

## EUが新たな統合

—— 共通外交・安全保障政策を始動 ——

石 井 伸 一

### 一 欧州政治協力とマーストリヒトへの道

第二次大戦後のヨーロッパに、安全保障、防衛をめぐる一九五〇年代に欧州防衛共同体 (EDC—European Defense Community) の構想があった。五〇年六月に朝鮮戦争が勃発したのを契機にアメリカがヨーロッパの防衛の強化をめざしイギリス、フランスに西ドイツの再軍備を求めたことに端を発している。フランスはこれに呼応して、同年一〇月に西ドイツの再軍備を統一欧州軍の枠の中で可能にするというルネ・プレヴァン首相の提案を行ない、五年五月に大陸の六カ国が欧州防衛共同体 (EDC) 条約に調印した。しかし、当時はドイツの再軍備に対する脅威は根強く存在し、フランス国民議会が五四年八月に討議の無期延期を求めて事実上否決したためEDC構想は挫折した。

この欧州防衛共同体構想との関連で、統一欧州軍はEDC条約に基づいて、ヨーロッパ統合の第一歩を印した欧州石炭鉄鋼共同体 (ECSC) の管轄下に置くこととし、超国家機関としての欧州政治機関の起草が求められた。これ

が当時、「欧州政治共同体 (EPC—European Political Community)」として知られるようになるが、この構想も、EDCの挫折とともに自然消滅していった。

こうして、ヨーロッパの防衛の要である北大西洋条約機構 (NATO) の強化との関連で、欧州防衛共同体や欧州政治共同体の構想が浮上しては消えていったが、この流れはやがて西欧同盟 (WEU—Western European Union) の設立へとつながっていく。EDC条約原提案国のフランスの国民議会が条約を否決した後、イギリスのアンソニー・イーデン外相が、一九四八年のブリュッセル条約加盟国 (イギリス、フランス、ベネルックス三カ国—当時、欧州同盟) と、西ドイツ、イタリア、アメリカ、カナダにヨーロッパの集団防衛を強化する方策について会議の開催を呼び掛けた。

これを受けて五四年一〇月、パリで閣僚会議が開かれ、ブリュッセル条約の修正で合意し、西ドイツとイタリアの再軍備とNATOへの加盟が認められた。後に修正条約の批准に伴って、五五年五月、ロンドン (後にブリュッセルへ移転) に本部を置く西欧同盟 (WEU) が設立された。西ドイツのNATO加盟に伴う西ヨーロッパ防衛の強化に對抗して、ソ連は同年五月にワルシャワ条約機構を設立し、ヨーロッパを舞台にNATOとワルシャワ条約機構が対峙する東西対決の構図となった。

その後、ヨーロッパの統合は、経済の統合とその体制固めを中心に推移し、五七年三月の欧州経済共同体 (EEC) と欧州原子力共同体の設立に関するローマ条約の調印、翌五八年一月の発足、六二年からの共通農業政策の開始、六七年七月の三つの共同体の執行機関の一本化による欧州共同体 (EC) の発足、六八年七月の関税同盟の完成、七〇年一月の共通通商政策の開始へと推移していく。

とはいえ、この間、政治問題が統合の歩みから外れていたわけではない。一九六九年一二月にハーグで開かれたE

C首脳会議は、拡大の前に深化によって共同体を活性化する必要があるとして、外相に対し政治協力に関する最善策の検討を指示した。七〇年一〇月のルクセンブルクの外相会議で、「欧州政治協力 (European Political Cooperation)」という枠組みが生まれ、法的拘束力は持たなかったが、主として外交問題について加盟各国の立場を協議、調整し、必要とあれば一致した行動を協議するという、外交政策を調整するメカニズムとして機能した。

一九七三年には「政治協力会議」が創設され、EC加盟国の外相（七三年一月にイギリス、デンマーク、アイルランドが加盟し、ECは九カ国の構成となる）が年に四回会合することになる。この段階でも政治協力会議はECの枠の外に位置していたが、EPCの議題は次第にEC首脳会議でも議題として取り上げられるようになり、EPCは共同体の共通の外交、安全保障を討議するひな型として機能し始めた。ECの定期的な首脳会議については、七四年一月のパリの首脳会議で、フランスのジスカール・デスタン大統領の提案で年三回、欧州理事会（首脳会議）を定期的に開くことが決まった際、首脳会議は「政治協力の資格」としても開かれると発表された。

こうした中で、ベルギーのレオ・ティンデマンス首相は、冷戦の中でヨーロッパの安全保障をEPC活動に加える必要があるとの考えから、七五年一二月に「ティンデマンス報告」を閣僚理事会に提出した。報告は、「外交政策、安全保障、経済関係、協力に関する対外関係では行動は共通でなければならない」としてECの閣僚理事会と政治協力会議の統一決定センターの創設を提案した (*La documentation Française, L'Europe des Communautés, 1992*)。報告は更に、安全保障について欧州政治協力を開始し、ヨーロッパの防衛に関する意見の交換、兵器の生産に関する協力も提案したが、余りにも大胆過ぎるとして採決されなかった。後にティンデマンス外相（当時）は、ローマ条約調印二五周年にあたる八二年三月に、経済統合はいつの日にか政治連合につながるべきであり、政治連合を経済分野で達成されたレベルにまで押し上げる方途としてEPCの組織化を提案した (*Edited by Christopher Hill, The Actors*

in Europe's Foreign Policy, 1996, p 151)。E P C が法的基盤を得るのは、ローマ条約を一部改定し、一九八七年に発効した単一欧州議定書の時、議定書により E P C を規定する条項が経済の問題と肩を並べて扱われたことで新しい段階に入るのである。

E P C は七〇年代初頭から八七年に至る間、さまざまな外交問題に取り組んできた。ソ連のアフガニスタン侵攻、ポーランドでの戒厳令の布告に反対して八〇年に対ソ経済制裁を発動したりしたが、ヨーロッパの安全保障や中東政策をめぐってアメリカと多くのヨーロッパ諸国の間で意見の相違が出てきたことから、E P C 内部で安全保障の問題に真剣に取り組む必要があるという認識が高まってきた。勿論、ヘルシンキ宣言の精神に基づいて設けられた欧州安全保障協力会議 (C S C E—一九五五年に欧州安全保障協力機構 (O S C E—Organization for Security and Cooperation in Europe—へ名称を変更) とか国連の枠組で軍縮問題を討議する必要から E P C 内で安全保障の問題について実質的な討議を重ねてはきた。しかし、外交政策、安全保障、防衛問題の間に明確な線引きはなく、事態の進展とともに E C 加盟国の間に経済統合と並んで外交政策、安全保障の政治統合を推し進めてはどうかという気運が高まった。

