
ドイツ連邦軍域外派遣に関する政策転換の要因 ——UNTAC 派遣を焦点に——

小橋 史行

<要旨>

1992年、連邦軍は国連カンボジア暫定行政機構（UNTAC）の活動に衛生部隊を派遣した。これは、ドイツにとって第二次世界大戦後の北大西洋条約機構（NATO）域外への初の本格的な国連平和維持活動（UNPKO）への参加となった。同じく、第二次大戦後、初めて海外に部隊を派遣した日本との類似性が言及されるドイツの、第二次大戦後の重要な安全保障政策の変更、とりわけ、連邦軍の域外派遣政策の決定に至る要因について連邦議会等での議論、政府の公刊文書、高官の発言記録等に基づき、今日の歴史的視座から考察した。

この結果、UNTAC 派遣当時における海外派遣政策転換の要因は、湾岸戦争の勃発だけではなく、冷戦終結、東西ドイツ統一によるドイツ連邦軍の人員の大幅削減という政治の過酷な要求、そしてNATOの新戦略概念を受け、連邦軍の任務の再定義と改編が喫緊の課題となった当事者である国防省・連邦軍の主導性にあることが明らかとなった。

はじめに

1992年、連邦軍はカンボジアでの国連カンボジア暫定行政機構（UNTAC）の活動に衛生部隊を派遣した。それは、ドイツ¹にとって第二次世界大戦後の北大西洋条約機構（NATO）域外での国連平和維持活動（UNPKO）への初の本格的な参加となった。当時、UNPKOに従事するとして派遣された衛生部隊は内外からの注目を集めた²。このカンボジアへの部隊派遣を皮切りに、ドイツはソマリア、ボスニアにも相次いで連

1 第二次世界大戦後、東西に分割されたドイツは、1990年10月3日、ドイツ連邦共和国（西ドイツ）にドイツ民主共和国（東ドイツ）が併合される形式で統合が行われたことから、本稿においては、ドイツとは東西ドイツ統一までは西ドイツのことを指すものとして記述する。また、冷戦期、東西ドイツを区別する必要がある場合、西ドイツとして記述する。

2 Deutschen Gesellschaft für Wehrmedizin und Wehrpharmazie e.V., *Wehrmedizinische Monatsschrift*, Heft 8, 37. Jahrgang (Bonn, 1993), S. 273.

邦軍将兵を域外に派遣した。これらの軌跡を振り返れば、UNTAC 派遣はドイツ政府及び連邦軍にとって分水嶺となる大転換点であった。

他方、ソマリア及びボスニアへの派遣についてはドイツ国内で大きな議論を巻き起こし、与野党の議員が憲法裁判所に提訴するなど、大いに注目され、この分野の研究は数多い。それに比べて、カンボジアへの派遣は、じ後の派遣の通過点として捉えられ、その派遣の背景は湾岸戦争にあったと単純に捉える向きが多く、当時の情勢を踏まえた研究が十分になされていない。

本稿に関し、ドイツ連邦軍の海外派遣に関する先行研究は(1)安全保障文化の視点からの研究、(2)安全保障法制に関する研究、(3)ドイツ政治外交史に関する研究に大別される。

主権国家にとって、軍隊は国家意思を強制する手段であり、軍隊の具備する軍事力を運用することは、カール・フォン・クラウゼヴィッツ (Carl von Clausewitz) が指摘するように政治の延長であることは論を俟たない。その意味で連邦軍の域外派遣を巡り、その法的根拠あるいは議会における議論に関する研究は上記の(1)から(3)においても実施されている。

(1)についてはNATO初代事務総長の英陸軍大将ヘイスティング・イズメイ卿 (1st Baron Hastings Ismay) がNATOの創設目的を「ロシア人を追い出し、ドイツ人を弱らせ、アメリカ人を参加させる³」(“Keeping the Russians out, the Germans down, and the Americans in”)と看破した発言に見られるように、2度の世界大戦を引き起こしたドイツは近隣諸国から常に警戒される対象であった。(1)は、この結果として、「抑制の文化」「戦略文化」といった「安全保障文化」がドイツ人そしてドイツ社会の中に定着していったとするものであり、バーガー⁴、マウル⁵、カツェンシュタイン⁶、ランティス⁷、ロングハースト⁸、中村⁹、森井¹⁰、中川¹¹などの研究がある。

3 この発言はしばしば引用される不朽の名言であるが、イズメイ卿がいつ、どこで発言したのかは依然として不明である。NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, *A Transforming Alliance* (Cambridge, 2005).

4 Thomas Berger, *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan*, Paperback (JHUP, 2003).

5 Sebastian Harnisch and Hanns Maull, eds., *Germany as a Civilian Power? : The Foreign Policy of the Berlin Republic* (Manchester University Press, 2001).

6 Peter Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (Columbia University Press; Illustrated edition, 1996).

7 Jeffrey S. Lantis, *Strategic Dilemmas and the Evolution of German Foreign Policy Since Unification* (Praeger Publisher, 2002).

8 Kerry Longhurst, *Germany and the Use of Force: The Evolution of German Security Policy 1990–2003* (Manchester: Manchester University Press, 2004).

9 中村登志哉『ドイツの安全保障政策』(一藝社、2006年)。

10 森井裕一「ドイツの安全保障文化の変容」『国際政治』第168号(2012年1月)88–101頁。

11 中川洋一『ドイツはシビリアンパワーか、普通の大国か?: ドイツの外交政策と政策理念の危機と革新』(法律文化社、2020年)。

いずれも、ドイツの特異性に焦点を当てた研究であり、高く評価できる。(2)にはリーデル¹²、ディーツ¹³、松浦¹⁴などの研究があるが、(1)(2)とも、NATO域外で活動するUNPKOミッションに初めて派遣された部隊が医療支援という任務部隊であったことについては、十分に研究し尽くされていない憾みがある。(3)にはカイザー¹⁵、ミアシャイマー¹⁶、佐瀬¹⁷、岩間¹⁸などの研究がある。特に佐瀬、岩間はドイツの内政と外交に、連邦軍に関わる史的分析を加えており、高く評価できる。

他方、ドイツ連邦軍の海外派遣については、1990年代初頭の湾岸戦争勃発と1990年代前半の憲法裁判所の合憲判決が強調されてきた。1989年の東西冷戦終結、1990年のドイツ統一及び1991年のNATOの戦略概念改訂を含め、90年代前半におけるドイツを取り巻く環境の変化が急速かつ急激であったため、連邦軍の域外派遣の各ミッションそのものに関する深い分析が見られない。さらに、連邦軍として初の海外派遣となったUNTACそのものに焦点を当てた先行研究は皆無である。

そこで、本稿では、ドイツ連邦軍創設から、UNTAC派遣が終了するまでの期間を主要な研究対象とし、安全保障環境の劇的な変化に対するドイツの情勢認識とドイツ基本法に係る憲法論議を含めた海外派遣を巡る論争を踏まえつつ、海外派遣に係る政策の転換の要因は何かを明らかにする。

とりわけ、研究の焦点となるのは、1992年2月のブトロス・ブトロス・ガリ(Boutros Boutros-Ghali)国連事務総長からのUNTAC参加要請に先立つ、1991年11月の国連カンボジア先遣隊(UNAMIC)への15名の連邦軍将兵の派遣決定前後の時期であり、この時期におけるドイツ連邦議会等での議論、国防白書などのドイツ政府の公刊文書、当時の国防相及び連邦軍総監のインタビュー記録等に基づき、UNTAC派遣30周年の節目に当たる2022年を迎えた今日の歴史的視座から考察する。

12 Norbert Karl Riedel, *Der Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland : verfassungs- und völkerrechtliche Schranken, Schriften zum Staats- und Völkerrecht / herausgegeben von Dieter Blumenwitz, Bd. 34* (Peter Lang, 1989).

13 Andreas Dietz, *Das Primat der Politik in kaiserlicher Armee, Reichswehr, Wehrmacht und Bundeswehr. Rechtliche Sicherungen der Entscheidungsgewalt über Krieg und Frieden zwischen Politik und Militär „Jus publicum“*, Bd. 210 (Mohr Siebeck 2011).

