

欧州安全保障防衛政策（ESDP）の新たな展開

～ボスニア、マケドニア、コンゴでの試みから～

（EU拡大研究会報告・その3）

海外調査部・欧州課

政治・経済などさまざまな面で統合を進めている欧州は、欧州安全保障防衛政策（ESDP）によって、地域的安全保障に関する共同決定を行う能力が与えられている。

本レポートは、欧州における安全保障防衛政策について、ジェトロ海外調査部欧州課主催の研究会（2003年10月30日）において、防衛大学校人文社会科学群の広瀬佳一助教授に解説いただき、取りまとめたものである。

1. これまでの経緯

（1）ESDP の定義

ESDP の経緯については、2002 年の欧州拡大研究会¹の際、詳しく説明している。2003 年は実践的な活動が始まった ESDP 元年のような年であり、今回はそれを中心に紹介する。

ESDP の明確な定義は、公式文書にはない。ジョリオン・ハワーズ氏の『欧州の防衛²』によれば、ESDP とは「EU に対して地域的安全保障に関する共同決定を行う能力を与え、危機管理や平和維持、そして必要に応じて平和共生の作戦行動に際して、NATO 欧州加盟国や EU 加盟候補国と協議を行いながら大西洋同盟の目標全体に欧州としての顕著な貢献をするため、軍事力を含む広範な手段を展開する能力を与えること」という書き方になっている。

（2）共通外交安全保障政策（CFSP）

共通外交安全保障政策（CFSP）そのものは、欧州政治協力（EPC）の流れを受け、92 年のマーストリヒト条約で正文化され、さらに 97 年のアムステルダム EU 条約で修正された。その上で、例えば 92～95 年のボスニアでの経験、欧州側の軍事能力不足から積極的な関与・

¹ 「JETRO ユーロトレンド No.57 (2003 年 3 月)」の「Report 5 欧州安全保障防衛政策（ESDP）の展開と NATO」参照。

² Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy, Palgrave Macmillan: New York, 2003, p221

Report 5.

解決に貢献できなかった経験、あるいは 97 年のアムステルダム欧州理事会で西欧連合 (WEU) の「ペータースベルク任務³」(92 年)を EU 条約に組み込んだようなことや、さらには、EU 加盟国の中で防衛政策に関して比較優位を持っており、伝統的に大西洋主義でできた英国が、98 年 12 月にフランスのサンマロでシラク大統領と会談をし、EU が自立的行動のための能力を有すべきである、という形で EU 独自の防衛能力を持つことをフランスとの間で合意をした。こうしたことが 1 つの契機となって、EU として軍事能力を持つという話が出てきたのである。

とはいえ、こうした動き、特に英国の政策変化に対して、米国が警戒感を示した。サンマロの合意の数日後には、当時のオルブライト国務長官が「3 つの D」という形で、“No Duplication (重複せず) , No Decoupling (分断せず) , No Discrimination (区別せず)”ということに注意せよと懸念を表明した。

これに対しロバートソン NATO 事務総長は、欧州の立場からすると「3 つの D」はやや侮辱的だとし、「3 つの I」を主張している。すなわち “Improvement (改善) , Inclusiveness (包括) , Indivisibility (不可分)”である。Inclusiveness と Indivisibility は、「3 つの D」の No Discrimination と No Decoupling に対応するが、問題は “No Duplication”。ロバートソン事務総長は、ここを Improvement という言い方をして少しずれる。これが米欧にある若干微妙な食い違いだ。米国は No Duplication を非常に強く絶えず言い続けるが、欧州は少しそこを避け、重複よりも軍事能力向上を優先させる姿勢を示している。

(3) ケルン欧州理事会 (99 年 6 月)

EU の ESDP が公式に文書化して出てくるのは、99 年 6 月のケルン欧州理事会のこと。議長報告の中で、信頼できる軍事力、その行使を決定する制度、緊急警戒体制によって支えられた自立的行動能力を含むと規定し、「我々の努力の中心は EU が必要な能力 (軍事力を含む) とペータースベルク任務の範囲内で危機管理の効率的意思決定ができるような適切な制度を利用できるようにすること」として、ESDP が打ち出されるのである。

2. ケルン欧州理事会以降の展開

(1) 制度的整備

99 年 6 月ケルン欧州理事会以降の展開を、制度レベルと軍事力整備のレベルに分けてまとめてみる。

³人道援助・救援、平和維持と危機管理の任務。

Report 5.

