

# イギリスと欧州防衛

松 隈 潤

## はじめに

一九九八年十二月、フランスのサン・マロにおいて開催された英仏首脳会談の結果、欧州防衛問題に関して英仏間の合意がなされ、一九九九年十二月のヘルシンキ欧州理事会におけるEU首脳間の合意の基礎となった。

英仏両国は第二次大戦後、欧州防衛問題に関しては対立する立場をとることが多かったわけであるが、ヘルシンキ欧州理事会におけるEU首脳間の合意は英仏という欧州の主要な軍事大国の積極的支持なくしては不可能なものであった。ヘルシンキ欧州理事会における合意は欧州防衛問題に関する歴史的な発展となり得るものであるが、サン・マロ英仏首脳会談における合意はなぜ可能となったのであろうか。

本稿においては主としてイギリスの欧州防衛問題に関する政策変化と「EUの軍事化」という欧州統合プロセスにおける新しい課題について検討したい。

## 一 マーストリヒト欧州理事会までのイギリスの立場

第二次大戦後、イギリスは経済的・軍事的に衰退していく中で、「どのようになれば、かつての超大国としての正統性を保持し続けることができるのか」という問題に直面してきた。大英帝国の崩壊、経済的衰退に直面したイギリス政府が国民の批判をかわすために用いたロジックとは「米英特殊関係による地球的リーダーシップの保持」であった。すなわちイギリスは第二次大戦後、対米依存の現実をむしろ戦略として用いたのである。「冷戦」はイギリスがこの戦略を維持するためには好都合な環境であり、緊張が高まることよってイギリスの西側同盟における地位が高まるといふ構造があつたのである。<sup>(1)</sup>

よってイギリスは欧州防衛問題について議論がなされる際には常に「大西洋関係の重視」という見地から欧州諸国間において独自の立場を示してきたのである。冷戦の終焉を迎えてもただちにはこのイギリスの立場に変化はみられなかった。一九九一年二月のハード外相のルクセンブルグ演説等においても「防衛問題は共通外交安全保障政策とは別問題である」とするイギリスの従来の立場が繰り返し明確にされてきたし、一九九一年一〇月の英伊共同宣言においても「NATOによつて表わされている西欧と北米の特別関係が欧州防衛の基本要素である」旨明言されていた。それはWEUをEUの下部機構とすることを企図していた独仏の構想とは異なるものであつた。<sup>(2)</sup>

このイギリスの見解については一九九一年十一月のNATO首脳会議、十二月のマーストリヒト欧州理事会を通じて変化がみられなかったが、結果としてEC加盟諸国間に政治的妥協が重ねられ、欧州防衛に関する規定であるEU設立条約第J4条について合意をみた。EU設立条約は「共通外交安全保障政策はEUの安全保障に関する全ての問題を含み、共同防衛に至る

共通防衛政策を最終的には形成することを含む」旨規定していた。

## 二 ブレア政権の成立とアムステルダム欧州理事会

一九九七年五月、ブレア政権はイギリスの「欧州化」を明確にかかげて登場した。他方、フランスにおいても現実路線のシラク大統領が登場した。シラク大統領は欧州防衛のために多様化した戦略が必要であることから、米国との関係強化の必要性を認識していた。

また、冷戦の終焉により、欧州諸国においては新しい危機、すなわち民族紛争、人口大移動、組織犯罪、テロリズムなどが問題とされるようになった。これを背景に一九九七年のアムステルダム欧州理事会においては地域内の安全保障問題が主要な議題のひとつとされた。域外からの国境を越えた脅威に対し、EU加盟国全体で対応することが必要とされたわけである。ここではイギリスもまた欧州における集団的安全保障システムの発展に利益を有することとなった。他方、ボスニア危機に対してEUは十分に対応できず、米国やNATOに解決策を求める結果となった。このことは当初、EU主導の欧州安全保障政策、防衛政策の発展にとってマイナスの要因となるものであると考えられた。しかしながらボスニア危機を通じて、むしろイギリスを含めたEU諸国はその安全保障上の利害が一致していること、またポスト冷戦期において米国とEU諸国の利害は必ずしも一致していないことを認識したのである。