14 松浦一夫『ドイツ基本法と安全保障の再定義—連邦軍「NATO域外派兵」をめぐる憲法政策』(成文堂、1998年)。

15 Karl Kaiser, *Deutschlands außenpolitische Verantwortung in einer interdependenten Welt, Umbrüche und Aufbrüche – Europa vor neuen Aufgaben* (Robert Bosch Stiftung, 2001).

16 John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (W.W. Norton & Co Inc, 2014).

17 佐瀬昌盛「世紀転換期ドイツの安全保障政策(上)」『海外事情』2001年7月号、75–89頁。佐瀬「世紀転換期(中)」『海外事情』2001年8月号、84–103頁。佐瀬「世紀転換期(下)」『海外事情』2001年10月号、66–85頁。

18 岩間陽子「ドイツの安保政策の変化と連邦軍改革」『国際安全保障』第29巻第3号(2001年12月)、26–42頁。

1. 冷戦期におけるドイツの海外派遣政策の形成

1955年5月6日、西ドイツはNATOへの加盟を果たし、同年11月12日に連邦軍を創設した。1956年3月、第7次基本法補充法により、基本法第87a条（現87a条1項2文）に連邦軍の出動条件が明文化された。但し、その条件とは「防衛」と「基本法が明文化により許容している限度」に限定された。前者の「防衛」とは西ドイツの防衛という意味ではなく、NATO域内での防衛、即ち、同盟国との集団防衛を意味していた。

1960年2月29日、モロッコのアガディールで生じた地震に際し、連邦軍将兵が創設以来、初めて、人道支援・災害救援のために現地に派遣された¹⁹。これは連邦軍がNATO域外に派遣された最初の事例となった。ドイツ政府は、その活動根拠を基本法第87a条第1項の「防衛のために軍隊を設置」に求めた²⁰。人道援助あるいは災害派遣の活動は連邦軍の教育訓練的意義を有するという解釈であった²¹。

これ以降、西ドイツは災害救助・人道支援のため、欧州地域はもとより、中近東・アフリカ地域へ連邦軍を派遣することになった²²。

総括すれば、既述した1949年当初に制定された基本法の下、1960年には連邦軍部隊がNATO域外のモロッコへ最初の人道支援・災害救援活動として派遣されたことが嚆矢となり、これ以降、連邦軍部隊は域外における人道支援・災害救援の活動に数次に亘り、派遣された。

1973年、東西ドイツは国連に同時加盟を果たした。当時の西ドイツの国防白書には、この国連加盟について「ドイツ政府は平和維持と紛争予防という国連憲章の義務を果たし、必要とあれば、国連の平和維持任務を支援するであろう²³」と記述された。実際、ドイツは国連キプロス平和維持隊（UNFICYP）を財政的に支援した。また、1974年にはシナイ半島に駐留する第2次国連緊急展開隊（UNEF II）に従事するガーナとセネガルの部隊をのべ59回、通算1,660時間かけてカイロまで空輸した²⁴。さらに1978

19 Riedel, *Der Einsatz*, S. 236f.

20 Ebenda.

21 Ebenda.

22 1969年のビアフラ大飢饉及び1976年のトルコにおける地震災害に対して衛生兵が派遣された（Riedel, *Der Einsatz*, S.236-237）。1978年のイランのタバス地震に際しても人道支援物資の空輸を行った（Bundesminister der Verteidigung, *Weißbuch 1979 Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Press-und Information der Bundesregierung, S. 201）。1984-85年、エチオピアでの大飢饉に際し、のべ1万500トンの食糧・医薬品を空軍輸送機で空輸した（Ebenda）。

23 Bundesminister der Verteidigung, *Weißbuch 1973/1974 Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr* (BMVg, 1974), S. 5.

24 Bundesminister der Verteidigung, *Weißbuch 1975/1976 Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr* (BMVg, 1976), S. 71.

年、国連の支援要請を受け、平和維持及び人道援助のため連邦軍をレバノンに派遣した²⁵。西ドイツは国連に加盟して以来、ドイツ空軍のC-160輸送機により、UNPKOに125回、物資を提供し、空輸を支援した²⁶。このように、連邦軍は、既に1973年の国連加盟以降、NATO域外において空軍輸送機を運用し、輸送支援を数次に亘り行っていた。

イラン・イラク戦争を受けて、1981年に開催されたNATO国防相会議において、NATO域外への緊急展開部隊について可能な限り協力することで合意がなされた²⁷。これを受けて、翌1982年5月12日、ヘルムート・シュミット(Helmut Schmidt)首相はNATO域外における安全保障・防衛政策の基本方針の検討を初めて指示した²⁸。この検討は社会民主党(SPD)からドイツキリスト教民主同盟(CDU)及びキリスト教社会同盟(CSU)への政権交代後も継続し、同年11月、政権を引き継いだヘルムート・コール(Helmut Kohl)首相は、西ドイツの首相として初めて連邦軍の海外派遣について具体的な政策を定めた。すなわち、連邦軍が海外に派遣されるのは、輸送任務あるいは後方支援、もしくは財政支援の場合のみとし、NATO域外派遣は原則実施しない姿勢を打ち出した²⁹。

翌1983年11月3日、連邦安全保障委員会は基本法がドイツ連邦軍の域外派遣を禁じていることを決議した³⁰。1984年、米国はペルシャ湾内における掃海活動への協力をドイツに要請したが、ドイツのマンフレッド・ヴェルナー(Manfred Wörner)国防相は基本法の規定を理由に拒否した³¹。しかしながら、1987年6月、ベネチアで行われた先進国首脳会議での「イラン・イラク戦争とペルシャ湾の航行自由に関する声明」の採択に基づき、同年8月、ドイツは結局、NATO域内の地中海に限定して駆逐艦とフリゲート艦を派遣した。

このように、国連加盟以降、従来の人道支援、災害救援活動としての海外派遣に加え、国連ミッションへの輸送支援などの後方支援活動が実施されるとともに、NATOの枠組みでの域内派遣が確認されることになった。換言すれば、基本法制定当初、連邦軍を海外に派遣できるのはNATO域内の集団防衛の場合と人道支援・災害救援の場合だけであったが、国連加盟後は、国連ミッションの後方支援に限り、NATO域外へも派遣されるようになっていたのである。

25 BMVg, *Weißbuch* 1979, S. 92.

26 Ebenda, S. 201.

27 North Atlantic Treaty Organization, *Final Communiqué*, May 12, 1981–May 13, 1981.

28 Michael J. Inacker, *Unter Ausschluss der Öffentlichkeit? Die Deutschen in der Golfallianz* (Bouvier 1991), S. 28.

29 Ebenda, S. 30f.

30 Klaus Naumann, *Frieden - der noch nicht erfüllte Auftrag* (Mittler E.S. + Sohn GmbH, 2002), S. 111.

31 Der Spiegel, Nr. 49/1987, S. 121ff.

2. 冷戦終結以降のドイツの海外派遣政策の展開

1990年7月16日の独ソ首脳会談の場において、ドイツのNATOへの帰属が決定的となり³²、9月12日、東西ドイツ及び旧連合国の米英仏ソの間でドイツ最終規定条約が調印された。同条約第3条2項に西ドイツは統一されるドイツの兵力を3年から4年のうちに、将兵数37万人にまで削減する義務を負うと明文化された。当時、西ドイツの将兵数は49万4300人、東ドイツのそれは17万3,100人であり³³、統一ドイツ連邦軍の勢力は66万人を超える見積であった。それを3～4年で37万人まで削減するということは、仮に東ドイツ国家人民軍(NVA)を廃止して、将兵全員を退役させたとしても、西ドイツの連邦軍から、さらに13万人もの将兵を削減しなければならないことになった。フォルカー・リュエ(Volker Rühe)国防相は、ドイツ統一により、国防省においてはNVAの解体・復員、連邦軍の旧東独への配置、そしてドイツ連邦軍の約3分の1の人員削減が最重要課題となったと述べた³⁴。

加えて、冷戦終結と統一ドイツの誕生により、連邦軍不要論³⁵が次第に高まっていった。

冷戦終結から1年も経過せず、西ドイツのNATO帰属が決定的となった時期とほぼ同時期の1990年8月2日、イラクがクウェートに侵攻し、湾岸危機が勃発した。20日、ドイツの与野党首脳会談において、連邦軍のNATO域外派遣については、基本法改正により明文化するという合意がなされた³⁶。

同月22日の国連安保理決議に基づき、西ドイツに対し、イラクへの禁輸措置の実効化のための海軍艦艇の派遣が要請されたが、西ドイツは基本法を根拠に、それを拒否した。

23日、自由民主党(FDP)のハンス・デイトリッヒ・ゲンシャー(Hans-Dietrich Genscher)外相は西欧同盟(WEU)臨時外相・国防相への会議参加を連邦議会に報告した際、「ドイツ基本法は連邦軍の域外派遣を容認していません。基本法の補足についてSPDと討議を開始しており、将来、国連憲章に基づき、安保理が決議した活動に連邦軍が参加できるようにすることが目標です³⁷」と述べ、域外派遣について、それ

32 佐瀬「世紀転換期(上)」75頁。

33 International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 1889–1990*, pp. 47, 63.

34 Bundesminister der Verteidigung, *Weißbuch 1994 Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr* (Bundesminister der Verteidigung, 1994), S. VIII f.

