö, *Life-Line Lost: The rise and fall of 'neutral' Sweden's secret reserve option of wartime help from the West*. (Stockholm: Santérus Academic Press, 2006), pp. 156, 163-166, 175-179. 机上演習に関する筆者の記述は Johan Gribbe, *En inre angelägenhet för fritt tankeutbyte: Synen på västsamverkan i Försvarshögskolans krigsspel 1952-1979*, TRITA-HST Working paper 2003/1 (Stockholm: KTH, 2003) を参考にしている。

⁴ Dalsjö, *Life-Line Lost*, pp. 89-91.

米国のベトナムでの戦争への非難を皮切りに、道義に基づく行動主義をスウェーデンの外交政策に取り入れた。この手段の重要な前提条件は、ベトナム戦争を東西対立から切り離し南北対立として再定義することであった。東西問題に関しては1812年政策を反映したウンデンの沈黙政策が未だ支配的であり、冷戦終結まで公にはソ連批判を避けるという姿勢が続いたが、しかし今や、南北問題については、スウェーデンは遠慮なく発言するようになった。

このように、中立政策は、以前にはなかった道義的な善性と優越性という意味合いを帯び、この満足感による効果は国民にとっても政治家にとっても大変魅力的であった。中立政策はほどなく国民的メタ・イデオロギーとなり、それは近代性や福祉国家と融合してナショナル・アイデンティティーの一部となった。スウェーデン人であることは中立的であり、中立的であることは善であり、よってスウェーデン人であることは善であった。

3. 軍と総合的防衛力

スウェーデンは、第二次世界大戦の惨禍を免れたものの、脅威にさらされ脆弱であったという経験から、全ての民主的政党（すなわち共産党以外全て）の間に強い防衛力への盤石な支持が培われることとなった。平和の配当というような考えは、プラハの春、ベルリン封鎖、および朝鮮戦争で打ち碎かれた。このことは、好調な輸出主導型経済とも相まって、防衛費の大幅な増加を可能にし、少なくともスウェーデンの基準では強く大きな軍にすることとなった。

1960年頃、スウェーデン空軍は世界第4位の規模であり、基地ならびに最先端の監視システムおよび地上管制システムに多額の投資が行われた。海軍は巡洋艦や、後には駆逐艦クラスの装備については更新されなかったものの、多数の近代的な艦艇を保有した。また、精巧な沿岸防衛システムが断崖をくり抜いて作られた。若者の80%が兵役に就き、人口の10%が戦時には軍に動員されることになっていたため、36の旅団と数百の地方防衛隊から成る大規模な陸軍に人的資源を供給することが可能になった。しかしながら、これほど多く人的資源を有するというこ

は、兵士1人当たりの装備費が相対的に低かったことを意味し、事実、陸軍の大部分が自転車に乗ったストレートレグ（自転車の型の一種）歩兵部隊であり、機械化されているのはごくわずかな部隊に限られた⁵。

さらに、この大規模な陸軍は動員後に初めて運用可能となるものであった。ドイツやソビエト連邦とは対照的に、スウェーデンは予備役で強化できることから、常設部隊を作るのに徴集兵を用いなかった。平時において、陸軍は主に徴集兵を訓練し部隊を編成する機関であった。訓練が終わると、徴集兵は予備役となり家に帰されるが、そのポケットには動員令が入っていた。予備役は予め編成された部隊に組み入れられ、部隊の装備は何千もの異なる場所において、部隊単位ごとに保管されていた。これにより敵の攻撃の間にあっても動員実施が可能となる手はずであった。このシステムは人口規模に比べ大きな軍を作ることを可能にしたが、同時に即応性が低く、スウェーデンは動員完了前に攻撃されることに対し脆弱であることを意味した。このため優れた諜報活動と賢明な政治的手腕により、早い段階で動員を命じることで、この弱点を補うよう期待され、また失敗した場合、空軍と海軍が、陸軍の動員までの時間を稼ぐこととなっていた。

1950年代初期から1960年代半ばにかけて、スウェーデンの政治および軍の指導者は核兵器の国内製造計画を考慮していた。スウェーデンを攻撃した侵略者に対しては西側の核攻撃による支援が期待されていたものの、自国の核兵器があればスウェーデンの安全がより保障されるであろうと多くの人が感じていた。核武装した敵に対峙した場合、核兵器に確実にアクセスできる手段がなければ、スウェーデンの通常兵器による強い防衛力を持ってしても不利なのではないかと考えられていた。スウェーデンの「原爆」計画は、軍および多くの政治的スペクトルの間で当初、強い支持を得ていた。しかし、原爆推進に対しては、知識人や、この問題に関して党内が分裂していた社会民主労働党の中から抵抗するグループが生まれた。核兵器の設備建設・製造のための準備作業が進められたが、政治的抵抗とプロジェクト費用が増大していくにつれ、1960年代初期には次第に支持を失っていった。核兵器