一九九〇年一二月に招集された E C の政府間会議の当初の意図は、統合市場の成り行きからして通貨統合を推進することにあった。しかし、一九八九年のベルリンの壁の崩壊に象徴される東欧の自由化革命、共産党一党独裁の終焉、ソ連邦の解体、東西ドイツの統一という一連の激動する世界情勢に対処するには敏速な対応が必要だとして、フランスのミッテラン大統領、西ドイツのコール首相が九〇年四月、議長国のアイルランドの大統領に宛て共同書簡を送った。この共同書簡は、外交政策と安全保障の政治統合に関するもので、予定外の政府間会議の召集を求めたものである。事態の急変の中で、これまでの緩い形の政治協力では事態を乗り切れないとして E C は政治統合への協議を進めていくことになる。

九〇年六月のダブリンの首脳会議で、政府間会議（IGC）の開催が決まったが、九〇年八月二日に始まった湾岸戦争はEC（EU）としての共通の外交・安全保障政策への道に拍車をかける形となった。湾岸戦争ではアメリカ軍が主力であったが、EC内部で、ヨーロッパの域外紛争をめぐるNATOの役割とヨーロッパとしての役割、特に、共同体の安全保障、防衛問題は何かというテーマに論議が発展した。論議は複雑で統一見解にまでは至らなかったが、この論議を通じてアメリカ主導のNATOとヨーロッパ独自の安全保障の在り方が浮上し、欧州安全保障・防衛のアイデンティティ（ESDI—European Security and Defense Identity）とNATOの関係が問われていく。九〇年二月一三日—一五日のローマの首脳会議で経済通貨同盟と並んで政治同盟に関する政府間会議を開始することが決定した。まず、政府間会議の準備段階でEPCの制度をECに取り込む措置が取られた。その一つがEC加盟国の外相によって構成される一般理事会とEPC閣僚会議の垣根を取り払うことを決めたことが挙げられる。これまでは同じ閣僚が両方の会議を兼務し、討議内容も重複するケースが増えていた。その二は、EPC事務局をEC理事会事務局に併合することを決めたことで、この事務局の統合は具体的な達成といえる。

## 二 マーストリヒト、アムステルダム条約とEUの外交・安全保障政策

### 二―一 マーストリヒト条約の外交・安全保障政策

一九九一年一二月、オランダのマーストリヒトで開かれた首脳会議で、共通外交・安全保障政策（CFSP—Common Foreign and Security Policy）が条約に盛り込まれた。マーストリヒト条約（欧州連合設立の条約）は九三年一一月に発効するが、条約のJ条によると、欧州連合（EU）は、すべての領域を包含する共通外交・安全保障政策を策定し、実施するとし、共通外交・安全保障政策はEUの安全保障に関するすべての問題を含み、将来は最終的

に共通防衛政策を策定すると規定した。

共通の外交政策と安全保障は何かについて、欧州理事会（首脳会議）がその原則と一般的指針を策定し、実施のための必要な決定を行うことになった。またこの指針を基に、閣僚理事会が特定多数決で統一行動の対象となる事項を決めることになり、この共通政策について首脳会議と閣僚理事会の役割分担を明確にし、制度上の円滑な運営を目指すことになった。

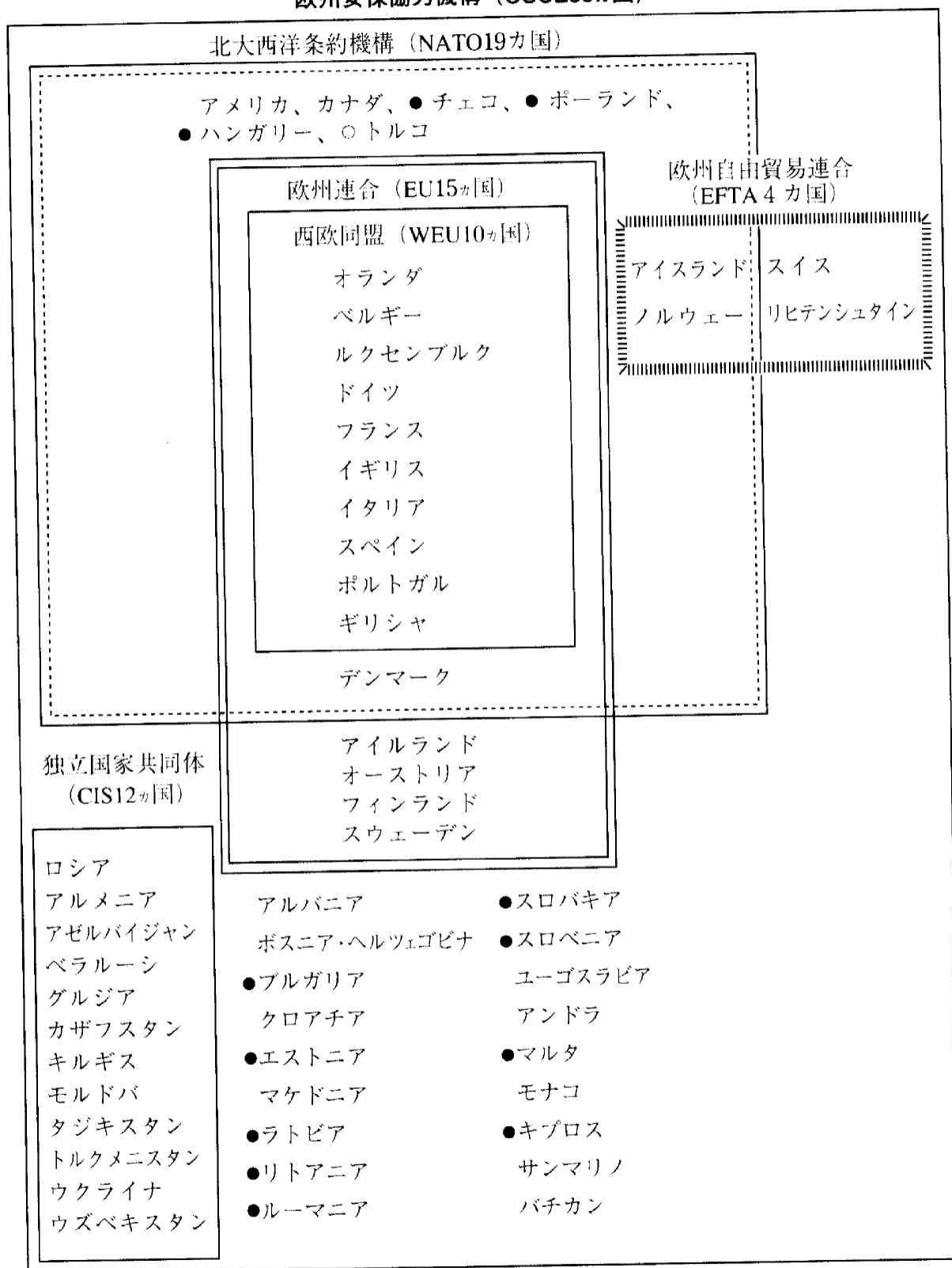
また、EUは一九五五年に設立された西欧同盟（WEU）に対して、防衛に関する連合の決定と行動の策定、かつその実施を求めるとしており、防衛問題ではWEUをヨーロッパ防衛手段の中心に据え、制度的にもEUの軍事的一翼とし、独自の対応策を示した。しかし、同時に条約は同じJ条の中で、EUの防衛政策がNATOの枠内で確立される共通の安全保障と防衛政策と両立すると規定し、防衛政策がNATOの路線と同一線上にあると明記している。

