

安定化作戦と同盟管理—ドイツの視点

ピーター・シュミット

はじめに

同盟管理¹と安定化作戦に対するドイツの姿勢は今も、冷戦時代のドイツ連邦軍および北大西洋条約機構（NATO）に対する考え方を踏襲している。90年代および2000年以降の「新たな世界」への適応は比較的遅く、わずかに『ドイツの安全保障政策と連邦軍の未来に関する2006年度白書』のみが、「行動する軍隊」（Einsatzarmee）に向けた軍組織の見直しを示唆している。

現在、ドイツ連邦軍は安定化作戦の主たるパートナーだが、やや独自のアプローチをとっている。この「独自の特徴」はドイツの過去に由来する。たとえばフランスやイギリスの例に従い、ドイツの防衛アプローチの完全な「正常化」を求める声がこれまで同盟内で多く聞かれてきた（今もそうした声の一部存在する）が、ドイツの政策はこうした要請に部分的にしか応えていない。特に同盟内の大国である英米仏間に合意がある場合は、大幅な適応と進化を遂げてきたものの、安定化作戦へのドイツの関与には今も幾分か「ドイツ的な特色」が見られる。

この「国防文化」は、ドイツ連邦軍の創設期（1955年）に端を発し70年代に成熟した。その最大の特徴は「埋め込み型アプローチ」にあり、徴兵制や、リーダーシップと市民教育に関する「内面指導（Innere Führung）」（訳注：軍人は盲目的な忠誠心でなく自らの良心に従って国を防衛するという考え方）という特殊な概念、強力な政治的統制などの手段を通じ、連邦軍を確実に社会に統合するというものだった。この「埋め込み型アプローチ」は、ドイツの同盟へ

¹ 本稿では「同盟」を北大西洋条約機構（NATO）とする。管理（マネージメント）とは、戦略計画・目標設定・資源管理・目標達成に必要な人的および経済的資産の配置・結果評価を含む組織的プロセスと理解する。ただし本稿では紙幅の都合上、上記の一般的定義の一部の側面のみを扱う。

の関わり方にも適用された。すなわちドイツ軍には中央司令部がなく、連邦軍の軍事作戦はNATOの指揮下でのみ可能であったのだ。加えて連邦軍の指導原則は、「戦いを強いられないよう戦うことを学ぶ」という理念だった。つまりドイツ軍は、戦闘的な文化に基づくのではなく戦争抑止を根拠として行動してきた。そして最後に、「防衛」という概念はドイツ領土内に限定されていた。

以上によりドイツのアプローチは、主要な全同盟パートナー（軍のすべてが戦闘機能を持ち自国領土外での交戦を行う）と異なるものだった。このドイツ特有の「国防文化」が、防衛・同盟問題に関するドイツ連邦共和国の政治的コンセンサスの基盤だった。このコンセンサスへの配慮が、ドイツの政治では今も明白な役割を果たしており、現在の状況下での安定化作戦と同盟管理に対するドイツの政策の多くが、これによって説明される。

同盟管理に関して、ドイツの関心は堅固な抑止体制（レイヤーケーキ・システム²）を構築・維持し、核の分野での「二重の鍵」（訳注：二国の合意により核兵器発射を可能とする仕組みで、一方的な核兵器使用の判断を抑制する）を含むドイツの実質的な軍事的貢献を通じて、NATOの政策に影響を及ぼそうとする試みを発展させ維持することにあった。安全保障・防衛におけるアメリカの主導性や、北大西洋理事会および軍事委員会の合意に基づく基本的な政治面での意思決定機構にドイツが異議を唱えることはなかった。軍事計画は長期的なベースで策定し、日常的に軍の政治的統制を行う必要はなかった。

だが、共産圏の崩壊と、90年代におけるドイツ領土外での新たな安全保障上の課題の登場により、この仕組みに手を加えねばならなくなった。さもなければ、同盟の存在価値自体が疑問に付されただろう。ドイツは1991年の湾岸戦争では、小切手外交に加え、東西ドイツ統合から間もないことや連邦軍の領土防衛型の防衛態勢を示唆することで、軍事的関与を避けることができた。だがバルカン紛争（1991～95年）では、これを避けることはもはや不可能だった。ボスニア・ヘルツェゴビナとコソボにおける流血の惨事に対する人道的立場に