⁵ 正式には「装甲化 (armoured)」と呼ばれているが、これは機甲化 (armoured) と混同されるため、国際的には「機械化 (mechanised)」のほうが適切である。

拡散を阻止しようとする米国の働きかけも一因であった。たとえば、米国は軽水炉技術とウラン燃料を安価で提供することで、天然ウランを使用し重水炉でプルトニウムを製造することに主眼を置いたスウェーデンの国家計画の価値を低減させた。あるいは、米国の核兵器拡散防止への働きかけには、スウェーデンが米国の核の傘で守られていると伝えることも含まれていたのかもしれない。スウェーデンの防衛大臣が核兵器計画の「埋葬演説」を行った際、自国の核兵器がなくても済む理由のひとつとして、既に核の傘で守られていることを挙げた⁶。

スウェーデンの冷戦期の防衛は軍事力だけで成り立っていたのではない。「総力戦には総合的防衛力が必要」が当時のスローガンだった。総合的防衛力には、軍事力の他、民間防衛、経済防衛、心理防衛などが含まれていた。社会全体が、戦争に備えるのに多大な労力と資源を費やした。身体の健全な16歳から65歳までの市民で兵役に就いていない者には強制的な役務が詳細に義務付けられていた。アパートに防空シェルターの設置と避難路を示すポスターの掲示が義務付けられた。また、戦略物資、食糧、および燃料が備蓄されていた。工場、病院、鉄道なども戦争に備えて準備をしていた。スウェーデンは、スイスと並び、西欧民主国家の中では明らかに最も軍事的な国家であった。

4. 政治情勢の変化

スウェーデン軍にとり1960年代末期までは「黄金時代」であった。しかし、1960年代末期に3つの出来事が起きたことで事態は大きく変化した。第1に、全ての西側諸国で吹き荒れていた左翼からの「政治の風」で、特に社会民主労働党が1932年から政権を取っていたスウェーデンでは大きな問題であった。党内左派が選挙で苦境に立つと、同党は票と政権の座を失わないために、政治的に左寄りにシフトせざるを得なくなった。第2の要因は、第二次世界大戦中に責任ある地位を占めていた世代の主要な政治家が引退して、1960年代に形作られた世界観を持つ大幅

⁶ Stefan Jonter, *Sweden and the Bomb: The Swedish Plans to Acquire Nuclear Weapons 1945-1972*, SKI Report 01:33, September 2001; *Dalsjö, Life-Line Lost*, pp. 85-87.

に若い世代に取って代われようとしていたことである。第3の要因は、それまで100年に亘り目覚ましい発展をもたらしたスウェーデン型経済モデルの成長スピードが減速し、ついには停止してしまったことである。

この結果、強い防衛力といっそう高額になる装備費の支払いのために年々増大する防衛予算について、民主主義政党間での合意は1960年代末期に崩壊した。それに代わって、社会民主党は共産党との間で、防衛力の重要度を引き下げ、予算を同額のまま維持していくことが合意された。人件費と装備費が上昇するため、予算が横ばいということは軍の購買力が徐々に減っていくことを意味した。

この深刻な問題に直面して、各々の軍は別々の道を選んだ。海軍と空軍は質を維持するために量を削減することを選んだ（空軍の場合、新しい装備を調達し続けるのは国内の航空機産業に仕事を与え続けることも理由のひとつであったかもしれない）。しかし、陸軍は戦闘序列を維持するため標準以下の質を甘受するという極めて重大な決断を下した。他の先進国が歩兵部隊を機械化しているときに、スウェーデン陸軍は旅団を無装甲のトラックで自動車化する余裕があるかどうかを検討していた。半分の歩兵旅団を許容可能な範囲で最も低い技術水準（トラック、ただし無装甲）で近代化し、残りの旅団と多くの地方防衛部隊を従前どおり（自転車か農業用トラクターによるけん引）に留めることを決定したのである。この決定は、いずれ危機が到来した際には、政治家は防衛支出を増加させるだろうし、それにより残りの旅団の近代化も可能となるであろう、という空頼みに基づいてなされた。

しかし、1970年代に国際緊張が再来し、1980年代初期にソ連の潜水艦の領海侵犯が問題となったときも、防衛支出はわずかしか伸びず、それらも、主に対潜水艦戦用の追加的装備への支出のためであった。さらに、1982年には、十分な追加的予算手当なしで、新型戦闘機サーブ・グリペンを開発することが決定した。運用上の観点からは、その前任機であるサーブ・ビゲンが就役したばかりのときに新型戦闘機を開発する決定をしたことは、奇妙であると考えられる⁷。おそらく、産業界へ

⁷ ビゲンの攻撃機バージョン（A 37）は1972年に初就役し、その戦闘機バージョン（JA 37）は1980年に初就役し、最後のJA 37は1990年に引渡しが行われた。JA 37は基本的にはF-16と同世代機である。F-16は、現在も就役しているばかりか、未だに（輸出用に）生産中でもある。