35 Naumann, *Frieden*, S. 113.

36 *Frankfurter Rundschau*, August 21, 1990.

37 *bericht der bundesregierung ueber die "tagung der weu und epz-sitzung zur lage am gulf"*, "Bulletin, Nr.102–90, August 25, 1990, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/bericht-der-bundesregierung-ueber-die-tagung-der-weu-und-epz-sitzung-zur-lage-am-gulf--783922>.

が可能となるような改正を視野に入れていることを初めて示唆したのであった。

一方、ジョージ・ブッシュ（George Herbert Walker Bush）米大統領は、同31日、NATO諸国及び日本に対し、イラクによる侵略に対応するため、経費分担を要請した³⁸。

東西ドイツが統一された1990年10月3日、コール首相は各国政府に宛てた書簡の中で「ドイツは将来、国連の平和の維持と回復のための行動に参加するに際して、兵力を提供する用意がある。我々は、そのために国内的条件を整えるであろう」と連邦軍の海外派遣のための基本法改正を行うことを公式に宣言していた³⁹。また、同月23日には、コール首相は連邦軍を国連軍の一部としてNATO域外にも派遣できるよう基本法を改正すると言明した⁴⁰。他方、11月に入り、イラクが外国人を人質に「人間の盾」としていた際、ブランド元独首相は、イラクとの交渉を通じて他国に先駆けて人質となっていたドイツ人の解放をもたらしたが、西側諸国からは、部隊の派遣を逡巡しながら、同盟国から抜け駆けして人質を解放したと捉えられ、反発の声が上がった。

その後、11月29日に、「あらゆる手段をもって、イラクをクウェートから撤収させる」という国連安保理決議第678号が採択された。リチャード・チェイニー（Richard Cheney）米国防長官はゲルハルト・シュトルテンベルク（Gerhard Stoltenberg）独国防相に対し、湾岸危機の緊迫化に備え、ドイツ連邦軍の派遣、航空・海上輸送手段の提供、砂漠に展開する部隊に適応する装備品の提供、核・生物・化学兵器防護装備品の提供及びトルコへの経済援助を要望した⁴¹。しかしながら、ドイツは同盟国の期待に沿うような軍事的貢献を行うことができなかった。

11月中旬、シュトルテンベルク国防相は「NATOが域外派遣するならば、連邦軍も域外に派遣されるため、UNPKOにも参加可能な特殊機動部隊を創設し、兵役従事者から志願者を募集する」ことを表明した⁴²。年が明けて、1991年1月2日、NATO常設理事会においてトルコによりNATO機動介入部隊の派遣が要請され、ドイツは域内への派遣の一環として対空ミサイルシステムのローランドとホークを装備する3個部隊、地中海に2隻の駆逐艦及び3隻のフリゲート艦を、それぞれ派遣した⁴³。

このように、ドイツは、東西ドイツ統一に向けて、NVAの解体と連邦軍の旧東ドイ

38 Auswärtiges Amt, *Deutsche Aussenpolitik 1990/91-auf dem Weg zu einer europäischen Friedensordnung : eine Dokumentation* (Auswärtiges Amt, 1991), S. 35f.

39『朝日新聞』1990年11月3日。

40 中村『安全保障政策』55頁。

41 Inacker, *Unter Ausschluß*, S. 84ff.

42 *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, November 13, 1990.

43 Berthold Meyer, *Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit? Nach zehn Jahren Parlamentsvorbehalt für Bundeswehreinätze naht ein Beteiligungsgesetz*, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), HSFK-Report 4/2004, S. 3.

ツ地域への移設及び連邦軍の削減を迫られている最中に、湾岸危機が勃発し、NATOの同盟国、とりわけ米国から度重なる軍事的貢献の打診を受け、NATO域内において、連邦軍の防空部隊と海軍艦艇を派遣するという当時の法制下での最大限の貢献を実施した。しかしながら、1982年の連邦安全保障委員会における連邦軍の域外派遣の禁止政策からは、基本法の解釈変更を含め、脱却することはなかった。

1991年1月16日、米国を主体とする多国籍軍は「砂漠の嵐作戦」を発動し、湾岸戦争が開始された。開戦直後、イスラエルのデービッド・レヴィ外相 (David Levi) はゲンシャー独外相に対し、「小切手だけでは不十分」とドイツに対し、武器供与を要請した⁴⁴。これに対し、ゲンシャーはパトリオット対空ミサイルシステムを貸与してイスラエルの防空態勢の強化に貢献する姿勢を示した⁴⁵。しかしながら、時を同じくして、イラクの化学兵器開発にドイツ企業が多数、協力していたことが明るみとなり⁴⁶、イラクへの部隊の派遣を拒否しながら、イラク側の軍事力強化に協力していたドイツに対し、NATO諸国等から非難の声が高まった。加えて、欧米諸国からもドイツは経済力に見合った軍事的貢献を果たすべきとの主張が行われた。

ドイツの軍事的貢献に関する国外からの批判に対し、28日、ゲンシャーは「基本法の改正については、既に1年以上前から野党SPD等との協議を継続しており、国連における責任を果たすため、基本法の改正に全力を尽くさなければならない⁴⁷」と述べた。

2月28日、40日足らずで湾岸戦争は終結した。3月11日付の米国の『ワシントンポスト』におけるクウェート政府の感謝広告にはクウェート解放に貢献した多国籍軍等に対する感謝の意が表明されたが、そこにはドイツという国名が辛うじて記載された⁴⁸。しかしながら、1991年10月、クラウス・ナウマン (Klaus Naumann) 連邦軍総監は同盟国から、湾岸戦争における財政的支援に謝意が示される一方、軍事的貢献については失望の声が聞かれた⁴⁹と回想している。

このように米国からの財政支援要求に応じ、ドイツは総額172億マルクという日本に次ぐ財政貢献を行った点が勘案されたとしても、軍事的貢献が伴わない小切手外交として批判され、NATO同盟国からの信頼関係も希薄化していった。

44 Inacker, *Unter Ausschluß*, S. 98.

45 Tom Hundley, "German Aid To Iraq Opens Israeli Wounds," *Chicago Tribune*, February 3, 1991.

46 "WAR IN BRIEF: GERMANY: Chemical Firms Deny Aiding Iraq," *Los Angeles Times*, Archives, February 9, 1991.