このように、アムステルダム欧州理事会までの欧州諸国における政治、安全保障上の環境変化は、欧州における安全保障、防衛協力の進展にとって有益なものであると考えられた。しかしながら、イギリスの欧州防衛問題に関する政策はアムステル

ダム欧州理事会の時点においては変化しなかった。

アムステルダム欧州理事会において、W E UのE Uへの統合提案に関して英仏両国の主張は対立していた。すなわち、フランスはW E UとE Uのより緊密な関係を求め、W E Uを欧州理事会の下の機構として位置づけ最終的には併合し、「自律的な欧州防衛能力」というフランスの目標を実現しようと考えていた。他方、イギリスはブレア首相のもとで親欧州的な姿勢に変化しつつも、この点については保守党政権の立場を継承し、W E Uの機構としての自律性を主張したのである。結果、アムステルダム欧州理事会においてはこの点については合意がなされず、行き詰まりの状態となったのである。

### 三 ペルチャツハE U非公式首脳会議

一九九八年を通じてブレア政権はユーゴ危機への対応に苦慮してきた。コソヴォ紛争への対応においてはE Uには十分な能力がなく、また米国もこれに積極的に対応する意思を有していなかった。ここでブレア首相はこれまで英国が消極的に対応してきた欧州防衛能力強化への対応を迫られたのである。

一九九八年七月、イギリスは欧州防衛に関し重要な政策変化をみせる。ブレア政権の戦略防衛レビューにおいて、イギリスは現代における「国際的安全保障上の脅威」について、これを主権国家間の争いによるものというよりも、民族紛争や宗教紛争、人口問題や環境問題から生じるものであるとの認識を示し、また資源獲得競争やテロ等の国際犯罪もまた「国際的安全保障上の脅威」である旨定義したのである。そしてイギリスは「国際平和と人道的活動のため柔軟かつ行動的かつ利用可能な軍事力」が欧州において必要であるとの認識を明確にしたのである。

イギリスはコソヴォ紛争における経験をふまえて、このような危機に対応することが想定される欧州の軍隊に関しては、展開能力、持続性を強化する必要があることを認識した。<sup>(3)</sup> 戦略防衛レビューは、同時に二つの「旅団規模の作戦」を展開する能力が必要である旨指摘した。

イギリスの提案した「ヘッドライン・ゴール」においては「六〇日以内に五万人から六万人規模の軍隊を展開できる能力」が必要であるとされ、二〇〇三年を目標にこれを自律的な軍隊として編成し、この軍隊が危機管理や人道的任務をも遂行することを目標としていた。また当初、ブレア首相の構想はWEUを解体し、その軍事的機能をNATOに移譲し、政治的機能をEUに統合して第四の柱を形成することを意図していたようである。<sup>(4)</sup>

一九九八年一〇月二十四日から二十五日のオーストリア、ペルチャツハにおけるEU非公式首脳会議においてブレア首相はイギリスの政策変更を対外的にも明確にし、欧州諸国がより強力な外交政策、安全保障上の役割を担うべきであると述べ、欧州諸国の防衛能力を改善すべきである旨主張した。

イギリスは欧州安保・防衛政策がNATOの強化につながるとし、従来の主張を大きく転換したのである。イギリスは欧州安保・防衛政策が米国議会のバーデン・シェアリングの要請へのひとつの対応ともなり得ると考え、この点においても欧州安保・防衛政策への協力が国益にかなうと判断したのである。