の配慮が主な原因であったのであろう。

このため、軍の財源は逼迫し、空軍の新型戦闘機と海軍の艦艇数隻を除いて、装備の更新の余地もほぼない状態となった。陸軍にとって、状況は特に悪かった。資金が不足したとき、予備役の技術向上再訓練は頻繁に中止された。にもかかわらず、近代化予算のために部隊人員数を削減することを陸軍指導者層は未だに拒否し、陸軍内でも賛同したのは少数であった。それどころか、彼らは予算を陸軍に譲り渡してもらうため、新型戦闘機計画を阻止しようとして、また海軍との間でも戦いを始めたものの、結局失敗に終わった。

5. 冷戦後

スウェーデン政府高官のほとんどはベルリンの壁崩壊に驚き、高揚感よりはむしろ困惑の反応を示した。このことは政治の側だけでなく軍事の側についても当てはまった。彼らの多くは、世界の終わりが来たと知っているのに、それを認めることを拒み、このような形で中立政策が時代遅れかつ無意味になったのを認めることを拒んだ。

しかし、彼らにとって幸いなことに、重大な国内経済危機が始まったことで注意が他に向いてしまったため、社会民主党政権は、これまでは中立政策の信頼性を維持するという理由で不可能と考えられていた、欧州共同体に加盟する意思を議会に提出した緊急経済対策法案の脚注において、どさくさまぎれに表明することができた。

スウェーデンがその後欧州連合となる組織に加盟するという見通しによって、安全保障政策の再構築が必要となった。1992年に、カール・ビルト (Carl Bildt) が率いる新しい非社会民主党政権は、中立政策に代わって、スウェーデンは「周辺地域」で戦争が起きた場合に中立の「オプション」を有するという「軍事的非同盟政策」を採用するという新方針を主要政党に合意させた。新方針の後半部分は1812年政策の名残であり、ロシアとの戦闘を回避することを目指していた。

1990年代、スウェーデンは徐々にEUとNATOに巻き込まれていった。1993年、

スウェーデンは、EU加盟候補国としての資質を証明する目的もあって、機械化大隊をボスニアに派遣した。1994年にスウェーデンはNATOの平和のためのパートナーシップ（PfP）に加盟し、1995年にはEUの正式加盟国となった。同じ年、スウェーデンはそのボスニア駐留部隊をNATOの指揮下に置いた。国連も失敗した、ボスニアでの凄惨な戦争を終結させるというNATOの役割は、NATOとの軍事協力を正当化するのに役立った。

それでも、1990年代半ばまで、スウェーデンの支配者層や世論は古い政策と中立というパラダイムにまだ夢中で、EUやNATOとの間のより緊密な安全保障協力への動きには抵抗していた。

1990～91年の湾岸戦争によって、バルカン半島での軍事行動と同様、スウェーデン軍、特に陸軍の装備がいかに時代遅れかが露呈し、ビルト政権は近代化・機械化計画を開始した。ドイツからレオパルト2戦車を購入し、国内サプライヤーのヘグルントに新しい装甲歩兵戦闘車（APC）CV 90を発注し、旧東ドイツの在庫から中古のAPCを購入した。新政府は防衛予算を増やすつもりであったが、財政危機が到来したことで取りやめた。防衛予算が名目で横ばいであったため、近代化のためには部隊数を削減せざるを得なくなった。大規模な戦力体制（たとえ中身がないとしても）を好む将校団の一部は上記の動きに抵抗し、自らの主張の根拠としてソビエト/ロシアの脅威という概念にまだ拘泥していた。

このように、中立政策に拘泥する政治家と、古い国家的課題や古い脅威に拘泥する将校から成る安全保障・防衛政策に関する奇妙な「保守連立」が存在した。また誰もが敢えて問おうとしなかった国民皆兵制と、国内防衛産業の問題も、改革を阻害する要因であった。

6. 国際化の要因

1990年代、スウェーデンの安全保障・防衛政策をより国際的な方向に推し進める6つの要因が進行中であった。ただし、完全にこれが実を結ぶのは次の世紀に入ってからであった。

第1に、スウェーデンの軍備を他の先進国の軍と同じ水準により近付けた、陸軍の近代化と機械化である。1990～91年の湾岸戦争は、防御が十分でない地上部隊の脆弱さだけでなく、精密誘導兵器、暗視装置、戦闘管理システムといった現代の戦争の姿を世界に見せつけた。クウェート・シティからバスラに続く「死の街道」沿いの大量殺戮は警告として際立っていた。スウェーデンが行う軍の能力評価では、機甲化戦力とは自軍の時代遅れのセンチュリオン戦車の性能が基準になっていた。しかし、近代的戦車の試験走行が行われたとき、これまで戦車では通行不能と考えられていた地形も通行できることがわかった。さらに、装甲車と歩兵部隊による複合遊撃演習では、一個機械化大隊は森林地帯に一個歩兵旅団を送り込めることを確認した。突如として、スウェーデンの陸上防衛の概念全体が崩壊したのだ。唯一の解決方法が、近代化と機械化であった。また、歩兵部隊が装甲で護られた車両に乗り慣れたら、トラックや自転車に戻ることは絶対にできなかった。