47 Auswärtiges Amt, *Deutsche Aussenpolitik 1990/91*, S. 318.

48 The State of Kuwait and its People, "From Desert Storm to Desert Peace," *Washington Post*, March 11, 1991.

49 Naumann *Frieden*, S. 112f.

その NATO は東西冷戦終結を受け、ソ連を敵として見做さない旨が宣言され⁵⁰、共同防衛同盟として存続しうるか否かの岐路に立たされることになった⁵¹。1991年11月、ローマ首脳会議で「同盟の新戦略概念」(軍事委員会文書第400号)が採択され⁵²、領域防衛そのものの重要性は不変としつつ⁵³、地域を越えた紛争での危機管理が正式な任務として強調されるに至った⁵⁴。

このように、NATO が「領域外」及び「危機管理」という新たな戦略概念を導入したことによって、NATO 加盟国であるドイツが、これに対応する国防政策及び任務遂行可能な連邦軍への改編を要求されるのは時間の問題となっていた。そして、同時にドイツは NVA 解体、連邦軍の旧東ドイツ地域への再配置、連邦軍の人員数削減を完遂する必要があった。当事者の国防省・連邦軍内では、基本法改正による国民の理解と国外に対する説明責任を果たすことが不可欠と認識されるようになったのである。

3. ドイツ連邦軍の海外派遣に係る政策転換の背景

(1) UNPKO への連邦軍派遣を巡る法的論争

既述したように、1990年8月下旬、連邦軍の NATO 域外への派遣に関して、基本法を改正して明文化する旨、与野党の合意がなされたが、それ以降、連邦軍の UNPKO への参加を巡る法的根拠を巡って、様々な主張が展開され、議論が巻き起こった。

そもそも、国連への連邦軍の参加形態は①7章型、②6章半、③国連決議による多国籍軍に分類されるが、基本法において連邦軍の UNPKO 派遣に関わる条項は次の三つの条項である。第1は第26条における侵略戦争の禁止⁵⁵、第2は第24条第2項における国際組織への主権の移譲と平和維持のための相互集団安全保障機構 (ein System

50 “Declaration on a transformed North Atlantic Alliance issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council (The London Declaration),” London, July 6, 1990.

51 Josef Joffe, “Collective security and the future of Europe,” *Survival*, vol. 34 (Spring 1992), pp. 46–49.

52 “The Alliance’s New Strategic Concept” (November 1991), Press Release NAC-S(99)65.

53 Ibid.

54 Ibid.

55 第26条は次のとおりである。(1) (略) (2) 戦争遂行のための武器は、連邦政府の許可があるときのみ、製造し、運搬し、および取引することができる。詳細は、連邦法で定める。(原文) Artikel 26 [Verbot der Vorbereitung eines Angriffskrieges](1)(Auslassung)(2) Zur Kriegführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

gegenseitiger kollektiver Sicherheit) への加入⁵⁶、第3は第87a条における軍隊の設置と権限⁵⁷に関する、それぞれの規定である。これらの中で特に争点となるのが、第87a条である。第87a条2項では「軍隊は、防衛を除いては、この基本法が明文で認めている場合に限って出動することができる」と連邦軍の出動が規定されている。

これに対し、基本法第87a条はNATOに組み込まれた連邦軍がドイツ国内のみに出動するとし、国連を含めた対外的な活動については対象とせず、UNPKOへの派遣は可能とする解釈がある⁵⁸。この反論として、第87a条2項において、連邦軍の出動を国内及び国外ともに包括的に捉え、UNPKOも制限範囲に含まれるとする立場がある⁵⁹。

他方、UNPKOは従来の連邦軍による人道・災害救援活動と同様、第87a条の「出動 (Einsatz)」に相当しないため、UNPKOへの参加は合憲とする解釈⁶⁰も見られた。

さらに、元国防相のショルツ (Rupert Scholz) のように、冷戦終結後、湾岸戦争のような国際平和と安定が脅威に晒された以上、一般国際法に照らして、国際安全保障に貢献するのであれば、第87a条の「防衛のための出動(派遣)」は合憲とする向きもあった⁶¹。この解釈を突き詰めて行けば、連邦軍の海外派遣は地理上も任務上も実施可能となり、議会が関与しなければ、行政府によって、ドイツが国際紛争に巻き込まれる危険性を孕むとの反論⁶²が示された。

加えて、第87a条の「防衛のための出動 (派遣)」は国連憲章第51条に基づく自衛権の発動と捉えれば、それは海外派遣の上限として見なされ、それ以下のレベルの海

56 第24条は次のとおりである。(1) 連邦は、法律によって主権的権利を国際機関に委譲することができる。(1a) (略) (2) 連邦は、平和を維持するために、相互集団安全保障制度に加入することができる。その場合、連邦は、ヨーロッパおよび世界諸国民間に平和的で永続的な秩序をもたらす、かつ確保するような主権的権利の制限に同意する。(3) (略) (原文) Artikel 24 [Zwischenstaatliche Einrichtungen](1) Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.(1a) (Auslassung) (2) (Auslassung) Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.(3) (Auslassung).

57 第87a条は次のとおりである。(1) (略) (2) 軍隊は、防衛を除いては、この基本法が明文で認めている場合に限って出動することができる。(3) 及び(4) (略) 原文は次のとおり。Artikel 87a [Aufstellung und Befugnisse der Streitkräfte](1) (Auslassung) Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.(2) Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.(3) & (4) (Auslassung).

58 Jochen Abr. Frowein and Torsten Stein, *Rechtliche Aspekte einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen* 1990, S. 22f.

59 Ulrich K. Preuß, "Die Bundeswehr-Haugut der Regierung?" *Kritische Justiz* 1993, vol. 26, no. 3, S. 265.

60 Frowein and Stein, *Rechtliche Aspekte*, S. 42ff.

61 Rupert Scholz, "Einsatz der Bundeswehr für die UNO?" *Europäische Wehrkunde Wehrwissenschaftliche Rundschau*, Herfor, vol. 39, 1990, S. 580ff.

62 Albrecht Randelzhofer, in *Grundgesetz Kommentar*, ed. Theodor Maunz und Günter Dürig, Artikle 24 II, Randnummer 53f.

外派遣となる UNPKO は合憲とする解釈⁶³もあった。これに対し、自衛権の発動、すなわち、第 87a 条に見る連邦軍の「防衛のための出動」はドイツあるいは NATO 加盟国に対する武力攻撃が生起して発動されるが、UNPKO は国連加盟国の任意の部隊派遣に基づいており、派遣部隊の編成・装備を含め、異質の範疇のものを上下限と捉えていると反論する向き⁶⁴も見られた。

また、第 87a 条 2 項の「防衛を除いては、この基本法が明文で認めている場合に限って出動」の根拠を第 24 条に求める向き⁶⁵も見られた。第 24 条は、「平和を維持するために、相互集団安全保障機構に加盟」と規定しており、基本法起草当時、NATO あるいは WEU ではなく、将来加盟を予定していた国連を想定していた。この見解に対して、平和維持のため、国連に加盟しても、特別協定を加盟国と締結しなければ、加盟国には兵力提供義務はなく、連邦軍を海外派遣できる根拠としては弱いと反論する向き⁶⁶が見られた。

このように、UNPKO が基本法に照らして、合憲か違憲かについては第 87a 条の「出動（派遣）」に該当するのか、「基本法上の明文の許容による出動（派遣）」に根拠を見出すのかに論点が絞られたものの、合憲案に対して反論が提示され、当時、UNPKO への派遣についての基本法上の根拠についてはドイツの憲法学者の間で定説に収斂することなく、諸説が併存し、それが、ドイツの国内政治にも反映される結果となったのである。

そして、基本法に、根拠が見出せない場合、基本法を改正するか、あるいは基本法を補足する一般法を制定するかについて、政党間で議論される機運が高まるのは必然の流れであった。

(2) 域外派遣を巡る各政党間の論争

湾岸戦争終結後の 1991 年 3 月 6 日、ドイツは米国の要請と国連安保理決議により、人道的措置として初めて NATO 域外のペルシャ湾に掃海艇を派遣した⁶⁷。従来のドイツ連邦軍の海外派遣が自然災害の下での人道支援・災害救援であったことを踏まえれば、このことはドイツの連邦軍海外派遣政策にとって、大きく一歩前進する結果となった。また、4 月 15 日、域外のイランにおけるクルド人への人道援助のため、物資の空

63 Knut Ipsen, "Der Einsatz der Bundeswehr zur Verteidigung, im Spannung- und Verteidigungsfall sowie im internen Bewaffneten Konflikt, Klaus-Dieter Schwarz," *Sicherheitspolitik* 1978, S. 625f.