#### 四 サン・マロ英仏首脳会議

一九九八年十二月四日、サン・マロにおける英仏首脳会議の結果、欧州防衛に関する共同宣言が発出された。ここで「EU

は国際的危機に対応するために、信頼できる軍事力とその行使を決定する手段、それを行使する準備に裏付けられた自律的行動能力を有さなければならぬ。」旨の宣言がなされた。また共同宣言ではEUが「適切な軍事的手段」へのアクセスを有しなければならぬとしたが、それはNATOの中にあらかじめ指定された欧州軍を意味すると同時に、NATOの枠外の多国籍の欧州軍事手段のことを含意していたのである。イギリスは欧州防衛に関し伝統的に大西洋主義的な見解をとってきたのであり、NATOの枠外での多国籍の欧州軍事手段に関する言及がなされたことは重要な変化であった。

イギリスは防衛問題あるいは安全保障問題に関するEUの役割には否定的であり、独自の欧州軍の設立には反対する立場を維持してきた。冷戦の終焉もただちにイギリスの欧州防衛に関する政策に変更をもたらすことはなかった。しかしながら冷戦の終焉はイギリスの政策決定担当者を大きな課題に直面させたこともまた確かであった。すなわち、冷戦の終焉によって米英特殊関係の合理性が薄れたのである。これはフランスをも同様な課題に直面させる結果となった。フランスは「米ソ対立の間で独自路線をとる」という構図を描いてきたが、その構図そのものが喪失してしまったのである。ボスニア危機の経緯により、フランスは米国の欧州プレゼンスが弱まることに対して安全保障上の脅威を感じ、またEUやWEUが欧州の安全保障問題に関して機能していないことを認識した。また欧州における「脅威」は冷戦時の「ソ連の脅威」などと比較してよりローカルなものとなったことが認識されたのである。さらにデイトン合意を通じ、アメリカの欧州安保における重要性が再確認される。フランスはここからNATOを重視するスタンスをとるようになる。

英仏関係についても変化が見られ、UNPROFOR派遣において英仏両国が協力したことや、米国による「ボスニアのムスリム勢力への国連武器禁輸を解除しセルビア勢力を攻撃すべきである」旨の要求に英仏両国が一致して反対したことが二国

間の連帯感を形成した。そして、「英仏両国ともに欧州の中堅国であつて、米国との特殊関係はかつてほど重要ではなくなつた」との共通認識が生まれてきたのである。

一方、イギリス国内においては国防省、外務省の中で、サン・マロでの英仏合意にいたる準備が早くから進められてきたと言ふことができる。イギリスは単一通貨ユーロへの参加問題や出入国管理に関するシェンゲン協定への参加問題で常に欧州統合に対して一定の距離を保つ必要があつた。ここにおいてブレア政権は防衛問題をむしろイギリス側からその他のEU加盟国に対して歓迎される内容の譲歩を提供する余地のある争点であると考へたのである。さらにフランスにおいてシラク政権が公式にNATOの中心的役割を認め、また欧州防衛能力はNATOを補完するものであつて競合するものではないとする立場を明確にするにいたつて、イギリスをとりまく環境も大きく変わつたのである。

サン・マロにおける英仏共同宣言は英仏両国の実質的な譲歩を意味する重要な転換点であつたと言ふことができよう。

##### 五 ケルン欧州理事会、ヘルシンキ欧州理事会、フエイラ欧州理事会等における進展

一九九九年六月に開催されたケルン欧州理事会においてはペルチャツハEU非公式首脳会議、サン・マロ英仏首脳会議において合意されたアプローチが正式に承認を受ける。ケルン欧州理事会における重要な進展はCFSP上級代表にソラナNATO事務総長が就任することが決定したことと、EUの共同防衛機構設立が決定したことであつた。<sup>(5)</sup>ここに提出されたドイツ議長国の報告書では共通防衛政策について別個に第四の柱を設定するのではなく、第二の柱と一体をなすものとして位置づけられている。このドイツ議長国報告書をケルン欧州理事会は歓迎し、議論の基礎とすることを認めて<sup>(6)</sup>いるが、前述のブレア首