第2の要因は、エストニア、ラトビア、リトアニアの独立の回復であった。これはスウェーデンの国益と国家安全保障にとって恩恵であったが、政府組織が思い切ってこれを受容しそれに則って行動するには暫く時間がかかった。スウェーデンは、米国と緊密に協力して、早期から中心的な役割を果たしてバルト諸国の独立とロシア軍の撤退が確実なものとなるよう支援した。ただ、ビルト政権でさえ、ロシア軍が全て撤退するまではバルト諸国に敢えて武器を供与することはしなかった⁸。

ロシア軍撤退以降、スウェーデンは既存の「主権支援」プログラムを拡大し、余剰装備の供与と訓練による軍事支援を同プログラムに含めた。最終的には3歩兵旅団相当の装備を供与した。

並行して、バルト諸国の将来の安全保障上の地位に関して国際的な議論が起きていた。バルト諸国はNATO参加を希望していたが、これは非現実的だと多くの国が見ていた。バルト諸国を防衛することはできないと主張する国もあれば、NATOに加盟すればロシアを挑発することになるであろうと主張する国もあった⁹。NATO

⁸ Lars Peter Fredén, *Återkomster: Svensk säkerhetspolitik och de baltiska ländernas första år i självständighet 1991-1994* (Stockholm: Atlantis, 2006).

⁹ Robert Dalsjö, "Are the Baltics Defensible?: On the Utility of and Prospects for a Capability for Self-Defence.", *RUSI JOURNAL*, vol. 143, no. 4, August 1998, p. 40-44.

ではなくスカンジナビア諸国がバルト諸国の安全を保障するべきだという主張すらあった。政府は、NATOにバルト諸国の安全を引き受けてもらうことが、バルト諸国にとってもスウェーデンにとっても、最も良い解決法であるということに気が始めた。

スウェーデンのバルト政策に関与した者にとって、このことはスウェーデンの国益と安全保障が近隣諸国の国益と安全保障とどれほど相関しているのかを知る機会となった。安全保障はもはや純粹に一国の観点だけで捉えたり、確実ならしめることはできないのだった。

第3の要因は、冷戦終結に伴う、国際平和維持活動の性質の変化であった。バルカン半島での活動は危険で、困難で、注目を浴びるものであった。そして、スウェーデンは、利他的な理由だけでなく、広く定義すれば国益を守るという目的もあって、これに参加した。1990年代の欧州において侵略と強制収容所が事実上許容されるとしたら、我々の行く末はどうになってしまうのか？ スウェーデンは、自国が他国と同様に、実は欧州の安全保障のステークホルダーの一員であり、他国とともに問題を解決しなければならない存在であることに気付いたのだ。

また、国際平和維持活動の性質がより烈度が高くで要求水準も高いであるということから、活動は市民からも政治的にもより大きな注目を浴び、十分な準備や他国の軍との協力および統合の必要性が高まった。

このことは第4の要因ともしっかり合致する。第4の要因は、スウェーデンの、平和のためのパートナーシップ (PfP) および兵力計画・見直しプロセス (PARP) との協力である。NATOが(1995年末期から)バルカン半島で活動指揮したことは、当該協力および相互運用性への努力を正当化するのに役立った。さらに、軍自身の内包する論理によって、相互運用性への努力は増していき、スウェーデン軍は、自国のスタンダードとプロシージャではなく、NATOのそれを用いるようになった。

第5の要因は、スウェーデンのEU加盟である。スウェーデンは当初EUでの活動に非常に消極的であったが、徐々にEU加盟国であるという事実を受入れ、また、国内や国連での会合でスタンドプレーをするより「ブリュッセル」で成果重視

型の交渉に参加するほうが結果的に報われるかもしれないということを受入れた。

欧州安全保障防衛政策 (ESDP) は、EU がベーターズベルク任務 (もともとはスウェーデンとフィンランドが欧州軍創設を回避しようとした策略) を採択したことで、時代の流れとともに、より実質的なものへと変化していった。スウェーデンはその流れを喜んで受入れた。スウェーデンはこれまで ESDP に基づく軍事活動に全て派兵してきた他、2008 年と 2011 年には高待機水準バトルグループで中心となる人材を提供した。2008 年の EU バトルグループ指揮国の経験は軍の関心の的となり、軍の変革の手段のひとつとなった。