制度的には、まず EU では、3つの主要な機関が設置され、2000年のニース欧州理事会で常設機関化されている。すなわち、①政治・安全保障委員会(PSC)、②欧州軍事委員会(EUMC)、③欧州軍事参謀部(EUMS)だ。また、憲法草案の中で「EU 外相」が取り沙汰されており、もしこれができるとすると強力なリーダーシップが期待できるのではないかとされている。

対外的な問題では、NATO との関係。96年にベルリンで、分離可能だが不可分の軍事能力を実現するためとして「ベルリン・プラス」と言われる取り決めが打ち出された。そして、それをめぐる交渉が96年以降、米欧の間で行われ、2002年の12月によりやく妥結して共同宣言が出されたという経緯がある。主な内容は、①EU 独自の軍事作戦運用を可能とするため、NATO の立案能力を EU が確実に利用できること、②EU 独自作戦において、事前に定めた NATO の軍事能力、資産を利用できること、③EU 独自作戦の際、欧州コマンドの範囲を設定し、欧州側の責任を完全かつ効果的に引き受けるための欧州連合軍副指令官の役割を拡大すること、さらに、④EU 独自作戦に利用可能な軍勢力をより包括的に編成するため、NATO 防衛計画システムの立案を適用するということがある。これをめぐっては、例えば具体的争点としては、EU が NATO の立案能力や資産に一体どれだけ確実にアクセスできるのか、自動的にアクセスできるのか、あるいはケース・バイ・ケースなのか、が問題になる。逐次 NATO にうかがいを立てるとなると、事実上、EU の作戦に NATO が拒否権を持つことになるので、ここが争点になった。

結果的には、これをあまり NATO 側が反対すると、逆に EU が独自の立案能力や資産の確保に向かってしまうという米国にとってのジレンマがあったため、最終的に米国がやや譲歩する形で妥結した。

もう1つの争点は、非 EU 欧州 NATO 加盟国との関係。これは、明言すればトルコとの関係。トルコは、EU が NATO の資産や能力を使いながら、例えばキプロスやイラクとの国境地帯のクルド人地域に出てくるのではないかとすることを警戒した。また、EU 加盟交渉と関連付けて、この合意を遅らせるような戦略をとった。

しかしトルコは、EU の作戦展開の前に実質的に意見が反映される形式がとられ、また EU 加盟に向け一定の道筋が出たこともあって、2002年までに留保を取り下げた。この2つ、「ベルリン・プラス」に対する米国の譲歩と、トルコの留保引き下げによって、2002年12月に「ベルリン・プラス」の合意にいたった。これが2003年に実際の軍事活動を行うこと非常に大きなきっかけになった。

(2) 軍事力整備

軍事力整備については、99年12月のヘルシンキ欧州理事会で、「加盟国は2003年までに、ペータースベルク任務の全範囲を実施可能な60日間投入可能で、少なくとも1年間維持し

Report 5.

得る 5 万～6 万人の部隊を創設する」ことが明記された。

実際には、この場合にはデンマークやアイルランドは除くが、全 EU で単純に計算すると、例えば 14 カ国の全兵士だと約 160 万人おり、この中で 5 万～6 万人の部隊が対象となる。

60 日間投入可能な部隊を 1 年間維持するということは、同様の演習では 3～4 カ月になるため、5～6 万人の部隊は交替を 3 回しなければならない。従って、実際には 18 万人は必要だろう。

総数もさることながら、具体的な内容を詰めるための会議が 2000 年 11 月にブリュッセルで行われた（2001 年 11 月にそのフォローアップも実施）。これはいずれも軍事能力に関する会議で、そこで戦力リスト（フォース・カタログ）ができた。各国がどういう部隊、どういう能力を提供し得るかという一覧表だ。