64 Riedel, *Der Einsatz*, S. 216f.

65 Ipsen, *Der Einsatz*, S. 625ff.

66 Riedel, *Der Einsatz*, S. 197ff.

67 Naumann, *Frieden*, S. 115.

輸を開始した⁶⁸。コール首相は、有力な憲法学者の学説によれば、連邦軍は法的には域外派遣は可能だが、連立政権を維持するためには、政治的に改憲が必要と認識していた⁶⁹。3月13日の連邦議会において、コール首相は、最大野党 SPD に対し、湾岸戦争における欧州共同体 (EC) 各国の対応がバラバラであり、EC は通貨・経済統合のみならず、共通外交・安全保障政策を実現する同盟へと発展させるべきだと強く要求した⁷⁰。さらに、コール首相は、ドイツ政府は国連の活動のみに限定せず、多国籍同盟軍への参加のためには基本法を改正すべき⁷¹という立場を改めて表明した。一方、CDU のラインランド・ファルツ州首相のワーグナー (Michael Wagner) は基本法第 24 条により、UNPKO への連邦軍派遣は合憲であるから、第 24 条の規定する内容を具体化する一般法の制定を提言した⁷²。

同年 5 月 17 日、コール首相は「域外活動は現行法の枠内でも可能だが基本法の解釈拡大は国内合意がないので実施できない⁷³」と基本法の解釈拡大ではなく、飽くまでも基本法の改正を視野に入れている旨、強調した。コール首相は連邦軍の海外派遣の是非について人道支援・災害救援以外の任務を域外で実施することは「原則不可」との立場であったが、1982 年及び 1990 年には、「国連軍への参加のため、基本法の改正は必要」そして「基本法の枠内で対応可能だが、基本法の改正は必要」と人道支援・災害救援以外の任務を域外で実施することについて、その発言内容が微妙に変化していることが窺える。

こうした議論を踏まえ、各政党間でも連邦軍の海外派遣全般に関して党としての見解が集約されつつあった。まず、最大与党の CDU/CSU は 1991 年 5 月 31 日、CDU 非公開幹部会議において「国連のみならず欧州の枠組みで連邦軍を派遣する」決議を採択した⁷⁴。他方、与党 CDU/CSU 内部においては国連の枠組みでは域外派遣は現行基本法でも可能であり、基本法改正は不要とする意見も有力であった⁷⁵。さらに、それ以後の派遣の枠組みに関して、CDU のフォルカー・リュエ (Volker Rühle; 後の国防相) などは「国連憲章第 7 章に基づく国連軍、国連による授権のない NATO・WEU の枠組みでの連合軍、EC が創設を検討中の緊急展開部隊まで参加」を視野に入れて

68 Ebenda.

69 FAZ, März 1, 1991.

70 Deutscher Bundestag, *Stenographischer Bericht*, 14. Sitzung Plenarprotokoll 12/14, (Bonn, den 13. März 1991), S. 774.

71 Ebenda.

72 FAZ, März 16, 1991.

73 Press- und Informationsamt der Bundesregierung, *Bulletin*, Nr.55, Mai 18, 1991, S. 437f.

74 Press- und Informationsamt der Bundesregierung, *Ein deutscher Beitrag zu internationalen Friedensmissionen? - Übersicht über die Positionen der Parteien und Gruppen des Deutschen Bundestages*, 1992, S. 21f.

75 FR, Oktober 29, 1990.

いた⁷⁶。

1989年8月には「NATO域外派遣はない」と発言していた、連立与党FDPのゲンシャー外相は「国連憲章の規定する国連活動への協力が可能であり、(中略)国連の下での派遣のみが基本法改正の要件⁷⁷」と主張するなど、その主張に変化が見られるようになった。さらに同年3月、連立政権内における非公式会議において、CDUが国連活動に関係なく、世界各地に多国籍軍として派遣できるよう基本法の改正を求めたのに対し、FDPはNATO域外においては国連の枠組みにおける派遣のみ許容されるとの立場を堅持した⁷⁸。5月25日、「UNPKOと国連の軍事的措置に参加するため、基本法は改正すべきであり、基本法の解釈による派遣には反対。派遣に際しては議会における過半数承認が前提⁷⁹」と議会承認を義務づける基本法の改正が必要との見解を示した。

元来、FDPは連邦軍のNATO域外派遣には消極的であったが、CDU/CSU及びSPDに次ぐ第3の党として、連立政権に留まり、いわば、両党の緩衝材の役割を果たしてきた。その結果、連邦軍のNATO域外派遣においても、①国連による承認を得た湾岸多国籍軍の参加を可能とするCDU/CSU寄りの立場、②連邦軍の海外派遣のための基本法改正はUNPKOに限定するというSPD寄りの立場、③国連安保理より授權されたUNPKOならば、域外派遣可能であり、軍事行動も可能とする党内多数派の大きく3派に大別され、各々意見が対立していた⁸⁰。

他方、最大野党のSPDは1988年9月のミュンスター党会議ではエゴン・バール(Egon Bahr)及びノバート・ガンゼル(Nobert Gansel)を中心とする議員が、国連憲章7章型と6章半型を併記しつつ、UNPKO参加のための改憲案を提出し、議論を重ねたが、結論には至らなかった⁸¹。1991年2月、ブレーメンでの党大会に提出する原案が審議され、連邦軍は国連の枠内でUNPKOを含む平和創出のための派遣(friedensbildende Einsatz)が提唱されたが⁸²、それを受けた党執行部では「ECの政治同盟の統合拡大に際し、ドイツは欧州防衛に適切な貢献を実施する。ドイツは国連の枠内にて平和保障のための派遣(friedenssichernde Einsätze)を実施できる態勢にする必要がある」と国連憲章7章型と6章半型の併記ながら、文言が修正された⁸³。5月上旬、バールを中心とする議員はUNPKO参加への党内合意を形成するために、国連憲章へのUNPKO

76 FAZ, März 2, 1991.

77 Der Spiegel, 6/1991. S. 24.

78 FAZ, Mai 15, 1991.

79 FAZ, Mai 27, 1991.

80 Der Spiegel, 20-1991. S.94; FAZ, Februar 20, 1991; FAZ, Februar 7, 1991.

81 FAZ, Mai 27, 1991.

82 Ebenda.

83 FAZ, Mai 18, 1991.

の明文化を含めた国連改革に関する提言書を纏めた⁸⁴。5月29日のブレーメン党大会において、NATOの任務を域外には拡大せず、連邦軍の派遣はUNPKOのみ、要員は職業軍人と徴兵対象者の中での希望者に限定し、派遣には連邦議会の同意が必要との条件を下に、基本法の改正方向を定めた。そして、最終的には、党執行部の案である「国連の枠内にて平和保障のための派遣」については武力行使を伴わないUNPKOのみに限定して容認し、NATO及びWEUの枠組みでは域外には派遣しないという国連限定参加決議を220対179で可決した⁸⁵。こうして、最大野党のSPDは、いかなる域外派遣も禁止してきた立場を転換して、UNPKOに限定して容認する一方、NATOやWEU、多国籍軍の域外での参加は排除するとともに、派遣にあたっては議会の過半数の承認を前提とする党の方針を明確に定めたのである。

なお、1991年10月頃までの各政党の連邦軍海外派遣を巡る見解については次の表1のとおりである。

表1 連邦軍の海外派遣を巡る各政党の見解 (1991年秋頃)

政党		NATO 域外への派遣		6章半型 UNPKO 任務部隊としての派遣		議会承認の是非
		是非	基本法改正の是非	是非	基本法改正の是非	
与党	CDU / CSU	NATO、WEU 及び UNPKO を含め派遣可 ^{*1}	UNPKO を除き改正必要	UNPKO 任務部隊として参加すべき	現行法制内で派遣可能。根拠明確化のため、基本法改正に取組む。	言及なし
	FDP	UNPKO のみ可。NATO の枠組での域外派遣に消極的	改正必要	UNPKO 及び UNSC 決議に基づく派遣は可	大勢は基本法改正必要 ^{*2}	過半数議員の賛成必要
野党	SPD	派遣に慎重。NATO の枠組は域内のみ可	改正必要	武力行を伴わない UNPKO に限定	改正必要	同上
備考	^{*1} コール首相、リュエエ議員（のち国防相）などは NATO、WEU、UN の枠組下での武力行使を視野 ^{*2} 湾岸戦争後、FDP 議員は次の三派に分裂 ① CDU/CSU 寄り ② SPD 寄り ③ UNSC に基づく UNPKO のみ参加可					