他の 5 つの要素より重要度は低いとはいえ、最後に、第 6 の要素として、スウェーデンの冷戦期における西側との軍事的連携が、1990 年代初期から発覚したことが挙げられる。西側との戦時協力および支援の受入れを、政府の許可の下、事実上、約束していたことを、公式の委員会が公開した。加えて、同委員会は、スウェーデンが攻撃を受けた場合、米国がスウェーデンの支援にくることを決定していた証拠も見つけた。後に研究者やジャーナリストにより追加調査が行われた同委員会の発見は、「西側とつながりを持たない純粋な中立」、そして「自国の安全保障に自ら対処してきたスウェーデン」、という大切にしていた神話に風穴をあけることにつながった¹⁰。

一方で、確かにこれらの発覚による衝撃は大きかったが、それが何であれ、古い中立というパラダイムを固く信じている国民の一部の階層と知識階級の意見を変えることはまだできなかった。彼らの多くは政治的には左派に属していたことから、当時まだ最大政党であった社会民主党の戦略の自由度に制約が残った。また、保守党は、社会民主党が加わらなければスウェーデンの NATO 加盟はできないと考えていたので、この問題はずっと議論の対象から外されてきた。

¹⁰ *Had there been a war ... Preparations for the reception of military assistance 1949-1969. Report of the Commission on Neutrality Policy. (Translation of SOU 1994:11) (Stockholm: Fritzes, 1994).* 以下も参照のこと : Dalsjö, *Life-Line Lost*.

7. 国家の道のりの終着点

2000年頃には、スウェーデンの政治家は今後10年間、侵略の脅威はないと確信した。軍も、ロシアの脅威は去り、軍の焦点は国際平和維持活動に向けられるべきだということを最終的に受入れた。戦時における部隊編制および平時における基地配置の両方で、戦力組成の大胆な削減の時代が始まった。同時に、米国の防衛コンサルタントが、スウェーデン軍の主だった将官に、今が「戦略的タイムアウト」をとるいい時機であると説得して回っていた。その結果、スウェーデン軍は、直近の戦闘能力の構築を断念し、軍事における革命（RMA）およびネットワーク中心の戦争（NCW）といった概念に基づき、将来に向けたハイテク防衛の構築に専念する道を選んだ。この方針に基づき、代替措置もなしに陸軍は動員システムを解体された。これらの方針は、今から新たな概念に基づいた大隊を創設し準備態勢が完了するには3年かかるかもしれないこと、関連するハイテク実験には多額の支出が必要になることを意味した。一方、注目を集めていたにもかかわらず、国際活動は、1950年代以来そうであったように、訓練を受けた予備役を活用し、アドホックに編成された部隊が引続き担当した。長年、陸軍の中心的活動であった徴兵訓練も継続して行われたが、戦力組成が縮小したので、若い男子の約15%しか兵役に就かず、そのため徴兵制はもはや皆兵制ではなく選択制になった。兵役に就いた者のうち、その後国際任務に志願した者は30%しかいなかった。

この結果、スウェーデンの防衛機関は経済的・人材的なインプットと比較して、軍事的アウトプットの創出が極めて非効率なものとなった。加え、コスト超過、誤った会計処理、および予算制度の変更によって、防衛予算に定期的に穴が生じた。このため、さらに基地を閉鎖したり、訓練や任務を緊急避難的に削減したりしなくてはならなかった。いくつかの軍の機能は限界寸前であった。

8. 抜本改革の時

2004年にホーカン・スイリン（Håkan Syrén）が軍の最高司令官になった。スイ

リンはすぐに軍の大改革が必要だと考えた。就任数ヶ月後、前任者の下で作成された年度予算案を政府に提出したが、彼は予算書の内容の妥当性を疑問視する旨の親書を添えるという前例のない行為を演じた。さらに、数ヶ月後には根本的な改革の必要性に関する彼の見解を敷衍した文書を政府に提出した。また、2004年夏には、全ての兵士に向けて、防衛改革に関する彼の見方の要点を記した一連の小冊子を初めて配布した¹¹。彼は自分のメッセージを伝えて、その反応を聴くために、軍の基地と施設の全てを訪れることもした。小冊子からは、スイリン自身、軍の何が問題なのか、そして、どの方向に進めば良いのかについて明確に見通しを持っていることが読み取れた。また「ロードテスト」と解決策に向け、上記のような対話形式の手段を用いた。最初の小冊子で、彼は以下のような主張をした。

- 高齢の参謀の多くを早期退職させ、コストを削減する。
- 徴兵制を改正し、志願兵制にし、彼らを雇用する。
- 調達方針を時間がかかる高コストな新規開発から、既存の装備（off the shelf）からの購入へと、抜本的に変換する。
- 戦闘機と艦船等の重要度を下げ、ウエポン等の追加的装備（add-on）の重要度を上げる。

また、その後の小冊子では、「国内・国外ともに」、「今すぐこの場で」行動可能な軍にするよう主張した。このようにして、RMA・NCWの提唱者の構想は静かにつ却下されていった。

2006年に中道右派連合が政権を奪うと、防衛改革の見通しは好転した。それは、政治的色合いが変わったためというより、新鮮な視点に立ち、以前とった立場に拘束されない新しいチームが加わったからかもしれない。しかし、何よりも、既存のシステムは明らかに機能不全に陥り最期を迎えていた。スイリンやその他の批判者が正しいという結論にますます多くの人が達し、時は熟したのである。

