

同盟から見た協調的安全保障——ウクライナ人道支援・災害救援を例として

吉崎 知典

(防衛省防衛研究所特別研究官)

2015年9月、NATOの欧州・大西洋災害対処調整センター(EADRCC)¹はウクライナ国家緊急事態対処局と共催により、同国西部にて人道支援・災害救援(HA/DR)²演習を敢行した。その開会式にはNATOのシュトルテンベルク事務総長やウクライナのポロシェンコ大統領も参列し、専門家・約1100名が集う大規模な演習が展開された。その目的は「民間緊急事態計画³の分野でNATO加盟国およびパートナー各国の能力を強化する」とされ、NATOはあくまで各国の活動を支援するという姿勢が貫かれている。事実、演習ではウクライナ国家緊急事態対処局が中心となって現地の警察、消防、国境警備隊を調整し、演習でも人道支援の独立性・不偏性・中立性が前面に打ち出されている。つまりNATOとしてウクライナでのHA/DR演習はあくまでも協調的安全保障を高めるという論理で説明されている。

それでは、冷戦後NATOは協調的安全保障という論理から人道支援・災害救援を推進してきたが、ウクライナ危機が深刻化する現在、同盟がこうした非伝統的安全保障分野で訓練する意義はなんだろうか。最前線のウクライナでの演習開催は、地域安全保障にどのような影響があるだろうか。

NATOのウクライナ2015演習

NATOのEADRCCは9月21日から25日にかけてウクライナ西部のPKOセンター敷地および周辺で人道支援・災害救援に関わる指揮所演習及び実動演習を行った⁴。参加範囲はNATO加盟28か国に加え、欧州大西洋パートナーシップ理事会(EAPC)、地中海ダイアログ(MD)、イスタンブール協力イニシアティブ(ICI)、グローバルパートナー(PaG)、そして国際機関として欧州連合(EU)やNGOも含まれた。公表資料によればシナリオは①硫黄鉱山で爆発・落盤が発生し、②これによって発生した地震により死傷者が発生し、③インフラ機能停止により化学工場も被災するとし、化学・生物・放射線及び核(CBRN)汚染を含む複合的危機を想定している。

演習による同盟の「深化」と「拡大」

災害対処という政治性が薄い分野でNATOがHA/DR演習を支援することは、次の3点で同盟を「深化」させるだろう。第1に、参加国間の相互運用性(インターオペラビリティ)を高めることである。例えば、人道支援の物資・人員の速やかな輸送を可能とするため、ウクライナと国境を接するポーランド、ハンガリー、モルドヴァは国境通過に関する了解覚書を交わし、陸路での輸送の効率化を図った。また空輸に伴う飛行場利用についても同様の了解がなされ、人道支援目的での相互運用性の向上が図られた。

¹ Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre の略語。

² HA/DR とは Humanitarian Assistance and Disaster Relief の略語。

³ 原語は Civil Emergency Planning であり、危機管理への非軍事分野での取り組みを指す。

⁴ Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, “Consequence Management Field Exercise UKRAINE –2015,” NATO/EADRCC NON CLASSIFIED [not dated].

第2に、実動演習の教訓を共有して今後の訓練・活動計画を見直すことは、同盟としての実務協力を深化させるだろう。ポルトガルに所在する NATO 教訓研究センター担当者がウクライナ演習に参加し、他の参加者の意見や疑問を教訓事項として整理し、同盟としての HA/DR 活動の向上を図っている点は注目される。

そして同盟の深化の第3の点として、HA/DR 活動を通じて共通価値を確認することは参加者相互の道義的結びつきを強化するだろう。NATO は演習を通じて人道支援原則を前面に出し、あくまで文民組織による緊急事態計画(CEP)を支援するとの姿勢を貫いている。NATO は、国際機関、国家機関、NGO という組織の壁を超えた「包括的アプローチ」を唱導しているが、HA/DR 分野はこのアプローチを実践する格好の場となっている。

また HA/DR が持つ非政治的指向性は、同盟の「深化」と並んで同盟の「拡大」にも貢献している。NATO 危機管理・災害救援研究センターは2001年以降のべ15回の演習を実施し、HA/DR を触媒としたパートナーは拡大基調である。開催国を地域別で見ると、コーカサスではウクライナ、グルジア、アルメニア、アゼルバイジャン、旧ユーゴ地域ではクロアチア、そして中央アジアではカザフスタン、ウズベキスタン等が開催し、欧州地域を越えた広がりを見せている。こうした HA/DR 協力は、NATO への正式加盟プロセスと軌を一にする場合もある。たとえばクロアチアは NATO による HA/DR 演習を主催した後に NATO 加盟を実現している。また加盟候補国となった旧ユーゴのモンテネグロも演習開催の意思を表明しており、HA/DR 演習を通じた協力拡大も可能であろう。

同盟にとっての HA/DR の位置づけ

それでは NATO による HA/DR 演習が欧州での協調的安全保障の向上に直結するだろうか。2008年のグルジア戦争、2014年以降のウクライナ内戦という流れを見る限り、この面で楽観的見通しは立てにくいだろう。例えば2002年、ロシアは NATO 危機管理・災害救援研究センターによる演習をボゴロツクにて主催したが、現在ロシアは全く演習に参加していない。また、ウクライナは最多となる3回も HA/DR 演習を開催しているが、これは同国による NATO 加盟実現に向けた働きかけと理解するのが自然であろう。

つまるところ、冷戦後に中東欧諸国の新規加盟を幅広く受け入れてきた NATO にとって、HA/DR 演習とは同盟の深化と拡大のツールとして位置づけるのが自然であろう。ウクライナでの HA/DR 演習は同盟国とパートナーとの相互運用性を向上させ、教訓を共有し、普遍的価値を確認しつつ、漸次、提携関係を拡大・深化させる利点がある。また、人道支援を軸とした対話と連携は、NATO が提唱してきた協調的安全保障の理念にも合致するだろう。しかしロシアから見れば、人道支援とは NATO がウクライナ関与を深める口実と映るかも知れない。こうした認識ギャップこそ、欧州での協調的安全保障の限界を如実に示すものだと言える。