² NATO軍を東ドイツとの境界線付近に配置し、攻撃国が1カ国以上のNATO加盟国軍と対峙しなければ侵攻できないようにした。

加え、大量の難民流入によりドイツの国益が脅かされた。

軍事作戦と軍の構造に対する政策を見直す必要があった上、作戦の細部レベルまで日々極めて重要な判断が求められる実際の軍事交戦という新たな状況下で、同盟をいかに運営すべきかという問題が生じた。これは、ミロセビッチ率いるセルビアとの戦争において、同盟がNATOの目標政策を追求する上で深刻な課題となった。

以上の背景を元に、本稿では次の2つの問題を提起する。

- 上記の歴史的要因は、ドイツの国防文化にどのような影響を与えたか？
1990年以降、それらの要因はどのように発展したか？ その实际的意義は何で、上記要因はドイツのアフガニスタン派兵にどう影響しているか？
- 上記の要因の推移は、同盟管理に関するドイツの立場にどのような影響を与えたか、現在のドイツの立場はどのようなものか？

ドイツの防衛文化・防衛体制に影響した主要因の進展

西ドイツ連邦軍は、「反戦運動」による大規模な抗議や、軍の設立により東西ドイツ統合の残されたチャンスが決定的に失われるのを危惧する人々の反対を押し切って設立された。1930年代に「国家の中の国家としての軍」が実在したという歴史的事実と、実際の政治的抵抗を受けて、軍をドイツの社会および政治体制の中に出来るだけしっかり埋め込む（融合させる）必要があった。そのため徴兵制度は、約50万人の常備軍に十分な人員を集めるための手段であるのみならず、社会と軍の間に強固な関係を築くための手段とみなされた。国外の軍事作戦での徴集兵の使用は非常に限定的とはいえ、この問題をめぐる近年の議論全てにおいて、徴兵制度は軍を社会に結び付ける重要な要素であるという主張が今も提起されている。現在の兵役期間は9カ月（ただし他に選択肢があり強制力は低い）となっており、徴集兵は自国外の軍事作戦には参加しない³。これにより、海外での武力行使の柔軟性が制限されている⁴。

³ ただし海外派兵に参加する用意がある場合、兵役を延長する可能性がある。

⁴ ドイツ連邦軍は現在、247,910人の兵力を擁す。うち徴集兵36,418人。徴集兵22,923人は現在、志願により兵役を延長している。

第二の要因である「内面指導」(リーダーシップ醸成と市民教育)も、連邦軍の兵士を社会の一員とすることを主眼としている。兵士は、ドイツ社会から切り離された「集団(クラブ)」ではなく「制服を着た市民」とみなされる。昨年ようやくこの考え方が見直されたが、それまで「戦闘」や「殺害」といった概念は一切含まれていなかった。当時の連邦軍兵士の教育原則を示す例として、「戦いを強いられないよう戦うことを学ぶ」という教えが挙げられるが、これも変更された。だが現在もなお、軍事作戦の戦闘面に関する言及は非常に抽象的で、新統合軍服務規程・第10-1号では次のように極めて慎重に戦闘について示唆している。「結局のところ、軍事任務により彼ら(兵士)は戦闘で殺害したり、自らの命や仲間の命を危険にさらさねばならないこともある」とはいえ、兵士の教育は幅広いスキルを対象とし、戦闘はその中のひとつにすぎない。それ以外に、兵士が特に安定化作戦の遂行に備え身に付けるべきスキルとして、保護、調停、援助などがある。こうした幅広いアプローチが、時にドイツ兵は「武装した援助活動家」だという批判を招いている。

軍事作戦の遂行能力に関して、さらに大幅な変更が実施された。2001年以降、国家作戦司令部(Einsatzführungskommando)によりドイツは、多国籍作戦のみならず国家作戦をも率いることができる。ただし国家作戦は救助作戦のみに限られており⁵、そのため依然として同盟機能の中心から反れたものにとどまっている。