こうしてマーストリヒト条約はWEUとNATOをヨーロッパ防衛の車の両輪としたが、見方を変えれば、WEUをヨーロッパ防衛の柱に据えたことで、フランスが中心に主張してきた安全保障・防衛面におけるヨーロッパの独自性であるESDIを具体的に一歩前進させたと受け止めることもできる。ESDIについては、EC、EU内で、イギリスがNATO中心とアメリカとのアトランティック・パートナーシップの重視路線を取り、欧州独自色を目指すフランスと対立していたが、九七年五月の総選挙で誕生した労働党政権のブレア首相がこれまでのイギリスの方針を大転換した。欧州独自の防衛でイニシアティブを取り、フランスと欧州独自の防衛態勢を構築することで合意し、緊急対応部隊創設のきっかけとなる。ただ、WEUについては、EU加盟一五カ国のうち、オーストリア、デンマーク、フィンランド、アイルランド、スウェーデンの五カ国はWEUに加盟していないこと、またオーストリア、アイルランド、フィンランド、スウェーデンの四カ国はNATO非加盟国であることから、EUがWEUを通じて民族紛争な



図 2—1

## 欧州安保協力機構 (OSCE55カ国)



(注) ●はEU加盟交渉国 ○EU加盟候補国 (平成13年5月15日の段階)

ど多発する地域紛争にどのように敏速に提携して対応していくかといった点を考慮すると、WEUを防衛政策の要とする構想はいわば過渡的で象徴的な存在といえなくもない。この面では早晩、WEUのEUへの統合という課題に逢着せざるを得ないと考えるのが至当であろう(図2-1を参照)。

## 二―二 アムステルダム条約への進展

CFSPは、一九九七年六月に合意し、九九年五月に発効したアムステルダム条約で進展した。九一年から始まった旧ユーゴ連邦の内戦は、ヨーロッパの安全保障とは何かを改めて問いかける契機となった。特に条約が発効する九九年五月一日は、コソボ紛争でNATOによるユーゴスラビアの空爆の最中であり、EUの共通の外交・安全保障に影響を及ぼしていく。

共通の外交・安全保障の項に関するアムステルダム条約の特徴は次に集約できよう。

①―ヨーロッパ市民に分かり易い条項に改めたことが挙げられる。マーストリヒト条約ではCFSPの活動分野での共通の立場(「二条」と統一行動(「三条」)を別々に規定していたが、今回はCFSP規定の「二・三条」の中に、「理事会(閣僚理事会)は欧州理事会(首脳会議)に対して共通の戦略を勧告し、特に統一行動と共通の立場を採択することによってその戦略を実施する」と規定して一本化した。

②―EUのCFSPの顔として担当の上級代表のポストを新設し、上級代表は閣僚理事会の政策決定に関して議長を補佐し、また閣僚理事会を代表して第三国との交渉にあたることになった。初代の上級代表には、九九年六月のケルンの首脳会議でNATOのサビエ・ソラナ前事務総長が内定し、後に正式に任命された。また、九九年十一月のWEUの外相・国防相理事会で、ソラナ氏がWEUの事務総長を兼務することが決まり、EUとWEU、またEUとNA



TOの橋渡し役としても期待された。

③ WEUがEU発展の不可分の一部であり、CFSPの防衛面の策定でEUを支援すると規定された。これによって、欧州理事会が決定する場合、WEUがEUに統合される可能性を考慮して (with a view to the possibility of the integration of the WEU into the Union)、WEUと緊密な制度上の関係を強めるとしており、近い将来、WEUをEUへ統合する意向であることを示唆した。

④ 建設的棄権の制度が取り入れられたことが挙げられる。二三条で、CFSPに関する閣僚理事会の決定は全会一致によるが、構成員自身かまたは、代理人による棄権はこのような決定の採択を防げない (Abstentions by members present in person or represented shall not prevent the adoption of such decisions) とし、決定に棄権しても決定は成立すると規定した。この結果、棄権した加盟国には決定は適用されないが、決定はEUを拘束することになり、一部の国の反対で決定が不成立になることがないように規定した。

⑤ ペーターズベルクの任務がCFSPの政策に盛り込まれたことである。一七条で、人道・救援の任務、平和維持の任務、危機管理の際の、平和創出を含む戦闘部隊の任務を含むとしている。この任務は、WEUが一九九二年六月、ボン近郊のペーターズベルクで開いた外相・国防相会議で採択したもので、将来の紛争の予防と平和維持の任務が特徴となっている。EUにとっての脅威は、直接的な軍事的脅威よりむしろ、EU周辺地域における核の脅威に対する保障措置、組織犯罪、環境破壊、核物質の不法取引、人口過剰、貧困、人口の大量移動、民族および地域紛争に関する脅威 (europe '98 9/10, 駐日欧州委員会代表部広報部) であり、アムステルダム条約が新設した任務は、冷戦終結後の新しい安全保障の方向性に沿ったものである。