2009年末まで、スウェーデンには以下の並立する3種類の軍に加え、郷土防衛隊が並存していた。

¹¹ Håkan Syrén, *Vägen framåt-en liten bok om en stor förändring* (Stockholm: Försvarsmakten, 2004)。これに続く小冊子は、*Här och nu* (2006)、*Både och* (2007)、and *Vaktombytte* (2009)。

- 「作戦軍」：主に書類上の存在で、予備役が配置されていた。よって、スウェーデンの防衛のためにしか用いることができなかったが、その任務は当面行われないものとされていた。
- 「登録部隊」：スウェーデンが各種枠組み登録してある大隊で、動員があれば外国での任務にも就くという契約を結んでいる予備役が配置されていた。
- 「海外軍」：実際に海外に派遣されている部隊で構成された登録部隊、または国際治安支援部隊等、特定のミッションを目的として編成された臨時部隊。経験を積み、錬成された部隊として海外派兵から戻って来てもすぐに解散した。

改革を求めるスリリンの運動以外に、2つの要因が旧システムの機能不全を強調することに寄与した。第1はノルディック・バトルグループ（NBG）で、指揮国として、スウェーデンが中核の大隊と人員・機材の多くを提供していた¹²。NCWの誇大広告が輝きを失った後、このNBGが新しく軍の関心の中心となっていた。2008年前半には、この部隊の即応能力を一流のものにするため、少なからぬ費用と労力が割かれた。しかし、部隊が使われないまま、即応待機の担当期間が終わると部隊はすぐに解散した。NBGはとても印象的ではあったものの、労力の浪費のように見え、また既存のシステムへの信用をも蝕んでいった。

第2の要因は、2007年夏に本格的に始まった、軍の国際任務と国内任務の間でのバランスに関する国民的議論であった。批評家は、政府と軍が国際平和維持活動のための部隊を重視しすぎていて、国防の必要性（常に内在していたが、それに加え、今やよりいっそう主張的になったロシアによって強調されるようになった）を無視していると非難した。他方で、ロシアの脅威はなく、スウェーデンは海外での活動に集中すべきなので、国防のための戦闘能力は一切必要ないとする論者もいた。

この議論では、国際任務と国内任務という二分法は別に、所与のものではなく、社会的に構成された概念であり、国内任務の担当と国際任務の担当の別系統の編制からなるスウェーデン軍の組織のあり方に原因があることに、人々の関心が向くこ

¹² その他の派遣国はノルウェー、フィンランド、エストニア、およびアイルランド。

ととなった。このことから、国内と国外の任務をともに行う単一編制の軍を作ることと対立を解消するという決着がもたらされた。

この他、2つの要素が、抜本的改革の促進に推進力を与えた。第1に、ホーカン・スィリンとノルウェーの国防長官スヴェレ・ディーセン（Sverre Diesen）が合意して、兵站、訓練、調達などの分野での二国間防衛協力には潜在的シナジー効果があると同意した。資源をプールすることは、もはや限界に達するおそれのあった軍の機能低減にとって、唯一の代替策かもしれなかった。そして、ノルディック諸国内での防衛協力は、単独ではNATOやEUの枠組内での協力が難しかった多くの国にとって、受入れ可能なものであった。また、前政権が既に、NATOの第5条以外のものは何であれ潜在的に適法であると宣言したことにより、さらに深い防衛協力の素地が用意されていた。

抜本的改革の実現を可能にした第2の要因は、デンマークの防衛変革の例であった。2004年からデンマークは、国際活動を副次的任務とした徴兵制に基づく対侵略型の防衛から、ハイエンドな国際派遣活動対応型に対応する軍に変革するため、全志願兵制に移行した。デンマークの変革にも、たとえば新兵の採用や専門家の確保などの問題はあったが、その変革のスピードと拡がりは素晴らしかった。さらにデンマークは、スウェーデンの60%の予算で、スウェーデンを上回る軍事的アウトプットを生み出していた。デンマークの成功の秘訣の一端は、調達でのより儉約的な取組み、すなわち、より完璧なテイラーメイドされたものに無駄な予算を使うよりも、今在庫があるものの中で我慢すること、そして特別な仕様よりもコスト重視のデザインを求めることにあった。

9. 改革の成立

中道右派政権は、議会の全政党の代表によって防衛・安全保障問題を審議する場として防衛委員会を開催する慣習を維持していた。ところが、今や同委員会の委員長は、連立の中心的政党で、防衛大臣のポストも持っている保守党から出ている。以前の委員会は、テロリズムや気候変動やパンデミックを好んで取り上げる代わり