さらに政治的統制の分野でも、冷戦中の防衛体制が大きく変更され、ドイツ連邦軍が海外派兵を行う可能性が生まれた。これは1994年の連邦憲法裁判所の判決により可能となり、同法廷は、ドイツ連邦軍は一定の条件下で「海外派兵」を行えるとの判決を下した。だが「政治的統制」は強化され、重要な前提条件として派兵にはドイツ連邦議会の承認が必要とされた。2005年、連邦議会が作戦を命じる権利が「議会関与法」(Parlamentsbeteiligungsgesetz)に定められ、2008年に連邦憲法裁判所は、武力衝突が確実に想定され得る場合、同盟内

⁵ *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 21. Mai 2003, p. 23を参照。

の通常の任務について総て議会の承認が必要である旨を明確にした。

領土防衛の重視に緩やかながら変化が生じた。ルーエ国防相の在任中(1992～98年)に、連邦軍は初の海外出動を行ったが、政治的理由から軍の基本的な領土防衛志向は変更されなかった——国防相は、海外出動と軍再編という2つの争点を同時に論議するのは政治的リスクが高いと判断したのだ。

同盟管理に対するドイツの視点の変化

ドイツは冷戦中、ワルシャワ条約機構と国境を接する地政学的立地と、NATO集団防衛体制への大きな貢献により、同盟内で卓越した役割を果たしていた。基本的な政治的意思決定は、もっぱら北大西洋理事会(NAC)および軍事委員会において満場一致で行われた。同盟の統合軍事機構に関するより詳細な問題は、フランス(1966年脱退)を除く全加盟国が参加する防衛計画委員会で扱われた。ドイツ側にこの構造を変える意思はなかった。

だが、1990年代に出現した新たな種類の作戦では、極めて具体的な軍事作戦上の課題に対しても従来以上に厳しい政治的統制が求められるようになった。コソボ紛争は、こうした新たな状況下でのコンセンサス維持に伴うこれまでにない課題の一部を例示するものとなった。空爆目標の変更をめくり大きな意見の不一致が生じ、特にフランス(およびドイツ)は、民間人の死傷と政治的混乱を避けるため軍事作戦に対し厳格かつ緻密な統制を望んだ。ドイツの場合、軍の厳格な政治的統制に対するこのような関心は、連邦軍に大きな政治的制約を課そうとするドイツ的な政策の表れでもあった。地上軍投入の可能性が論じられだすと、抑止を重視し戦闘へのドイツ軍投入を渋る姿勢が際だった。既にボスニア・ヘルツェゴビナへの地上軍投入を退けていたドイツ首相は、コソボでは地上軍を使用する全ての作戦を拒否するとまで脅した。

2003年2月、米国がNATOに対し、来る戦争でのイラクによる攻撃に備えトルコへの[ミサイル]防衛システム配備の検討を求めると、難しい局面でいかにコンセンサスを形成するかという問題が一層顕著になった。ドイツは、フランスやベルギーとともにこの要請を拒んだが、のちにこの判断を(フランスが不

参加の) 防衛計画委員会に委ねることを承諾した。フランス不在の場で、ドイツ(およびベルギー)は立場を変えNATOのトルコ援護を承諾することができた。これにより、伝統的な集団的防衛義務が危機に瀕すれば——ドイツの意向に反しアメリカがイラクを攻撃するという類のものでも——ドイツはフランスの意向を無視する用意があることが示された。

もうひとつの考慮すべき変化として、1990年代に同盟が次第に政治的機能の多くを失ったことが挙げられる。ユーゴスラビア紛争の時点でNATOは既に、政治的には補助的な立場にあった。ボスニア紛争中、主な政治的協議はいわゆる「コンタクト・グループ」で行われた。コソボ紛争の政治的管理は「5カ国会合」の枠組み⁶でなされ、和平プロセス終盤ではG8が中心的な政治的役割を果たした。全ての事例でドイツは上記の枠組みを支持し、NATOを無視する意向を示した。同盟は、バルカン半島において政治的合意に達した安定化作戦の計画・実施に関与するのみにとどまった。