### 三 コソボ紛争とNATO空爆

#### 三― コソボ紛争

セルビア、モンテネグロの二つの共和国で構成されるユーゴスラビア連邦共和国では、アルバニア系住民が全人口の九〇%以上を占めるコソボ自治州でアルバニア系住民の分離独立の要求が高まり、セルビア人との衝突が頻発、一九九八年には治安が急速に悪化した。

ユーゴスラビアは、第二次大戦後はチトーが指導するユーゴスラビア連邦人民共和国が成立し、自主管理と非同盟を旗印に独自の社会主義路線を歩んだ。八〇年五月にチトーが死去した後は集団指導制に移行したが、八九年に始まった東欧の自由化革命に誘発されてユーゴスラビアは分裂の方向をたどった。スロベニア、クロアチアの両共和国が九一年に独立を宣言、ボスニア・ヘルツェゴビナも九二年に独立、セルビアとモンテネグロは九二年四月に連邦共和国として発足した。

ユーゴスラビアは国の構成が複雑で、一般的にその複雑さを表す言葉に、七つの国境、六つの共和国（スロベニア、クロアチア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、セルビア、モンテネグロ、マケドニア）、五つの民族（セルビア人、クロアチア人、スロベニア人、モンテネグロ人、マケドニア人）、四つの言語、三つの宗教（セルビア正教、ローマ・カトリック、イスラム教）、二つの文字、一つの国家がある。しかし現実にはこれより複雑で、例えば五つの民族とはここではスラブ系民族だけを指しており、ムスリム人、アルバニア人、ハンガリー人など非スラブ系民族がいる。東欧の自由化革命の影響を受けたとみられる複数政党制への傾斜と各共和国の独立には背景として錯綜した民族の構成が絡み、ユーゴスラビア連邦共和国のコソボ自治州ではアルバニア人の分離独立の要求にセルビア軍が介入す

る事態に発展したのである。

人口凡そ二〇〇万人のコソボ自治州では、アルバニア系住民が九〇年にコソボ共和国の樹立を宣言し、分離独立運動を強めていったが、九八年に入るとユーゴ連邦軍・セルビア治安部隊とアルバニア系住民の武装組織、コソボ解放軍との間の戦闘が激化し、またユーゴスラビア軍・セルビア治安部隊によるアルバニア系住民の殺害が伝えられ情勢が急速に悪化した。このため、国際社会が紛争の收拾に乗り出し、アメリカ、フランス、ドイツ、ロシアが中心に仲介に動き、また欧州安全保障協力機構が監視団をユーゴスラビアに派遣した。

アメリカ、ヨーロッパ、ロシアの六カ国からなる旧ユーゴ問題連絡調整グループが九九年二月にパリ近郊のランブイエで和平会議を開き、アメリカのオルブライト国務長官がユーゴスラビアとアルバニア系住民の代表に和平協定案を提示、受諾を迫るなどの説得工作を試みたが、ミロシェビッチ大統領は、「主権の侵害」として応酬、また三月一五日再開されたパリの和平交渉ではアルバニア系住民の代表は和平協定案に調印したが、ユーゴスラビア代表が拒否し交渉は不調に終わる (WORLD YEAR BOOK, 2000, 共同通信社)。

こうした中で、NATOは三月二四日、ユーゴスラビアに対する空爆を開始した。爆撃はベオグラード近郊の軍事施設から次第にエスカレートし、内務省ビルなど権力の中枢部など全土に及び、当初の予想を上回る七八日間という長期間に及んだ。NATOの指導部は、見せしめの一斉爆撃を行えばミロシェビッチ大統領は屈服すると考えていたのかも知れない。現に、国務長官の同僚は、挑戦を受けて立てば引込むバルカンのいじめっ子とミロシェビッチ大統領を考えていたといわれ、クリントン政権の高官が受けた教育とは異なっていたようだ (Michael Mandelbaum, Foreign Affairs, Sept/Oct. 1999)。

七八日間に及ぶ空爆では誤爆や難民の増大など様々な方面に波及した。四月に東部の峡谷で民間の列車が被弾し、

一〇人が死亡したのをはじめ、五月にはベオグラードの中国大使館がミサイルによる誤爆を受けた。また、空爆開始前に四万人余りが難民として国外に脱出したり、コソボ自治州内で避難民になっていると国連難民高等弁務官事務所が発表し、NATOの報道官も空爆開始四日後の二八日、コソボの難民と避難民は人口の二五%にあたる五〇万人に達したと発表した(朝日新聞、平成十一年三月二九日付夕刊)。とすれば、コソボの人口の約四分の一が民族浄化作戦と空爆により難民または避難民になったと推定される。

アメリカ、ロシア中心の外交工作が打開の突破口を見い出せない中で、五月六日、ボンで主要八カ国(G-8)の緊急外相会議が開かれ、①文民・治安部隊から成る国際部隊の活動、②国連暫定統治機構の設立を柱とする紛争の打開策で合意した。ロシアのチェルノムイルジン特使は同月一九日、ミロシェビッチ大統領に提示し、このG-8外相会議の打開策を基に紛争を解決することで意見の一致をみた。六月三日、EUとアメリカ、ロシアを代表する特使、EU議長国のフィンランドのアハティサリ大統領とロシアのチェルノムイルジン特使に対し、ミロシェビッチ大統領はNATO参加の国際文民・治安部隊の派遣を柱とするアメリカ、ロシア、EUの和平案を受諾する意向を表明、六月一〇日、NATOはユーゴスラビアに対する空爆を停止した。

### 三―二 空爆の教訓、NATOの戦略

NATOの空爆は様々な教訓、問題を浮き彫りにした。①は民族の共生の問題である。第二次大戦後はチトー大統領が多民族国家をまとめていたことからすれば指導者の力量が大きく問われるが、やはりボスニア・ヘルツェゴビナの紛争と同様、宗教、民族を異にする人々の融和、共生がいかに大切かを改めて地球的課題として提示した。旧ユーゴ紛争の教訓の一つは、市民自らが多民族共生以外に存続できないことを認識したかどうかとも問われている。人々の