に、国家間の紛争や国境紛争は議論の対象に含めないなど、安全保障問題にポストモダンすぎる視点を持ち込んでいたことで、批評家から冷笑されていた。結果的に、2007年12月に発行された新しい委員会の第1報告書は、ロシアの発展状況についての真面目な分析など、より伝統的で実務的な方向に変更されたものになっていた¹³。

最も重要なこととして、同委員会は、スウェーデンまたは域内のただ一国だけに影響するような軍事的脅威というものは、現在、この地域では想像できないと、全会一致で強く主張した。さらに一步踏み込んで、委員会は、他のEU加盟国または他のノルディック諸国が災害または攻撃を被った場合、スウェーデンは受動的であり続けることはないという「連帯宣言」を発表した。同様に、スウェーデンが前記のような被害を受けた場合も、これらの国が同様の行動をとることをスウェーデンは望む、とした。この宣言はすぐに公式の政府声明に盛り込まれる形で政府の政策となった¹⁴。

それでもなお、姉妹国が脅威を受けた場合、スウェーデンがどのように支援するかという判断は、主権的なものである。とはいえ、スウェーデンは、今や必要とあれば、近隣諸国の犠牲においても自国の安全保障を優先するという約200年間続いた孤立主義の伝統との断絶を、連帯宣言において表明している。ただし、この行為が持つ潜在的意味を全ての関係当事者が理解しているかどうかについては、現時点では不明である。

2008年6月に発行された委員会の第2報告書は、主にスウェーデン軍の将来のあり方を取扱った。本報告では、第1報告書の連帯宣言を繰返しつつ、このことはスウェーデンが軍事的支援を供与および受容できなくてはならないことを意味する、という重要な追記が加えられた。これは人類にとっては小さな一歩に見えるかもしれないが、これまでのスウェーデンの宣言的ドクトリンを考えると、大きな飛躍

¹³ *Säkerhet i samverkan: Försvarsberedningens omvärldsanalys*, Ds 2007:46 (Stockholm: Regeringskansliet/Fö, 2007)。http://www.regeringen.se/sb/d/306/a/93589 でダウンロード可能。

¹⁴ Regeringens deklaration vid 2008 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen onsdagen den 13 februari 2008; Statement of Government Policy 16 September 2008、http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/111081 でダウンロード可能。

であった。委員会の報告書は、軍の構成について、国内と国際とを問わず全ての任務を目的とし、志願兵から成る単一の編制の軍とするよう制度の変更を求めた。また米国の州兵と同様に、正規兵からなる常備部隊と志願兵である予備役からなる部隊との混成もあり得るとした。徴兵制は中止すべきであるが、有事に備え、法的には残しておくこととした。全部隊には完全に兵員、装備が行き渡り、急な命令でもすぐに展開ができるよう準備しておくべきであるとした。加えて、委員会は、既に発表していたが実行されていなかった、デンマークの例に倣って改定した調達原則の実施を強く求めた。全志願兵制の軍の資金を賄えるよう、訓練機能と支援機能の合理化も提言に入っていた¹⁵。

委員会の最終報告書が発行されてから2ヶ月もしないうちに、ロシアがグルジアを攻撃し、この侵略行為にスウェーデンは強く反応した。委員会によるロシアの評価は、賢明なことに、やや悲観的なものであって、コーカサス地域の近隣諸国に対するロシアの政策がリトマス試験紙となるであろうと記していた。明らかにアフガニスタンより自国に近い場所での問題が関心を呼んだのか、グルジアでの戦争は防衛政策に関し議論の転換を引き起こした。その懸念とは、ロシアによるスウェーデンへの侵攻ではなく（そのようなことをするにはロシアはまだ弱すぎた）、むしろ近隣諸国への軍事的脅威にあった。しかし、委員会が提案していた軍の戦力組成は、海外の遠隔地での問題を解決するのと同様に近隣地域の防衛協力にも有用であった。さらに、旧体制が戦闘の準備に何ヶ月も何年も要するところ、提案された新体制では、配置が済めば、数日内に運用能力を発揮することができるものであった。

防衛改革法案は、委員会の報告書を基に、全政党の支持を得て、軍高官との対話を通じて、防衛省が作成した¹⁶。同法案には多くの方針が示しており、そのうち主だったものは以下のとおりである。

- 即効的な運用効果に重点。
- 国内、近隣地域、および海外遠隔地の任務の全てを担う同一の編制。

¹⁵ *Försvar i användning* Ds 2008:48 (Stockholm: Regeringskansliet/Fö, 2008)。http://www.regeringen.se/sb/d/10715/a/107264 でダウンロード可能。

¹⁶ いくつかの政党は、あまり重要でない留保をつけた。

- 全志願兵制の軍。正規兵による常備部隊と志願兵の予備役による動員部隊との混成も可能。空軍と海軍は常備部隊で、陸軍は混成。徴兵制は休止。
- 下士官制の再導入。
- 全部隊における人員、装備の充足、訓練の充実。
- 開発、調達、および支援から運用に予算を重点配分。
- より儉約的な調達原則と支援体制のさらなる合理化。