2001 年 12 月のラーケン欧州理事会では、「欧州緊急展開部隊は、部分的に運用可能である」という宣言が出された。これに対して『ミリタリーバランス』を発行している英国・国際戦略研究所（IISS）は、「EU は潜在的な危機管理の深刻さを理解していない」として、作戦運用が本当に可能になるのは 2012 年以降であろうと指摘しており、EU 側の認識と軍事専門家の評価の間にはギャップのあることがわかる。

いずれにしても、形式的にはこれによって 2001 年 11 月にラーケンの欧州理事会を通り、かつ 2002 年に NATO と EU の合意ができたことを踏まえると、欧州の安全保障、防衛政策決定者にとっては自国分を国連 PKO に参加させること以外に、危機管理をする 3 つの選択肢ができたことになる。

すなわち①通常の NATO として任務を行う場合、②NATO の資産と能力を利用しながら EU が作戦を行う場合、③欧州のみで作戦を行う場合だ。2003 年 10 月現在、次の 3 つの軍事演習が行われている。

3. 3 つの実践と意義—合計で 2,000 人の軍人・警察官などが従事

(1) EUPM (EU 警察ミッション、ボスニア・ヘルツェゴビナ)

最初のミッションは、EUPM と呼ばれる対ボスニア・ヘルツェゴビナの警察ミッションだ。2003 年 1 月 1 日から、ESDP の初の危機管理活動として、国連の国際警察機動部隊を引き継ぐ形で行われている。2003 年 4 月時点で 531 人の警察官が参加し、うち 80%が EU 加盟国出身者。実施期間は 3 年間で、2005 年 12 月末までとなっている。各国からの参加人数は表 1 のとおり。

表1 EUPM における警察官の国別派遣数

EU加盟国	人数	EU非加盟国	人数
オーストリア	7	ブルガリア	3
ベルギー	10	カナダ	6
デンマーク	14	キプロス	4
フィンランド	23	チェコ	6
フランス	85	エストニア	2
ドイツ	83	ハンガリー	5
ギリシャ	11	アイスランド	3
アイルランド	5	ラトビア	(*)
イタリア	47	リトアニア	2
ルクセンブルク	3	ノルウェー	8
オランダ	37	ポーランド	12
ポルトガル	10	ルーマニア	9
スペイン	22	ロシア	(*)
スウェーデン	15	スロバキア	4
英国	70	スロベニア	4
		スイス	4
		トルコ	12
		ウクライナ	5
EU加盟国 合計	442	EU非加盟国 合計	89

〔注〕 2003年4月24日時点。(*)は派遣予定人数。

〔出所〕 EUPM MHQ / Personnel Office

(2) コンコルディア作戦（マケドニア）

ESDP で初の軍事ミッションは、マケドニアで行われた。「コンコルディア」と呼ばれ、2003年3月31日に始まった。それまではNATOがマケドニアに部隊を出して「アライドハーモニー」作戦を行っており、これを引き継ぐものだ。アイルランドとデンマークを除くEU13加盟国と14非加盟国からなり、合計350人ほどの軽武装の部隊が参加している。

実施期間は、当初半年だったが、2003年7月21日にマケドニア政府から要請を受けた欧州理事会の決定により、2003年12月15日まで延長が決定している。その後は200人規模の警察ミッションに変わる予定。参加国概要は表2のとおり。フランスが最も多く、145人

Report 5.

を出している。

コンコルディアで特筆すべきは、ここで初めて NATO との「ベルリン・プラス」が実際に適用されたということだ。コンコルディア・オペレーションは、司令部はベルギーにある NATO の欧州連合軍最高司令部の中に設置された。そして、欧州連合軍副司令官ライナー・ファイストというドイツの提督が作戦の司令官に当たった。これは「ベルリン・プラス」の取り決めだ。現地の部隊指揮官にはフランス人が就任している。これで規模は小さいが、NATO と EU が「ベルリン・プラス」に基づいて作戦を行った初めてのケースになった。

表2 「コンコルディア」 国別参加人数

EU加盟15カ国	人数	EU非加盟国	人数
オーストリア	11	ブルガリア	2
ベルギー	26	カナダ	1
フィンランド	9	チェコ	2
フランス	145	エストニア	1
ドイツ	26	ハンガリー	2
ギリシャ	21	アイスランド	1
イタリア	27	ラトビア	2
ルクセンブルク	1	リトアニア	1
オランダ	3	ノルウェー	5
ポルトガル	6	ポーランド	17
スペイン	16	ルーマニア	3
スウェーデン	14	スロバキア	1
英国	3	スロベニア	1
		トルコ	10
EU加盟国 合計	308	EU非加盟国 合計	49