安全保障の考えは今や人間の安全保障なのである。一九九九年六月、ケルンの主要八カ国首脳会議は、地域問題についての声明で、「すべてのコソボの住民が民主的な多民族のコソボの創設に貢献することを期待する。難民・避難民の帰還並びにコソボにおけるセルビア人やその他の少数民族を含むすべての人々の安全の確保は、国際社会の高度な優先事項である」と述べている。国家、地域、世界で人間の安全保障を改めて考える必要性を通感させられる。

旧ユーゴスラビアの共和国の一つで経済的、文化的に西ヨーロッパに近いスロベニアは、EUへの新規加盟の交渉国になっているが、加盟の条件に、民主主義、人権、少数民族の尊重を満たしているかどうかがある。EUは加盟国の市民に民主主義、自由、人権などの普遍的権利を付与しているが、これは実効性のある民族共生の枠組を提示していると考えたい。

②はNATOの武力行使である。NATOは発足当時どのような位置にあったのか。NATOは一九四九年四月四日、ワシントンで創設されたが、東西陣営が対決した冷戦期には北大西洋条約の中心である五条に規定された個別または集団的自衛権の武力行使が発動されることはなかった。ベルリンの壁の崩壊の後、ロシアがソ連の後を継いだことが、圧倒的な核戦力で辛うじてアメリカ、ロシアの幻の両極の安保体制は保たれたかにみえたが、ロシアの経済力はGDPについてはオランダを下回るほどに零落し、この蟹気楼のような国際関係の真空状態をだれも見えて見ぬふりをしてきたのが八九年の「壁」崩壊後の一〇年間であった（谷口長世、『NATO』一〇六―七頁）。旧ユーゴスラビア連邦の地域の紛争はこうした真空状態の中で起きた。冷戦終結後一〇年経ったコソボの空爆は、NATOにとって本格的な武力行使ともいえるもので、NATOをめぐる情勢も流動的となった。

今回の武力行使は、北大西洋条約五条で規定された集団的自衛権の行使ではなく、「領域外 (out of area)」への出撃が特徴である。この領域外への軍の展開という概念は、国際法や機構面の問題や、国際世論の理解、また平和維持

といった戦略上の問題などから関係者の間では慎重で細心の配慮が必要だったとされる。空爆の最中の九九年四月にワシントンで開かれたNATO創設五〇周年記念の首脳会議で採決された戦略概念の中で、集団的自衛権でない危機対応活動を「非五条・危機対応活動 (non-Article 5 crisis response operation)」と規定した。この「非五条・危機対応活動」は、NATO加盟国の集団的防衛でない危機に対応する活動のことである。実質的には、「領域外」行動を意味している。九九年の首脳会議で採択された戦略概念の中で安全保障上重要な項目の一つに「人権抑圧」が含まれているが、これは、ボスニア、コソボ紛争など冷戦後に発生した民族などの地域紛争の経験から学んだNATOの新しい認識なのである(佐瀬昌盛、『NATO』二二七—二二八頁)

#### 四 NATOの東方拡大とEU

##### 四— NATOの東方拡大

冷戦の終結によってソ連圏の集団安全保障体制であるワルシャワ条約機構が解体した中で、中・東欧の安全保障上の空白地帯にどう対応するかがアメリカの安全保障政策の重要な課題に登場した。クリントン政権は九三年にNATO加盟国に旧東欧諸国と中立国を加えた「平和のためのパートナーシップ」という新しい構想を打ち出し、それに基づいて東方への拡大路線を敷いた。九四年一月のブリュッセルのNATO首脳会議で、東方への拡大方針、「平和のためのパートナーシップ」の創設などが決まった。実はこの首脳会議では、ヨーロッパが中心の安全保障と防衛能力を高める「欧州安全保障・防衛アイデンティティ (ESDI)」を認める方針も決まり、九六年六月のベルリンのNATO外相会議で、ESDIをNATO内で発展していくことが支持された。ESDIについては、九〇年八月に発生した湾岸危機、また九一年六月のスロベニア独立戦争に始まる一連の旧ユーゴ紛争を通じて、アメリカもヨー



ロツパの安全保障は程度の差こそあれヨーロッパに依存せざるを得ない状況となったのである。そして、ブリュッセルのNATO首脳会議では、CFSPとの関連でWEUが主導する作戦行動にNATOの資産（電子情報通信網とか大型輸送機など）の利用を認める「合同統合任務部隊（Combined Joint Task Forces）のコンセプトを承認している。

ESDIについては、一九八五年一〇月のローマのWEU外相・国防相会議でWEUをもっと活用すべきであるとの声が高まり、次いで八七年一〇月のハーグのWEU理事会で採決された政策綱領の中で「ヨーロッパ統合のプロセスに安全保障の局面を組み込み、大西洋同盟と東西関係の中でヨーロッパの影響力を強める」という目標を設定した（ENCYCLOPEDIA of the EUROPEAN UNION, p.486）。

その後、様々な情勢の展開の中で、九七年五月、パリで、クリントン大統領とロシアのエリツイン大統領がNATOとロシアは互いに相手を敵視しないと宣言し、NATOとロシアの安全保障に関する基本文書に調印した。この基本文書には、双方の間に常設合同評議会を設置することが盛られ、NATOとロシアが対等の立場で協議する場が設けられ、ヨーロッパ安全保障の新しい枠組みが構築された。

これによって、中・東欧諸国のNATOへの加盟の道が開かれ、同年七月にマドリードで開かれたNATO首脳会議で、加盟を希望している国の中からポーランド、チェコ、ハンガリーを第一陣として加盟交渉を開始する方針が決まった。このNATOの東方への拡大政策は、中・東欧に内在する不安定要因を除き、また安全保障の空白地帯を埋めることによってヨーロッパの平和と安定を構築する狙いが込められている。何れにしても、冷戦時代に敵対関係にあったアメリカとロシアが基本文書を交わし、中・東欧諸国に加盟への道を開いたことにより、新ミレニアムを視野に入れた新しいヨーロッパの安全保障構想の実現に向けた第一歩が印されたことになる。