旧体制と比べ部隊の数は若干減るが、新体制での部隊は、書類上だけの存在ではなく、現実に存在するものとなった。また、体制全体がさらに強力で、これまでも増してすぐに運用可能なものとなった。

10. 今後の道

さて、我々はこの重大な防衛改革を実施している最中であり、したがって我々の軍は現在、過渡期にある。その目的は新組織が2014年までに稼働していることであるが、軍の報告によれば数年後まで必ずしも全ての部隊に完全に人員が配置されるわけではない。スウェーデンは2015年のEUバトルグループの指揮国になり中心的大隊を提供するつもりである。そしてこの中心的大隊が、これまでのような選抜チーム形式ではなく、正規兵の大隊であることを願う。

改革は進行中である。徴兵制は中止され、志願兵の採用は1人の枠に最大で10人の志願者がいるほどうまくいっており、士官の報告ではこれまでにないほど良い兵士の人材が揃っている。非常勤兵士の採用は当初遅れていたが、政治的圧力が加わり、非常勤雇用のための法的枠組が2012年半ばまでに整ったことで軌道に乗った。採用については問題はないが、人材の定着には問題があるようだ。18歳の若者は8年契約にサインするかもしれないが、数年後に何か違うことをしたいと決心するかもしれない。そのとき、スウェーデンが脅威にさらされていない限り、我々には兵士を引留める法的手段がない。兵士を訓練するのは費用も時間もかかるので、高い離職率は金銭的にも部隊の能力的にも大きな負担となる。一定年数在任した場合に賞与を与えるなど、人材が長く残るようにするためのインセンティブを模索す

るのが妥当と考えられる。

国際情勢および安全保障の最新情報をまとめること、ならびに防衛政策の現状についてまとめることという2つの任務を帯びた、新しい防衛委員会が最近、設置された。現在進行中の防衛改革に大きな変更は見込まれていないが、兵士の定着率や経済情勢全般などの問題を取り上げる必要はあるかもしれない。

スウェーデンは、兵卒と士官階級のみという約30年続いた不幸な実験を経て、再び下士官階級を導入しようとしている。下士官は、軍の基幹となり、副隊長のように行動し、兵卒を管理し、あるいは技術専門家の役割を果たすなど、軍で行うことをほぼ全て行う。新しい下士官の中には若くてそれらの任務に向けた訓練を現在、受けている最中のものもいるが、大多数は下士官枠に再任用されたものの従前の階級や給与が認められた年配の中尉や大尉となるであろう。下士官枠に任命された者から一定の不平が出るなど、このプロセスに支障が出ないわけではないであろう。しかし下士官制を適正なものにすることは最重要課題であり、失敗すれば、改革の重要な方向性が見失われ、かつ、その後、長期間に亘って続くであろう問題を生み出すことになるからである。

変革のペースにブレーキをかける要因としては、この他に、計上した予算の実現可能性がある。この不足は防衛予算削減による問題ではない。ほとんどの欧州諸国が財政危機に直面し防衛予算を削減しているが、スウェーデンは経済も財政も順調であり、防衛予算を実質で一定額に保つことができている。このことは防衛大臣と財務大臣が誇りに思っていることである。しかし、変革を同じ予算枠の中で賄うということは、新しい分野への支出のために旧体制下で計上されていた既存の予算を使いまわさなくてはならないことを意味する。支援機能の合理化、無駄の削減、および高コストの古い調達慣行の廃止は、体制内部と既得権益から抵抗に遭う運命にある。このため、改革を推し進める上で政治家ならびに軍・防衛機関の指導者が、注意を払って、圧力を跳ね返すようコントロールする必要がある。

合理化に向けた行動として、次の2つの問題が焦点となるだろう。第1に、過去の戦力組成からの削減の結果、スウェーデンの雇用安定法とも相まって、現在、スウェーデン軍は多すぎる士官を抱える、トップヘビーで高コストな構造になってい

る点だ。このため余剰士官がセカンドキャリアに移るようさらに促す必要がある。第2の問題は、軍、防衛調達機関、および産業界の間で慣習として定着している、巨額のコストと非常に長い開発期間をかけて素晴らしい工業製品を国内開発するという、彼らにとって、とても居心地の良かった共生関係を捨てさせることである。我々は、コストと開発期間を縮める必要があり、またニーズの変化により良く対応できる調達システムを採用すべきである。これにより、よりビジネスライクな視点、買い手と売手の明確な分離、そして将来、より完璧になるかもしれないものではなく今手に入るもので「良しとする」ことが可能となるであろう。

安全保障の変化に関して、その行きつく先は現在のところ不明である。我々は連帯宣言で広がった政治的空間を探検しはじめたばかりである。発展を脱線（または加速）させるような不測の事態があるかもしれない。しかし、それでもなお、新しい方向性は示された。フィンランドを失って200年後にして、スウェーデンは欧州の主流に再び加わりたいと願っている。