(出所) Deutscher Bundestag, *Stenographischer Bericht*; Press- und Informationsamt der Bundesregierung, *Bulletin*; Ein deutscher Beitrag zu internationalen Friedensmissionen? - Übersicht über die Positionen der Parteien und Gruppen des Deutschen Bundestages; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*; *Der Spiegel*. 公開資料を基に筆者が作成。

84 FAZ, Mai 15, 1991.

85 FAZ, Juni 1, 1991.

こうした各政党における議論を踏まえつつ、1991年6月6日、コール首相は連邦議会において「国連の枠組みでの軍事行動に協力する用意がなくてはならない。そして、欧州の政治統合の枠組みにおける義務について考えるべき⁸⁶」と演説した。CDU/CSUに所属するコール首相は、国連だけでなく、NATOそしてWEUの枠組みにおいて連邦軍のNATO域外派遣を見据えた発言を行ったのである。しかしながら、基本法の改正のために必要な議会での三分の二の賛成を確保するには、依然として政権与党CDU/CSUと最大野党SPDとの見解には隔たりが大きいことが窺える。

このような中、1991年10月16日の国連安保理決議第717号に基づき、25日、シュトルテンベルク国防相はUNTAC派遣を準備するミッションであるUNAMICに15名の衛生職種将兵を翌1992年3月まで派遣することを決定した⁸⁷。UNAMICは従来の人道支援任務と同一として見做され、ドイツ国内において何の波風も立てることなく、国防相の意思決定により派遣された。他方、ドイツがUNTACの先遣ミッションのUNAMICに衛生部隊を派遣するということは、1991年秋の時点で、UNTACへの派遣は既定路線であった。

(3) 政策決定に資する国防省・連邦軍の主導性

冷戦終結、東西ドイツ統一、湾岸戦争そして1991年6月の旧ユーゴスラビア紛争の生起といった安全保障環境の劇的な変化に対し、国防省・連邦軍は特に連邦軍の人員を37万人までに削減するという難題と、連邦軍の域外派遣に関する基本法上の根拠が曖昧な状態で連邦軍将兵を海外に派遣するという新業務を完遂しなければならなかった。

他方、統一ドイツは平和の配当を受けるべきであり、連邦軍解体を主張する向きも少なからず存在した⁸⁸。ナウマンは「旧ユーゴスラビアの崩壊は東西ドイツ統一時、連邦軍解体という主張は誤りであったことを証明した。(中略)冷戦崩壊とともに、欧州で大戦争が生起する可能性は低下したが、地域紛争は増加した。(中略)国連の平和維持活動を超越する作戦は、今後、常にNATOの作戦として実施される。(中略)ドイツが同盟内での影響力を拡大し、統一ドイツの勢いを無駄にしない覚悟があれば、そして、今後、NATOが域外作戦を実施するならば、ドイツは、それに参加しなければ

86 Deutscher Bundestag, *Stenographischer Bericht*, 28. Sitzung Plenarprotokoll 12/28, (Bonn, Juni 6, 1991), S. 2100.

87 Bundesminister der Verteidigung, *Die Bundeswehr im Einsatz-Entstehung, Entwicklung, Überblick* (Bundesminister der Verteidigung, 2013), S. 66.

88 Naumann, *Frieden*, S. 113.

ならない⁸⁹⁾」との展望を抱いていた。

さらに、ナウマンは「国民の多数が NATO 域外作戦への連邦軍の参加に賛成する場合、連邦軍を改編する必要がある、(中略) 国防省は方向性を決めることはできないが、僅かながら貢献は可能である。貢献の一つは、ありのままの情勢判断である。即ち、東西冷戦が終結して連邦軍は新たな時代を迎えたことを政権に示すことである⁹⁰⁾」と考えていた。

ナウマンは、連邦政府の軍事顧問たる連邦軍総監としての最初の任務を「政府の結論が連邦軍総監部の結論と同一になるように、情勢判断で貢献すること⁹¹⁾」と捉えて、国防相の指示からではなく、独自の判断により連邦軍内部で提言文書を検討させた。ナウマンが、いつの時点で、この安全保障・軍事戦略の一案を策定することを想起したのかは明らかにされていないが、ナウマンが実際に組織的な活動を開始したのは、統一ドイツの兵力を 37 万人まで削減することが決定的となった 1990 年 9 月から、1991 年 1 月の湾岸戦争そして同年 6 月の旧ユーゴスラビア紛争生起までの僅か半年間という短期間であったことが窺える。

そして、1991 年 11 月末に「軍事政策・戦略環境と連邦軍の構想に関する提言⁹²⁾」として、いわば統一ドイツの安全保障・軍事戦略について、ナウマンは一案を取り纏めた。同年 12 月から翌 1992 年 1 月にかけて連邦軍総監部と国防省計画部がこの一案を正式な報告書として取り纏めた後⁹³⁾、連邦議会において、この報告書を基に、連邦軍の海外派遣の根拠となりうる基本法第 24 条及び第 87a 条の改正審議が開始されたのであった⁹⁴⁾。

2 月 19 日、コール首相の下での閣議においてシュトルテンベルク国防相が、特に連邦軍の作戦構想と軍事力造成について強調して報告し、閣議で承認された。この報告書では「基本法の改正によって、連邦軍の派遣の根拠が明確に定義された後、ドイツの国益と平和・人道・国際安全保障の実現のために必要であれば、NATO の集団防衛を超越し、国連憲章 7 章型あるいは欧州諸国の枠組みに基づいて、連邦軍は海外に派

89 Ebenda.

90 Ebenda.

91 Ebenda.

92 連邦軍総監部の草稿版はハンプルクの週刊誌上でナウマン・ペーパーとして公開され、加筆修正後、国防省案となり、シュトルテンベルク・ペーパーと呼称された。*Militärpolitische und Militärstrategische Grundlagen und Konzeptionelle Grundrichtung der Neugestaltung der Bundeswehr-Vorlage des Bundesministeriums der Verteidigung an den Verteidigungsausschuß des Bundestages vom 20. Januar 1992*, Dokumente zum Zeitgeschehen, S. 506ff.

93 Naumann, *Frieden*, S. 114f.

94 Deutscher Bundestag, *Stenographischer Bericht*, Plenarprotokoll 12/73, 73. Sitzung (Bonn, Januar 23, 1992), S. 67ff.

遣され、そのため、連邦軍は、これらの海外派遣任務に必要な能力を保持しなければならない⁹⁵」と明記された。すなわち、連邦軍の海外派遣のための基本法の改正に加え、連邦軍の37万人までの人員削減を通じて、海外派遣という作戦を遂行する軍隊へ改革していくことについて国民的な合意を得るための根拠文書が閣議で承認されたのであった。

このような流れの中、1992年2月16日の国連安保理決議第745号に基づき、4月8日、コール首相は閣議でUNAMIC派遣に続き、翌5月から翌年の1993年11月までUNTACへの衛生部隊150名の派遣を決定した⁹⁶。後に、シュトルテンベルク国防相の後任となったリュウエ国防相は、最大野党SPDのハンス・ウルリッヒ・クローゼ(Hans-Ulrich Klose)院内総務の理解を得て、カンボジアのUNTAC派遣が成功したと回想している⁹⁷。6章半型のUNPKOのUNTACへの連邦軍衛生部隊の派遣は、当時ドイツ国内において注目を集めたが⁹⁸、医療支援は人道支援に他ならないということで従来路線の延長と捉える向きが多かった⁹⁹。他方、90年連合・緑の党(Bündnis 90/Die Grünen)、民主社会党(PDS)及び左派党(Die Linke)から、基本法未改正でのUNTAC派遣について反対の質疑が実施された¹⁰⁰。

カンボジアでのUNTACへの衛生部隊派遣が大きな問題とならなかった背景としては2つ考えられる。第1はカンボジアでの衛生支援は従来実施してきた人道支援・災害救援の延長線上の任務とのドイツ政府の説明が説得力に富んでいたことである。第2は、1991年秋、ドイツ連邦議会がトルコへの武器輸出禁止決議を行ったが、当時、ドイツが旧東ドイツ製戦車をトルコに輸出していた事実が明るみになり、これが大きな政治問題となっていたからである。実際、1992年3月31日、トルコへの戦車輸出の責任をとり、シュトルテンベルク国防相が辞任する結果となった。その僅か1週間後に連邦軍衛生部隊がUNTACに派遣された。

連邦軍のUNTAC派遣の意義について、ナウマンは将兵の危険を限定する衛生支援、

95 *Militärpolitische und Militärstrategische Grundlagen*, S. 507.