またマドリードの首脳会議では、「ルーマニアとスロベニアなど南東欧諸国での民主化の動きを認識している」と宣言の中で具体的に二カ国に言及し、またバルト諸国へも加盟の道が開かれていることを確認している。ルーマニアとスロベニアを第二次加盟の有力候補に言及した点については、その背景に大国の利害に絡んだ綱引きがあった。フランスは歴史的な、また文化的なつながりのあるルーマニア、スロベニアを推したといわれるが、ポーランドなど中欧三カ国の加盟でドイツへ傾くバランスを取り戻す思惑があると考えられた。また、フランスは、これまでNATOの南欧軍司令官のポストをヨーロッパへ移譲するように要求し、ヨーロッパ独自の安全保障・防衛の強化を主張してきた。元々、フランスはドゴール大統領の治世時の一九六六年にNATOの軍事機構から脱退し、アングロサクソンに対してフランス主導をめざすヨーロッパ独自の路線を打ち出したという経緯がある。

#### 四―二 WEU (西欧同盟)

WEUは、イギリス、フランス、ベネルックス三カ国が一九四八年三月、ドイツ侵略の復活を防止する目的で結成された、経済・社会・文化協力と集団的自衛に関する条約に基づき当初は欧州同盟と呼ばれた。後に欧州同盟はヨーロッパ防衛協力の基盤となり、一九五四年一〇月、条約が修正され、西ドイツ、イタリアの加盟を認めWEUとして五五年に発足した。

初期の段階では、WEUは西ドイツの大西洋同盟への統合を推進するなど有効に機能し、また、イギリスのEC加盟が実現するまではイギリスとECを取り持つ掛け橋的役割を果たした。八九年、ポルトガルとスペインが加盟した後には休眠状態にあった。それが、九三年一月に発効したマーストリヒト条約のCFSPによって欧州統合の不可分の一つとなって覚醒された。WEUはこれに呼応して、敏速に動き、九二年六月、ボン近郊のペーターズベルクで開

いた外相・国防相会議で、紛争の予防と平和維持活動に携わることを任務とした。

また WEUの拡大も始まった。ノルウェー、アイスランド、トルコ（NATO加盟国で非EU加盟国）が準加盟国に、オーストリア、デンマーク、アイルランド、フィンランド、スウェーデン（EU加盟国で、デンマークを除いて非NATO加盟国）がオブザーバーに、また、中、東欧諸国のうちポーランド、チェコ、ハンガリー（NATO加盟国）が準加盟国に他のブルガリア、ルーマニア、スロバキア、スロベニアとバルト三国が準パートナーに、ギリシャが九五年正式に加盟した。今回の拡大は、WEU未加盟のEU加盟国とEU加盟候補の国、それにNATO加盟国の一部を取り込んだこともあり、開かれたヨーロッパの新らたな枠組みを提示している。見方を変えればWEUをEUへ統合する地ならしの面もあるといえる。

WEUを目覚めさせた第二の要素は、変容するNATOである。これは、先述したように、九四年一月のブリュッセルのNATO首脳会議でEUとWEUを二つの主要な手段としてESDIを容認したことに始まる。クリントン大統領は、「ヨーロッパはアメリカの安全保障に関わる核であることに変わりはないが、新しい安全保障はEUとWEUが重要な役割を担うヨーロッパの統合の中に見い出さねばならない」と言及している。NATOはこのブリュッセルの首脳会議で、CFSPとの関連でWEUが主導する作戦行動にNATOの資産の利用を認める「合同統合任務部隊」のコンセプトと「平和のためのパートナーシップ（PFP）」の創設を承認していることは先述した。

WEUの将来については二つの選択肢があった。①は自律的なWEUとEUがパートナーを強める考え方と、②はWEUをEUに統合する考え方で、①は程度の差こそあれ、イギリス、オーストリア、アイルランドと北欧三カ国、②はフランス、ドイツ、ベネルックス三カ国にギリシャとイタリアなどの南欧三カ国が支持した（ENCYCLOPEDIA of the EUROPEAN UNION, P. 487）。

## 五 緊急対応部隊の創設へ

### 五―イギリスの政策転換

こうした情勢の下で、NATOに立脚し、アメリカとの大西洋パートナーシップを優先してきたイギリスがこれまでの方針を転換し、ヨーロッパ独自の安全保障構想を打ち出した。一九九七年五月の総選挙で勝利し、一八年振りに保守党から政権を奪還した労働党のブレア首相がイニシアティブを取った。九八年一〇月にオーストリアで開かれたEUの臨時首脳会議で危機管理のためにはEUが防衛能力を持つべきだと発言した。続いて九八年一二月にフランスのサンマロで英仏首脳会談を開き、国際危機に対処するにはEUは自律的な行動能力を持たねばならないとして「EU独自の安保・防衛構想」で合意した。

イギリスの安全保障・防衛政策の転換について、これを取り巻く情勢に触れておく。第一は、湾岸戦争や旧ユーゴ紛争を通じて、アメリカ軍の圧倒的な力を目のあたりにした反面、ヨーロッパと周辺の事態にヨーロッパが独自に対応する能力が必要だという認識が高まったこと、第二は、特に、ポスト冷戦後の脅威として民族・宗教紛争といった地域紛争、難民、避難民に対応する活動といった自律的な能力 (autonomous capacity) の構築が課題であること、第三は、EUの深化と拡大路線の中では、ユーロが九九年一月から始動し、次ぎの目標は共通の外交・安全保障政策と中欧・東欧諸国の加盟問題という政治統合が浮上したこと、第四は、九七年のイギリス、フランスに続き、九八年にドイツでも社会民主党中心の政権が誕生し、政治的環境を共有する中で、経済で劣勢に立つイギリスが安全保障問題でイニシアティブを取り易い状況にあったことが挙げられよう。その他、ヨーロッパの防衛産業の再編成も大いに絡むが、EU内部で軍事・防衛面で枢要な位置にあるイギリス、フランスが合意し、具体的な構想をリードしていく

下地は十分にあったといえる。

EU内部でイギリス、フランスがヨーロッパ独自の安全保障・防衛構想で合意したことで、WEUのEUへの統合、緊急対応部隊 (Rapid Reaction Force) の創設へとつながっていくが、NATOはすでに九九年四月のワシントン首脳会議で、NATOが全体として関与しない場合、EUが独自の行動をとる能力を持つことを認め、EUの動きに呼応して、西ヨーロッパの安保、防衛の要を象徴的だったWEUからEUへと方向転換した。