だが、イラクをめぐる意見の相違を受け、ドイツ側は路線転換を行った。ドイツ政府は、バルカン紛争中に衰退した同盟の政治的機能を再生させる取り組みに着手したのだ。フィッシャー外相は2004年、EU・地中海対話とNATOの緊密な関係を目指す「新大西洋横断イニシアチブ」を発足させ、シュトルック国防相は新「アルメル・レポート」⁷に関し合意に達するよう提案した。最後にシュレーダー首相が以上の流れを受け、2005年、同盟の意思決定構造を見直すため独立した個人から成る高級パネルの設置を提案すると主張した。だが、これらの取り組みは全て、同盟を強化ではなく弱体化させるのではないかとの疑念から失敗した。実際、ドイツ自身がNATO以外のより緩やかな制度的枠組みを重視する姿勢を強めていたため、こうした提案はやや信頼性を欠くものだった。アフガニスタンでも同じことが起こり、ドイツはまたしても、主要な政治

⁶ 「5カ国会合」は、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、イタリアにより構成された。当初「コンタクト・グループ」にイタリアは不参加だった。

⁷ NATOのいわゆる「アルメル・レポート」(1967年)は、「防衛」に加え「緊張緩和(デタント)」を同盟の主要任務に定めたNATOの一般的政策指針を記したもの。同盟の全般的な機能および見通しをめぐる大きな意見の相違の克服を可能とした重要な文書である。

的判断の決定においてNATO以外の枠組みを優遇した（アフガニスタンをめぐる一連の国際会議はドイツで開始された）⁸。それに実際、ドイツの提案はどれもかなり抽象的で、ドイツの立場を明確に示す具体的提案に欠けた。「貢献国委員会」の設置や「コンセンサス・マイナス・ルール」（当事者の拒否権を考慮しない議決方式）などの米国で論じられた提案は、ドイツ政府が正式に提出したものではなかった。加盟国が増える一方の同盟において、昨今の難しい有事下で合意を得るには数々の大きな問題があるにもかかわらず、ドイツは明らかに「満場一致」ルールからの如何なる意味での逸脱にも積極的ではなかった。

同盟管理におけるこれらの問題の主たる焦点は、何らかの形の戦争に関する問題にあるが、こうした問題は、同盟管理、特に戦闘要素を含む安定化作戦の複雑性を予示するものだった。実際、現実の紛争は、「安定化作戦」と「戦闘」を明確に区別する学術的概念に忠実に従うものではない。「安定化作戦」が、程度の差はあれ激しい戦闘要素を伴う作戦に容易に変化する可能性もある。アフガニスタンではそうだった。ドイツ政府が「安定化作戦」と呼ぶこの作戦は、同盟に実質的な戦闘要素を伴う複雑な安定化作戦を続ける政治的・軍事的な能力があるかを問うテストケースとなっている。これは軍事面・運営面の双方で同盟にとって真の挑戦なのだ。

今日の安定化作戦と同盟管理—ドイツとアフガニスタンの事例

ドイツ政府は、ドイツが参加したレバノン、コソボ、アフガニスタンでの作戦を「安定化作戦」とみなしている。だが実はアフガニスタンの事例を通じ、同盟管理上の諸問題、および安定化作戦と同盟管理の関連性に対するドイツの見解に関して極めて深い洞察を得ることができる。

アフガニスタンで、同盟とドイツは主として3つの問題に直面している。

- NATO非加盟国の参加、これらの国との連携

⁸ ボン近郊の「ペテルスブルク」というホテルにて開催。

- 国際機関との連携の問題（特に文民の保有する施設^{アセット}の利用に関して）
- 狭義の安定化部隊にとどまらず、戦闘機能としての軍の使用に関する問題

「非加盟国」に関しては、同盟は比較的良好に機能している。1999年の時点でNATOは既に、作戦中における非加盟国との協力に関わる基本原則（自己区別化、早期協議、作戦計画中の欧州・大西洋パートナーシップ理事会（EACP）内での継続的協議プロセス、および事前の指揮調整）を定めた文書に合意している⁹。これらの原則は、非加盟国の参加を成功に導く上で必要な柔軟性を提供する。パートナー国9カ国（アルバニア、オーストリア、アゼルバイジャン、クロアチア、フィンランド、マケドニア、アイルランド、スウェーデン、スイス）およびEACP不参加国としてニュージーランドが、NATOの作戦に協力している。ドイツはこの手続きおよび政策を受け入れた。