96 BMVg, *Die Bundeswehr im Einsatz*, S. 66.

97 Volker Rühle, "Ich bin immer Außenpolitiker gewesen," Verteidigungsminister im wieder vereinigten Deutschland, *Auslandseinsatz und Rolle von Bündnisverpflichtungen*, im im Gespräche mit Stephan Detjen, 30. 08. 2012., deutschlandfunk.de.

98 Deutschen Gesellschaft für Wehrmedizin und Wehrpharmazie e.V., *Wehrmedizinische Monatsschrift*, Heft 8, 37. Jahrgang (August 1993), S. 273.

99 UNTACに派遣されたアンドレアス・リゾン(Andreas Lison)軍医大佐は、休暇で隣国のタイを旅行中、ドイツ人から激励された旨、回想している。Sabine Würich and Ulrike Scheffer, *Operation Heimkehr, Bundeswehrosoldaten über ihr Leben nach dem Auslandseinsatz* (Bundeszentrale für politische Bildung 2014), S. 82f.

100 *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Vera Wollenberger und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, — Drucksache 12/2868—Entsendung von Sanitätssoldaten der Bundeswehr nach Kambodscha*, Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode Drucksache 12/3076, 22.07.1992.

国連憲章6章半型のUNPKOへの初めての実績、そしてドイツの国際的な評価向上¹⁰¹と看破した。ドイツ連邦軍が国連から付与されたマンデートは国連職員への医療支援であったが、実際には現地部隊は、現地のカンボジア人への衛生支援も行った¹⁰²。連邦軍が従来から人道支援を実施してきた経緯を踏まえ、ドイツの政治家は政党に関わりなく、現地部隊がカンボジア人を含め平等に医療援助を行うという人道的意義を理解していた¹⁰³。

国防省は、新たな安全保障環境を踏まえ、国内外からの大きな反対もなく、6章半型のUNPKOであるUNTACに人道支援を実施する衛生部隊を派遣したが、このことを、後日、ナウマンは「我々は一步一步確実に連邦軍の態勢を変化させてきた。カンボジアのUNTACの衛生支援、その後のソマリアの人道支援など国民に飲み込んで貰えるよう、慎重で正当なやり方を進めてきた¹⁰⁴」と述懐している。

加えて、リュウエ国防相は連邦軍の37万人への人員削減を第一段階とすれば、「第二段階は安全保障環境への対応、ドイツの国際的責任の増大、及び、それによって生じる任務を考慮して連邦軍を今後の課題に向けて整備することである。ドイツが最終的に保有し、維持しようとする能力と目標とする戦力構成を詳細に定めなければならない」と国防白書の巻頭言上で当時の状況を説明している¹⁰⁵。

このように、国防省・連邦軍が主導的に纏め上げたナウマン・ペーパーは、リュウエ国防相による連邦議会での議論を先導し、UNTAC派遣を連邦政府が承認することに大きく寄与したばかりではなく、その後の連邦軍の域外派遣のための布石となり、そのための軍事力整備までの方向性を付与した点で、重要な役割を果たしたのであった。

(4) じ後の影響

ドイツ連邦軍の衛生部隊はUNTACにおいて、初めて、NATO加盟国以外の軍隊とともにUNPKOにおいて任務を遂行した。NATO加盟国がいわゆる先進民主主義国が多い中、UNPKOには、いわゆる途上国あるいは旧共産主義諸国からも多数の部隊が派遣されていた。ドイツ衛生部隊は現地で国連の杜撰さ、無力さ、先進国と途上国の対立に直面し、国連の指揮下でなく、ドイツ単独指揮下で行動した場面もあっ

101 Naumann, *Frieden*, S. 116.

102 Oberstarzt Prof. Dr. Ralf Vollmuth, "UNTAC1992/1993," in *Wehrmedizinische Monatsschrift*, Deutschen Gesellschaft für Wehrmedizin und Wehrpharmazie e.V., 4/2019, 13.01.2020.

103 Ebenda.

104 "Dass Soldaten auf Einsatz drängen, das ist ein Zerbild", Klaus Naumann im Gespräch mit Stephan Detjen, 27.10.2011, <https://www.deutschlandfunk.de/dass-soldaten-auf-einsatz-draengen-das-ist-ein-zerbild-100.html>.

105 BMVg, *Weißbuch 1994*, S. VIII f.

た¹⁰⁶。実際、UNTACにおけるドイツ連邦軍最先任将校であったペーター・フラップス（Peter Fraps）衛生軍医大佐（当時）は「人道支援たる賢明な根拠（カンボジア人への医療活動の必要性）に対し、度重なる（国連職員のみ治療せよとの国連からの）要求は、現地では医師の倫理に反するような命令として解釈し、常にボイコットしていた¹⁰⁷」と述べている。

こうした体験から、既述した連邦軍による主導的な任務の再定義は、NATO 域外派遣までを含んでおり、その内容は既に UNTAC 派遣前から公表されていたものの、UNTAC 派遣の結果、改めて国連よりも NATO をより重視することが再確認され、NATO の枠組みの下での域外派遣に優先順位を置く契機となった¹⁰⁸。

UNTAC に連邦軍が派遣されて以降、枠組みの異なる 2 正面に連邦軍が派遣された。第 1 は NATO の枠組みにおけるボスニア・ヘルツェゴヴィナである。

ドイツがカンボジア UNTAC へ衛生部隊を派遣する決定を行った後、1992 年 7 月 16 日以降、ドイツはボスニアにおいて AWACS 派遣を含む活動を開始した。しかし、1993 年 3 月 24 日、これを不服とする連立与党内 FDP の議員が、仮処分を申請し¹⁰⁹、野党 SPD も同調した。4 月 8 日、連邦憲法裁判所は両者の申請を却下し、AWACS への派遣の適法性が認められた¹¹⁰。

また、ドイツが連邦軍をカンボジアの UNTAC へ派遣中の 1993 年 3 月、ドイツは連邦軍の輸送・工兵・補給・衛生部隊に加え、警備部隊を UNOSOM II へ派遣することを決定した¹¹¹。

現地の治安悪化に対し、野党 SPD はソマリアに連邦軍部隊を派遣するのは基本法に抵触するとして連邦憲法裁判所に提訴した¹¹²。連邦憲法裁判所は 23 日、ソマリアへの派遣継続を認める仮処分を決定したが、海外派遣継続の場合、連邦議会による同意議決という留保を付けた¹¹³。同年 7 月、連邦憲法裁判所は域外派遣を合憲とする判決を下した¹¹⁴。

これにより、従来参加した全ての連邦軍の海外派遣は合憲であり、ドイツは域外には派遣しないという抑制的な海外派遣政策とは決別し、ドイツは連邦軍の海外派遣政策は、さらに新たな時代へ突入した。

106 Naumann, *Friden*, S. 118.

107 Vollmuth, "UNTAC1992/1993," *WM*, 4/2019.

108 Naumann, *Friden*, S. 114.

109 *FAZ*, April 3, 1993.

110 Bundesverfassungsgericht, *Urteil 2 BvE 5-93, 2BvQ*, April 8, 1993.

111 BMVg, *Die Bundeswehr im Einsatz*, S. 67.

112 *FAZ*, Juni 15, 1993.