NATO全体としてはEUの自律的安保、防衛能力を容認したものの、NATOを主導するアメリカに懸念が無い訳ではない。九八年一二月にオルブライト国務長官が三つの「no D」という表現で懸念を表明した。「重複させない—no duplication」、「分離しない—no decoupling」、「差別しない—no discrimination」で、重複しない、NATO軍に追加する形の司令部は作らない、分離しないはNATOから離脱しない、また差別しないはNATO加盟国で非EU加盟国を差別しない事を意味している。こうしたアメリカの懸念の背景には、アメリカとヨーロッパの防衛産業の世界市場での競争もある。現段階で情報・技術分野ではアメリカが優位であるが、例えば航空産業の面ではヨーロッパでは合併など産業の再編成が進んでおりアメリカに対抗できる力をつけてくることも十分考えられる。英仏の合意で新段階に入ったヨーロッパ独自の安全保障の構想は、国務長官が懸念しているような重複や分離ではなく、むしろ時代の流れに対応するNATOの地域化と同時に、地域紛争といった新たな脅威に対応する紛争の予防、平和維持などの安全保障の新たな枠組みという視点で捉えることもできる。EUは、安保構想が具体化するにつれこうした懸念に配慮していく。

EUは一九九九年六月のケルンの首脳会議で、WEUをEUに統合する方針を決めた。関係国への配慮から、共通の安全保障と防衛政策に関する宣言についての付属文書Ⅲの中で、「EUがペーটারズベルク任務を果たすのに必要

なWEUの機能を包含する方式を決める…」(the definition of the modalities for the inclusion of those functions of the WEU…)となっている。

## 五―二 緊急対応(即応)部隊

一九九八年一二月の南フランスのサンマロでの英仏首脳会談から事態は急展開し、安保・防衛の柱をWEUに据えていた路線からEU主導へ転回し、それに続いて九九年一月二五日のロンドンの英仏首脳会談で、人道援助や平和維持活動の任務にあたる兵力五万―六万人規模の緊急対応部隊(Rapid Reaction Force)をEUに創設することで合意した。ブレア首相、シラク大統領ともに、ヨーロッパ軍を設立するのではなく、NATOを強化するものであることを強調した(Financial Times, Nov. 26, 1999)。これにより、コソボ紛争の際に明らかになった弱体な兵器、後方支援、情報通信網などの溝を埋めることを規定しており、有事の際には英仏双方の作戦司令部もEUに提供することを決めた。

これを受けて、EUは同年一二月一日、ヘルシンキで開いた首脳会議で、国際危機に対処するため、NATO全体としての関与がない場合に、EU主導の軍事活動を行う自律的能力を発展させる決意を表明し、緊急対応部隊を設けることを正式に決めた。この部隊は、①兵力の規模は五―六万人、②六〇日以内に配備し、少なくとも一年間は任務が果せるようにし、③二〇〇三年までに編成する、④活動の任務は、人道・救援の任務、平和維持の任務、戦闘部隊による平和創出を含む危機管理の任務(ペータースベルクの任務)とすることを決めた。この部隊については、政治的指示、戦略的方向づけを確実にするためEU閣僚理事会の中に政治と軍事機関を設置することにした。兵力については、フランス、ドイツを中心に、スペイン、ベルギー、ルクセンブルクの五カ国から成る大隊規模の合同軍があ



るが、ヘルシンキの決定はEUとしての部隊の創設となる。

ヘルシンキ首脳会議は第一義的に国際平和と安全保障の維持は国連安全保障理事会の責任であることを前提にしており、また、「NATOが全体として関与しない場合 (where NATO as a whole is not engaged)」、「不必要な重複を避け、欧州軍を創設するものではない (This process will avoid unnecessary duplication and does not imply the creation of a European army)」と明言しており、また、「EUとNATO間の全面的な協議、協力、透明性のための方式を考案する」、「EU加盟国でないNATO加盟国やその他の関心のある国がEU主導の軍事的危機管理に参加できる取り決めに定める」と謳っている。こうした表現は、NATOからの分離、その重複、また差別という懸念を抱くアメリカに対する配慮と見ることができる。

こうしてEUは、ポスト冷戦の地域紛争との関わりなどの経験を踏まえて、NATOと連携しつつも独自性を特徴とする共通の安全保障の構想を打ち出し、NATOの機能を補完する、人道・救援、平和維持といった新たな安保の枠組みといえる緊急対応部隊の創設を決定した。ヨーロッパ独自の安全保障の具体化という点では九九年一二月のヘルシンキ首脳会議は一つの節目と言える。EUは二〇〇〇年六月にポルトガルのサンタマリア・ダ・フエイラで開いた首脳会議で、①ヨーロッパの安全保障の在り方、②EUのNATO施設や軍備の利用などをめぐり対話と協力を進めることを決めた外、軍事面以外に非軍事的な危機管理に対応できる五〇〇〇人規模の文民警察部隊を二〇〇三年までに創設することを決めた。ヘルシンキで決まった軍事面の緊急対応部隊と協力して、将来の地域紛争に対応できるヨーロッパ独自の危機管理能力を高めようという狙いが込められている。

### 五―三 広範囲なEUの安全保障の枠組み

私はヘルシンキの首脳会議でEUの緊急対応部隊の創設が決まったのを受けて、二〇〇一年三月にドイツ外務省に安全保障担当官を訪ね、EUの安全保障政策について話を伺った。ドイツはナチスの反省から、NATO加盟後は域外への兵力の派遣を厳しく制限してきたが、一九九四年に連邦憲法裁判所がPKOなどへの連邦軍の出動、つまり「域外派兵」を認めている。担当官は、先ず、ヨーロッパの領土保全に対する脅威に備えてNATOの維持は国家の安全上不可欠の要素であるとしながらも、現実にはこうした脅威とか危機はかなり遠退き、事実上は消滅したという見解を明らかにした上で、現代の脅威、それに対するEUとしての対応策、NATOとの関係などについて以下の様な考えを語った。

世界は、近年になって、コソボ紛争、アフリカやインドネシアに見られる国内での不和、対立、衝突といった事態に直面し、EUが周辺地域での紛争に関与することが緊急に必要となり、また紛争の予防と危機管理が重要な選択肢となった。EUが国際法に則った「共生」という価値観、コンセプトを提唱できる強力な担い手と見なされるのであれば、EUとしては、こうした考え方に反対の勢力に対して、和平の国際的な環境を築くために、信頼に応えられる政治的、軍事的な力を行使する能力を持たねばならないとして、地域紛争といった現代の脅威に対処できる政治力、軍事力が必要であると説明した。