〔出所〕 EU Council

(3) アルテミス作戦（コンゴ北東部ブニア）

3 番目は、アフリカのコンゴの北東部ブニアという所。これは 2003 年 6 月 12 日～9 月 1 日までのミッションで、既に終わっている。特徴は、EU が NATO の助けを得ずに独自に行った初めての欧州域外での軍事ミッションということになる。

これは 1,800 人のフランス軍を中心に実施されている。作戦司令部はパリで、作戦司令

Report 5.

官、現地部隊指揮官はフランス人。英国やスウェーデンが部隊を派遣し、ベルギーとドイツは非戦闘部隊あるいは輸送機を出している。さらに、非加盟国としてはカナダや南アフリカ、ブラジルも参加している。ブニアはもともと、国連コンゴ監視団が駐留していた所。難民収容所と、その近くに空港がある。EU の部隊が出るまでは国連の部隊が 620 人ほどおり、こういう所にフランス軍の指揮の下に出て行って、9 月 1 日で終わっている。また、なぜコンゴなのかというと、フランスの主導が非常に強かったようだ。安保理での暫定緊急多国籍軍決議案もフランスが提案している。

一方で、EU の今回の派兵を疑問視するアフリカの専門家もいる。地域を非常に狭く限定した上に、3 カ月弱という非常に短期間のミッションではあまり意味がないということだ。そこからうかがえるのは、これは一種の政治的決断による介入ではないかということで、つまり背景には、例えばイラクを契機とした米欧対立もあって、能力的に NATO 抜き、より言明すれば、欧州は米国抜きでも作戦を実行できるのだ、ということをデモンストレーションしたのではないかという観測だ。

(4) 意義と課題

この 3 つのミッションが行われて重要なのは、それをどう評価するかということだ。意義としては、少なくとも、EU が ESDP の実践として平和維持活動を実施し得たことは、イラク戦争の対応で揺らぎがみられた CFSP にとっては明るい展望が得られたといえる。こうした経験を通じ、今後 EU は平和維持活動の 1 つの実践者とみなされるだろう。

2 番目に、「ベルリン・プラス」の取り決めが機能することも実証された。現在ボスニアに駐留している平和安定化部隊 (SFOR) を 2004 年から EU が引き継ぐ計画があり、これは「ベルリン・プラス」の取り決めで行われることになっている。米欧関係の対立が言われているが、このことは、実務レベルでは NATO との関係においてプラス材料になると思われる。

3 番目に、アフリカに派遣したということは、ESDP あるいは CFSP は必ずしも欧州周辺に限定されないことを示唆している。さらに、この 3 つの活動いずれにも、欧州の NATO 加盟国 (ノルウェーも含め)、特にトルコのような EU 加盟を希望している国など第三国が参加し得たことも重要だ。第三国の参加に関するさまざまな取り決めがあったし、また、トルコなどが非常に懸念していたことだが、EU の ESDP は決して排他的ではないことを示したことになる。

問題点もある。1 つは、ESDP の今回の実践は、規模も任務も限定的であって、特に EU 主要国、とりわけ英国やフランスの意向次第という傾向があった。従って、英国やフランスがやりたくないと言った場合にはできない可能性もある。そういう意味で、EU としての活

動について限界があるともいえる。

さらに、規模の大きな活動、あるいは紛争が深刻で、もしかしたら拡大するかもしれないという状況での活動では、より能力のある NATO とつながっているような「ベルリン・プラス」を使うことが不可欠だろうと示唆できる。他方、もし EU としてこの活動を続けていくとすれば、実際には、活動を実際に行う国々による一種の先行協力のようなものも必要になってくるのではないか。

それから、財政の問題。現在のところは、若干の共通経費以外は参加国が負担するということになっている。そうすると、EU の軍事作戦であるため、参加する国と参加しない国の間にバードン・シェアリング（負担の共有）の問題も出てくるだろう。