113 BVerfG, *Urteil 2 BvQ, 17/93*, Juni 23, 1993.

114 BVerfG, *Urteil 2 BvE 3/93, 5/93, 7/93, 8/93*, Juli 12, 1993.

他方、ドイツ連邦軍衛生部隊は UNTAC 撤収時に UNPKO での初の犠牲を払うことを余儀なくされたものの¹¹⁵、UNTAC 派遣時期とほぼ同時期に、ソマリア及びボスニアという域外に連邦軍は派遣されたことは、国防省・連邦軍の思惑のとおりであり、連邦軍による任務の再定義は、文字どおり、堅実かつ着実に結実するに至ったのであった。

4. ドイツの海外派遣政策転換の要因

これまでの考察から、海外派遣政策転換の最大の要因、国防省・連邦軍が、連邦軍のさらなる人員の削減、そして連邦軍の段階的廃止の萌芽に危機感を抱き、軍事力の存在意義を再定義して、国連、NATO 等を含めた国際的な枠組みによる海外派遣を主任務とする軍隊への改編を主導的に企図したことにある。

そして、連邦軍の主導的な任務の再定義により、UNTAC 派遣が実現した。この再定義は、国連憲章 6 章半型の UNPKO から、国連憲章 7 章型の国連平和執行活動、そして、NATO 域外での作戦までの任務までを包含するものであった。UNTAC 派遣が首尾よく実施され、それを皮切りに、じ後、烈度の高い NATO 域外での派遣へと繋がった。

また、国防省・連邦軍が主導的に連邦軍の任務を再定義する必要に迫られた背景には、統一ドイツを取り巻く厳然たる国内外情勢が影響していた。ドイツの軍事力という観点で、NVA を解体して連邦軍を 37 万人へ人員を削減することが政治的妥協の結果であったことに端を発して、敵不在の安全保障環境において、平和の配当としての連邦軍の人員削減義務に加え、軍隊の存在意義に疑問を抱く国民の声が高まっていた。その中で、国防省・連邦軍は NATO の戦略概念の改訂を踏まえつつ、主導的に連邦軍の任務・役割の再定義と適切な政策助言を実施したのである。NATO が域外における危機管理を任務と規定する中で、連邦軍が NATO に組み込まれているドイツは、旧ユーゴスラヴィアへの連邦軍派遣は不可避と考え、その前哨戦としてカンボジアの UNTAC 派遣を捉えていた。

1973 年の東西ドイツの国連加盟以降、人道支援のために連邦軍を域外の国連ミッションに派遣することが常態化し、人道支援あるいは医療支援などの活動については

115 1993 年 10 月 14 日、カンボジアで衛生支援任務が終了し、翌 11 月に帰国のため撤収中であったアレクサンダー・アルント (Alexander Arndt) 衛生軍曹 (26 歳) が殉職した。FAZ, Oktober 15, 1993.

連邦軍派遣のハードルが低く、禁止されていた域外派遣の対象外と認識されていた。そのため、UNPKO での人道支援任務に従事する UNTAC は基本法の解釈からも全否定の向きが少なく、政権与党の CDU/CSU 及び FDP が最大野党 SPD からの同意あるいは政党間での議論の妥協を引き出し、ひいては国民の理解を得ることが容易であった。

従って、この再定義は、ナウマンの指摘するように、既に NATO 域外での作戦を予期し、それに対応可能なものであって、その最初の一步が UNPKO への本格的な部隊派遣としての位置づけにある UNTAC への衛生部隊の派遣であった。連邦軍の UNTAC への派遣は、従来の純然たる人道支援のための派遣の域を僅かに超え、その意味で UNTAC 派遣はドイツ連邦軍の海外派遣政策の分水嶺としての位置づけにある。

以上の分析を踏まえれば、冷戦終結に伴う新たな安全保障環境の現出と東西ドイツ統一は相互に関連しているが、東西冷戦終結、東西ドイツ統一、そして湾岸戦争という予見不可能であった歴史的な大事件が生じたことは、域外派遣の政策転換の遠因ではあるが、直接的な原因ではない。

反実仮想の問いとして、冷戦は終結するが、東西ドイツは統一されない場合、地域紛争が頻発することには変わりはなく、程度の差はあれ、西ドイツが海外派遣政策を転換するのは時間の問題であった。

また、既に先行研究でも言及されているように、湾岸戦争の小切手外交へのトラウマも重要な要因であるが、これだけが、ドイツの海外派遣政策の転換要因ではない。仮に湾岸戦争が生起しなかったとしても、ボスニアあるいはコソボという欧州における地域紛争が勃発したことにより、ドイツが連邦軍を NATO 域外に派遣することは必至であった。また、カンボジアにおける内戦は、湾岸戦争の勃発とは無関係であることから、湾岸戦争が生起しなくても、連邦軍の UNTAC への派遣は実施されたと推察される。

このように、ナウマン・ペーパーを端緒とする国防省・連邦軍による主導的な任務の再定義は NATO の危機管理活動への参加までを包含していた。そして、UNTAC 派遣の経験と教訓を踏まえ、改めて NATO の危機管理への参加のモメンタムが高まった。実際、UNTAC 以降、NATO の枠組みにおける域外派遣が行われ、UNTAC への連邦軍の派遣はドイツにおける海外派遣の実績づくりに寄与した。そして、このことは、連邦軍の海外派遣を慎重かつ段階的に実施していくというサラミ戦術の嚆矢となり、以後、NATO 枠組による域外派遣は常態化する結果となった。

結びに代えて

本稿では日本との類似性が指摘されるドイツの、第二次世界大戦後の重要な安全保障政策の変更、とりわけ、軍事組織である連邦軍の域外派遣政策の決定について、その決定に至る原因について考察した。冷戦終結後、湾岸戦争による「小切手外交」への反省から、1992年、日本とドイツは揃って、初めて部隊をUNPKOに派遣したと言及されることが多い。しかし、詳細に検討してみれば、冷戦終結前からドイツは人道支援の名目で連邦軍を何度も域外に派遣しているが、自衛隊による国際的な人道支援が始まったのは冷戦終結以降である。また、湾岸戦争による「小切手外交」であるが、日本は130億ドルを、ドイツは約100億ドルの財政支援を行い、それぞれ批判された。他方、クウェート政府による米新聞上の感謝広告には日本の国名はなかったが、ドイツの国名は「Germany」と記載されていた。

UNTAC派遣当時におけるドイツの海外派遣政策転換の最大の要因は、ドイツ連邦軍の人員の大幅削減という政治の過酷な要求を完遂しなければならなかった当事者である国防省・連邦軍の主導的な任務の再定義にある。この再定義とは、伝統的なUNPKOから、国連の集団安全保障体制に基づく活動、そして、NATO域外での作戦に至る一連の任務までを包含するものであった。

日本では冷戦終結と湾岸戦争が自衛隊のUNPKOへの派遣の直接的な契機となった。ドイツは冷戦の最前線であり、冷戦終結による平和の配当、すなわち軍隊不要という議論が晒されていた。湾岸戦争が勃発しなくても、欧州におけるボスニア及びコソボにおける地域紛争が激化する中、ドイツ連邦軍の域外派遣は必至であった。また、域外派遣に関するイニシアティブは、大幅に将兵の人員数を削減されながら、域外への任務を付与される連邦軍そのものにあり、特に連邦軍総監を始め、国防省・連邦軍が自らの地位・役割を理解し、政治と軍事の架け橋として政策立案の補佐を務めてきたことが窺える。

眼を近年に転じれば、ドイツは2020年9月に『インド太平洋戦略 (Leitlinien zum Indo-Pazifik)』を発表し、2021年11月には日本を含むアジア太平洋地域にフリゲート艦「バイエルン (Bayern)」を20年ぶりに派遣し、さらには2022年9月には空軍総監インゴ・ゲアハルトツ (Ingo Gerhartz) 空軍中將が自ら操縦するユーロファイターを日本に派遣している。加えて、2022年2月、ロシアのウクライナ侵攻を巡り、ドイツは紛争地域への重装備供与という歴史的な政策転換を実施し、総額1,000億ユーロ (約14兆円) 規模の特別基金を創設して国防費をNATO基準でGDP2%の水準まで

引き上げようとしている。本稿が、ドイツの安全保障上の政策変更を読み解く上での歴史的示唆を得る参考の資となれば幸いである。

(防衛研究所)