だが協力を阻む最大の障害は、NATO以外にある。それは、アフガニスタンに何らかの代表を送り込んでいる60の国と多くのNGO、数々の国際機関との「連携を図る」という極めて込み入った任務にまつわる。これは主として、国連アフガニスタン支援ミッションとアフガニスタン政府の指揮下にある「合同調整監視理事会」を通じて（可能な限り）実施されている。とりわけ国連事務総長アフガニスタン特別代表に新たに就任したカイ・エイダは、この複雑極まりない分野で重要な役割を果たしている。

だが同盟という更に狭い視点に立つと、軍事作戦と、その軍事作戦によって何らかの影響を受ける人々に対する文民による支援の間に密接な連携が不足している。こうしたことは、規模が大きく非常に官僚的な合同調整監視理事会ではほとんど不可能である。NATOは、主としていわゆるCIMIC（民軍協力）部隊を通じこの機能を提供しようとしている。CIMIC部隊は、情報収集・状況報告書の作成・復興取り組みの実施や、一般的にキャンプ外での軍支援を通じて安全な環境を提供する任務を負う。

⁹ 「NATO主導PfP（平和のためのパートナーシップ）作戦のための政治的・軍事的枠組み」（Political-Military Framework for NATO-led PfP Operations）を参照。

とはいえNATO加盟国のアプローチは様々で、たとえばドイツ連邦軍は、この任務にわずかな資源しか割り当てておらず、連邦軍キャンプ外の活動に対する軍事的支援は充分でない。ドイツのCIMIC部隊は一種の緊急救助を行うが、出動地域の安定化への実質的貢献は行わないとの考え方に基づくものである。これは、ドイツ兵が連邦軍の教育原則に基づき遂行できるはずの一般的任務（すなわち保護・調停・援助・戦闘）にやや矛盾するが、戦闘作戦ではなく「軍」より「民」に重点を置いた民軍協力部隊としてのアフガニスタン介入に対するドイツの姿勢を反映しているにすぎない。

このアプローチからもうひとつ示唆されるのは、米軍主導の「不朽の自由作戦」(OEF)と国際治安支援部隊 (ISAF) の統合というアメリカの要求に対するドイツの反発である。とはいえ昨今、この二つの作戦は重複の度合いを強めている。アフガニスタンにおいて、ドイツ軍はケシ栽培（麻薬）産業撲滅に積極的に参加せず、「均衡性原則」の厳格な適用に基づいてのみ武力を行使する。加えてドイツ軍は主として、北部およびカブールのISAFの展開地域で活動を行う。これは、前述のような極めて制約的なドイツの「国防文化」、およびドイツ政府が防衛関係の問題に対する国民の支持に高い優先順位を置いていることによるものである。

ここから、NATOによるアフガン情勢運営の全般的特徴が明らかになる。詳細な戦略への合意ではなく、同盟の一般的戦略の解釈を加盟国に一任することによって、コンセンサスが得られている¹⁰。これにより一方で、各参加国は自国の国防文化や国内的制約（主に政治的制約）に従って資源を投入できる。他方、こうした「免責事項」が混乱をもたらし、NATOの資源を十分に有効活用できていない。

アフガニスタンの北部5カ所、西部4カ所で展開している地域復興チーム (PRT) についても、同じことがいえる。PRTの軍事機能はISAFの指揮系統に統合され、文民機能はもっぱら各国の統制下に置かれている¹¹。そのためここで

¹⁰ 2005年12月8日にNATO外相会議で採択された「アフガニスタンにおけるNATO拡大ミッション作戦計画・改訂版」(Revised operational plan for NATO's expanded mission in Afghanistan)を参照。

¹¹ Michael Paul, "Zivil-militärische Zusammenarbeit im ISAF-Einsatz," Peter Schmidt, ed., *Das internationale Engagement in Afghanistan, Strategien, Perspektiven, Konsequenzen*, SWP-Studie, S 23, Berlin, August 2008, pp. 43-48を参照。