4. 米欧関係へのインプリケーション

(1) 地理的分業の可能性低下

実例から米欧関係のインプリケーション（含意）を考えてみたい。私の 2002 年の報告では、この米欧関係のインプリケーションについて 2 つのタイプの分業を取り上げた。1 つは地理的分業の可能性、もう 1 つは機能的分業の可能性だ。

地理的分業については、今後 ESDP が欧州とその周辺地域に活動を限定する一方、NATO を中心とした活動がグローバルにいく。そういうことになると棲み分けは可能であろうということをお話した。EU が、例えば EUPM やコンコルディアのように、周辺地域重視の傾向が見られるのは間違いのないものの、コンゴ、アルテミス作戦のように、歴史的、経済的關係から旧植民地の地域、アフリカとか、文書によっては東チモールを挙げている場合もあるが、こういう所をカバーする可能性がある。そういう意味ではグローバルな側面がある。

あるいは、破綻国家であり、テロリズムの温床とされるスーダンへの派遣も、一時検討された経緯がある。そうすると、昨年私が申し上げたところの地理的分業はあまり進まないのではないかと、という印象もある。そもそも、地理的分業のインプリケーションというのは、米国はグローバルに関与し、欧州がそれを支持する。その代わり、欧州周辺の活動に対しては、米国が支援をするという関係が想定されたのだが、イラク戦争の例を見ても、必ずしもそのような方向に進んでいるとの印象は受けない。

(2) 機能的分業

もう 1 つの可能性の機能的分業はどうか。危機管理活動のスペクトルムを考えると、人道支援から低いほうの 3 分の 2 ぐらいまでのレベルは欧州が中心で行い、残りの 3 分の 1 ぐらいのハイテクを使った戦闘行動を米国が行うと、多くの学者が言っている。実際に例

Report 5.

例えば英国は、比較的そういった傾向が見られるようで、ESDP をペータースベルク任務のローエンドに限ろうとする傾向が見られるが、フランスは必ずしもそうではない。ペータースベルク任務のハイエンドについても ESDP がある程度は可能なのだ、ということをしばしば発言している。

この問題は、結局のところ、EU の ESDP がどのような軍事力を整備するかという問題と結び付く。ESDP がどのようなメカニズムで軍事力整備を行うかということになる。軍隊を動かす場合には、大きく 2 つの計画があって、具体的な個々の軍事作戦を実行する場合のオペレーショナル・プランニング（軍事作戦計画）と、軍事力整備を行う場合のフォース・プランニング（戦力計画）があるが、軍事作戦計画については、既に今回の 3 つの作戦でやっているように、規模が小さいときは、例えば「アルテミス」作戦のように、EU 加盟国の戦略司令部を使い、規模がやや大きい場合は「ベルリン・プラス」によって NATO の軍事作戦計画の助けをもらうことになる。

問題は、戦力計画。米国はこれを非常に重視すると同時に、欧州がこれを始めることを懸念している。その例が、2000 年に当時の米国のコーエン国防長官による、NATO と EU の軍事勢力整備計画を、新しく一体化したメカニズムにしようという提案だ。これは、NATO の欧州連合軍副最高司令官が戦略コーディネーターとなる「欧州安全保障防衛計画システム」というものの提案だが、これに対してはフランスが非常に消極的であった。もともとフランスが NATO の軍事機構に入っていないことを想定すればわかるように、NATO の戦力計画に加わっていないフランスは、こうした計画には乗り気ではない。

結局の問題は、NATO と EU の双方に透明性のある軍事力整備計画の構築が可能かどうかというところ。例えば、欧州は現在「ヨーロッパ・ケーパビリティ・アクションプラン」（欧州軍事能力行動計画）を打ち出し、欧州の軍事能力には何が不足しているかを列挙し、それを目標にしようとしている。一方の NATO には、「ディフェンス・ケーパビリティ・イニシアティブ」（防衛軍事能力構想）を受けた「プラハ軍事能力構想」というものがあり、各国の戦略的な軍事能力整備の目標として提起している。