緊急対応部隊の任務は、人道・救援の任務、平和維持の任務、戦闘部隊による平和創出 (peace making) を含む危機管理の任務であるが、このうち危機管理の中心的な局面はポスト紛争の復興であるとし、ここにもNATOとEUの違いがあるとしてEUの外交・安全保障政策の特徴を更に次の様に説明した。NATOとEUの大きな違いは、NATOは基本的には軍事力の行使にあるが、EUは軍事力としては強大ではないが、(1)外交努力、(2)貿易政策、(3)経済援助、(4)政治宣言、(5)経済的制裁、(6)文民警察官の活動、(7)平和執行の軍事力にいたる広範な選択肢を持っている

ることにある。

EUの自律的な安全保障、防衛能力に懸念を表明したことのあるアメリカについて、アメリカでは大規模な軍事力を必要としない規模の小さな紛争への関与は減らすべきであるという声が高まってきている。例えば、マケドニアでの紛争は、アメリカが持つ大規模な軍事的任務とは異なり、必要なのは文民警察官による平和維持活動であり、これはヨーロッパの役割であろう。誤解を避けるため明確にしておきたいのは、ヨーロッパは、アメリカの関与を望ましいと思っており、アメリカと行動を共にしたいが、アメリカがヨーロッパでの紛争に関与しないとなった場合、ヨーロッパも関与しないという訳にはいかない。アメリカがノーといった場合、ヨーロッパは自律的な納得のいく意思決定の選択肢 (autonomous convincing decision-making option) を持たねばならないとした。

ドイツの安全保障担当官は、ただし、このことはアメリカとヨーロッパの分裂を意味するものではなく、ヨーロッパが関与する場合は、第一に、厳格に国連憲章の精神に沿うこと、また、アメリカとアメリカが主軸のNATOに逆らっては行動しないのは当然の前提であると付け加えた。EUの共通の外交・安全保障政策は、ニース条約でもペーターズベルクの任務を含むことを確認し、緊急対応部隊と五〇〇〇人からなる文民警察部隊の発足は二〇〇三に予定されており、その具体的な始動はこれからになる。これまでのところ、EUの安全保障政策は、NATOとの比較で論じられてきた面が大きいが、非軍事面の安全保障の枠組みがある訳で、EUの共通の外交・安全保障政策はこうしたスペクトルの分野でも平和の創出に貢献できる新しい地域の安全保障のモデルを提示しているといえ、単にNATOとの比較で論じるのは正鵠を得たものでないことを体得できた。

## おわりに

EUは、二〇〇一年五月、北朝鮮・朝鮮民主主義人民共和国と外交関係を樹立した。EU議長国のスウェーデンのペーシヨン首相を団長とする代表团は二〇〇一年五月にピョンヤンを訪れ金正日総書記と会談し、この会談で、総書記はミサイルの発射実験を二〇〇三年まで凍結する意向を初めて明らかにした。EU代表团のピョンヤン訪問は、アメリカのブッシュ政権の支持の下に行なわれたといわれるが、北朝鮮見直し中のアメリカと日本に先駆けてEUが北朝鮮と国交を開いたことは、朝鮮半島の平和と安定をめざすヨーロッパ独自の外交的な布石となる。

この背景には、一九九九年一月からの単一通貨「ユーロ」の始動によってEU(EC)の経済統合が一つの頂点に立ち、共通の外交・安全保障政策と東方への拡大という政治統合が次の取り組むべき課題になっていることが挙げられる。この内、安全保障政策については、EUは、コソボ紛争の際、アメリカ、ロシアと協力して紛争打開の積極的な外交政策を進めたが、これを契機にヨーロッパ独自の安全保障策として、自律的な能力を持つ緊急対応部隊を創設することを決めた。今回の北朝鮮承認は、EUの共通外交政策がヨーロッパの外のアジアという舞台で展開されたことで、EUは今後、リージョナルとともにグローバル志向の外交政策を進めていくことが予想される。

## 注

——これは、清水嘉治・石井伸一『新EU論』、新評論、二〇〇一年の第三部第二章のEUの外交・安全保障政策を一部訂正、加筆、補足したものである。

二二二〇〇一年三月二日(水)、ベルリンのWerderscher Markt街にあるドイツ外務省で、外交政策局の安全保障

問題担当官の Rudolf Adam、ヨーロッパ局の拡大担当責任者の Gerhard Schlaudraff の両氏と会い、EU の外交安全保障問題、東方への拡大の問題について考えを質した。両氏とも率直に EU の立場を語ってくれ、これによって EU が検討している外交・安全保障とは、文民警察活動、紛争後の復興活動も視野に入れたスペクトルの広い枠組みを想定していること、また、共産圏だった旧東欧諸国を迎え入れることによって、労働力の移動という新たな社会問題が浮上している反面、ヨーロッパに安定した地域が拡大すると認識していることが分かった。

#### 参考文献

- 1—Yves Dautiaux, LE TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE, ARMAND COLIN, Paris, 1992
- 2—La documentation Française, L'Europe des Communautés, Paris, 1992
- 3—Edited by Christopher Hill, THE ACTORS in EUROPE'S FOREIGN POLICY, London, 1996
- 4—Edited by Andrew Duff, John Pinder and Roy Pryce, MAASTRICHT and Beyond, London, 1994
- 5—Timothy Bainbridge, Anthony Teasdale, EUROPEAN UNION, Penguin Books, 1997
- 6—La documentation Française, L'UNION EUROPEENNE LES TRAITES DE ROME ET DE MAASTRICHT, Paris, 1992
- 7—Office for Official Publications of the European Communities, EUROPEAN UNION TREATY OF AMSTERDAM, Luxembourg, 1997
- 8—Desmond Dinan, ENCYCLOPEDIA of the EUROPEAN UNION, Lynne Rienner Publishes, 2000
- 9—谷口長世『NATO』、岩波新書、二〇〇〇年
- 10—佐藤昌盛『NATO』、文春新書、平成一二年
- 11—千田善『ユーゴ紛争』、講談社現代新書、一九九三年
- 12—島野卓爾・岡村堯・田中俊郎『EU入門』、有斐閣、二〇〇〇年
- 13—植田隆子「欧州連合の軍事化と米欧関係」、日本 EU 学会年報第 20 号、平成一二年
- 14—柴宜弘『ユーゴスラヴィア現代史』、岩波新書、一九九九年