も、参加国は自国の政策に基づきかなり自由にPRTを編成することができる。ドイツのPRTの基本的原則は、軍民専門家の緊密な協力である。軍事部門の主要任務はキャンプの安全確保だが、制約の強い交戦規則のため、ドイツ兵はPRT展開地域全体の安全確保より自衛に専念しているという強い批判も上がっている。

もうひとつの側面として、NATOはアフガニスタンに文民代表も派遣しているが、基本的にCIMIC部隊の資源を除き、NATOが自由に使える文民の施設^{アセット}がないという事実が挙げられる。これがEUとNATOの関係を困難にしている。

いわゆる「ベルリン・プラス合意」の枠組みにより、EUは軍事作戦にNATOの施設を利用できる一方、逆にNATOにEUや加盟国の文民の施設利用の機会を認めるような合意の枠組みは存在しない¹²。たとえば欧州委員会は、2002年のタリバン崩壊後10億ユーロの支援を約し、近年新たに6.1億ユーロの支援パッケージを提供したが、こうした援助支出についてNATOとの直接的な連携はない。加えて加盟国それぞれのプログラムは、同盟と調整することなく個別に策定されている。これにより実際、アフガニスタンにおける国際社会の関与をより実効的なものにする機会が失われている。

同盟の結束や危険分担の問題については、特にアフガニスタン南部・北東部で活動する加盟国間の更なる連帯を求める圧力がここ数年強まっている。特に多くの戦死者を出しているカナダ、イギリス、アメリカ、オランダは、活動リスクの分担を要求している。現地での様々な試練や、同盟維持に必要な連帯のため、ドイツ政府は次第にタリバン勢力との戦闘を主に担っているこうした国々への支援増強を強いられている。ドイツ連邦軍はその理念に基づき、アフガニスタン全域に空輸・医療援助・情報通信・航空偵察（偵察機RECCE-Tornados）を通じた支援を提供する資格がある。

柔軟性拡大に向けたこの傾向は2008年も続き、ドイツ連邦議会は同年アフガ

¹² Volker Heise and Peter Schmidt, "NATO and EU - Reversing Berlin-Plus?" Peter Schmidt (ed.) *A Hybrid Relationship. Transatlantic Security Cooperation beyond NATO*, Frankfurt, 2008, pp. 295-301 を参照。

ニスタン・ミッションにおける新たなマンデート（権限）を承認した。議会は、作戦が時間的・範囲的に制約され、かつ、全体としてNATOのミッション遂行に必要である場合、ドイツ連邦軍がアフガニスタン北部の管轄地域外で活動することを認める柔軟性条項に合意した¹³。加えてドイツ連邦軍は2008年7月、それまでノルウェーが担当していた緊急即応部隊（QRF）の任務——NATO部隊が北部で危険に陥った場合、応援に駆けつける——を引き受けた。

その上、アフガニスタン北部はもはや安全な地域ではない。ノルウェー軍とドイツ軍は現在、北西部 [バドギス県] ゴルマック（Ghormach）地区でアフガニスタン軍との合同作戦を計画している。この作戦の任務は、同地区の推定150人のタリバン勢力の掃討である。ドイツ連邦軍の任務に何を含めるかという問題に関しては、今もドイツ側にいくらか慎重な姿勢が見られる。ドイツ部隊の役割は公式には支援機能とされるが、具体的にそれが何を意味するかは明確になっていない¹⁴。

NATOが現在アフガニスタンで直面している諸課題や同盟パートナーの圧力、NATOという機構の複雑な性格から、ドイツ政府は明らかに、従来同国の防衛政策を形成してきた種々の要素に対する細心かつ慎重な姿勢や配慮を、ある程度見直すことを余儀なくされている。

¹³ Deutscher Bundestag Drucksache 16/10473 16. Wahlperiode 07. 10. 2008, Antrag der Bundesregierung. Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (International Security Assistance Force, ISAF) unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolution 1386 (2001) und folgender Resolutionen, zuletzt Resolution 1833 (2008) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationenを参照。

¹⁴ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,601284,00.html> を参照。この点に関し、2007年の概念はより慎重だった。