この 2 つがある程度相互に透明性がないと、軍事力整備計画はうまく機能しないのだが、この点は、現在もはっきりした結論が出ていない。NATO は、戦力計画は既にあるのだから、それを使えばいいという態度で「この重複は避けるべき」としている。米国の多くの研究者は、そもそも、EU の安全保障政策は経済から文民協力あるいは軍事協力までさまざまな要素を含んでいて、EU が比較優位に立っている部分でより貢献すべきではないか、予防外交、危機管理、経済援助、外交的手法などソフトアプローチを重視すべきでないか、それに対して、よりハードな部分は NATO が任務を行うべきだ、と主張している。

(3) 「より良き世界の安全な欧州」

EU がハードな側面に焦点を当てれば当てるほど、NATO との関係が緊張するという傾向がある。その場合、本来 EU が行うべき比較優位を保っている分野の努力もおろそかになる可能性がある。この状況は、先に述べたとおり結論とか方向性が出ていない。しかし、これらについて手掛かりになる文書が 2003 年 6 月に出されている。ソラナ共通外交安全保障政策上級代表の「セキュア・ヨーロッパ・イン・ア・ベターワールド」というタイトルの戦略文書だ。

この文書の冒頭では EU が「今や 25 カ国、4 億 5,000 万人になり、全世界の GNP の 4 分の 1 になる」と謳われている。「EU はグローバルファクターであり、グローバルな安全保障にも責任を負担すべきだ」とも書かれている。また、米国が最大の軍事大国であることを認めつつも「今日の複雑な問題に単独で対処できる国はない」と牽制もしている。

第 1～3 章のみ目次を例示すると、第 1 章「新しい安全保障環境における新たな脅威」は、EU 側の現実認識で、ここではテロリズム、大量破壊兵器の拡散および破綻国家と組織犯罪のいずれも脅威があることを「ユーロバロメーター」などを使いながら示している。

第 2 章「戦略目標」では、活動の範囲の問題も取り上げられている。「隣接地域の安定のための貢献」として具体的な地域名があがっているのが、西バルカン、ウクライナ、モルドバ、ベラルーシ、南コーカサス、中東。これに対して「効果的多国間主義に基づく国際秩序構築」では、グローバルな脅威については多国間システムを重視すべきとし、例えば国連や WTO、国際司法裁判所といった問題が取り上げられている。コンゴのアルテミス作戦も、一時的だったものの、国連の PKO が入っているところに軍事協力を行っており、「多国間システム」の枠内でやったという解釈ができる。そういう意味では、グローバルというのは EU 単独ではなくて多国間システムの中でやるのだという、方向性なのかもしれない。

もっとも、この「国際秩序構築」の中には大西洋関係ということも、当然多国間システムの次に取り上げられており、NATO が重要な枠組みであるということも指摘されている。また、ここには地域復興も指摘されていて、例えば欧州安全保障・協力機構（OSCE）とか欧州審議会とか ASEAN、アフリカ連合なども取り上げられている。また、脅威の対処については第 1 章と内容が重複するが、大量破壊兵器の拡散とか破綻国家の問題があり、バルカン、アフガニスタン、東チモール、コンゴなどが「破綻国家に関与する」とされている。

第 3 章は「欧州にとっての政策課題」。憲法草案における CFSP の内容を反映して書かれている。例えば早期の介入、緊急警戒介入、必要ならば強力な介入を実施する戦略を行使する必要があるという言い方がされており、この「強力な介入」というのは今までより少しニュアンスが強い。

Report 5.

同時に、EU の比較優位があるところだが、軍事と文民の両方の能力、いわゆる「シビル・ミリタリー・コーポレーション」も重視している。あるいは、防衛資産の共同利用について書かれており、EU 内でそういうことをやると言っている。ペータースベルク任務を拡大するという言い方で、具体的には合同武装解除作戦、第三国のテロ撲滅活動、あるいは治安部門改革への支援といったような、より広い分野になっている。しかし、内容を見てみると、ハイエンドに広がったというよりはローエンドが少し幅を持ったという印象がある。もしかすると合同武装解除はややハイエンドに近いのかもしれない。

戦力計画あるいは拡大されたペータースベルク任務のうち、ESDP がどの辺りを担うのかということについては、依然として思惑の違いがあるようだ。

(まとめ：和泉浩之)