相の当初の構想とは異なる立場である。

さらに一九九九年七月には英伊首脳会議、十一月には英仏首脳会議が行われヘルシンキ欧州理事会へ向けた調整がなされる。一九九九年十二月、ヘルシンキ欧州理事会においてEU首脳は、二〇〇三年までに五万人から六万人規模の独自の欧州軍勢力を展開する能力を発展させることで合意する。<sup>(7)</sup> ヘルシンキ欧州理事会における合意は欧州の防衛問題に関する歴史的な発展となり得るものであるが、一九九八年末以降、短期間にこれだけの進展がみられたのはイギリス、フランス両国政府が意識的に外交努力を積み重ねてきたからである。<sup>(8)</sup>

二〇〇〇年六月、ポルトガル議長国のもとフェイラ欧州理事会が開催された。議長国結論文書は二〇〇〇年十二月のニース欧州理事会後、できるかぎり早急に恒久的な政治、軍事機構が設置されるべきであるとした。<sup>(9)</sup> イギリス・バース大学のハワース教授はこのフェイラ欧州理事会の時期までにイギリスが他のEU諸国との間で合意できたラインは以下の諸点である旨指摘している。<sup>(10)</sup>

- (1) EUは紛争予防、危機管理、平和維持活動を行うため、より強力な軍事能力を有さなければならない。このためには五万人から六万人の兵力と兵站を必要とする。
- (2) NATOが対応しない事態においてはEUは米国の直接的な参与なしに自律的に決定を行わなければならない。
- (3) EU加盟国とその同盟国は調達能力の強化、特性の強化につとめ、軍事力の無駄な重複を避けなければならない。
- (4) ヘルシンキの「ヘッドライン・ゴール」実現のため、EU加盟国は防衛計画の目標設定にあたって「収斂すべき基準」を設定することが有益である。

- (5) EUとして共通外交安全保障政策の策定、欧州安保防衛政策の策定のために制度的基礎をもつべきである。
  - (6) EU非加盟のNATOメンバー国の欧州防衛プロセスへの参加が必要である。
  - (7) WEUの主要な機能は徐々にEUへ移譲されるべきである。
  - (8) EUは共同の武器生産、供給能力を最大限にまで高めるべきである。
  - (9) NATOとの協議によって「EU・NATO関係」、「共同統合任務部隊の構成」の両者の問題について米国との間に合意を導かなければならない。
  - (10) 上記全てのポイントはNATOに合致し、NATOを補完するものである。
- イギリスは伝統的な政策を転換し、EUに対して欧州における防衛問題を取り扱うことにおいてより大きな役割を果たす能力を与えるための制度をつくることに合意したのである。

### 結びにかえて―ニース欧州理事会と欧州防衛

二〇〇〇年一二月に開催されたニース欧州理事会において欧州防衛問題は重要な懸案事項のひとつであった。ニース欧州理事会においてはこれに先だって行われた外相理事会における合意事項を確認し、EU諸国が危機への対応を必要とする場合に、六〇日以内に六万人程度の兵力を一年以上の期間派遣できることを目標として自国の軍事力を提供すること、暫定的であった政治安全保障委員会、EU軍事委員会、EU軍事幕僚部を正式に設置することを決定した。この点では欧州防衛に実態を備えるという意味で大きな進展がみられたということができよう。

しかしながら、イギリスと議長国であったフランスの主張が一致しない場面もあった。すなわちフランスは、欧州防衛におけるEUとNATOの関係について、EUの役割をより積極的に認める内容の文言を結論文書に組み込むことを企図したが、イギリスはNATOへの配慮からこれを削除するよう求め、結果、結論文書からこの内容は削除されたのである。

二〇〇一年、スウェーデン議長国のもと、欧州防衛に関する制度づくりが進められているところである。本稿で論じてきた通り、イギリスの欧州防衛問題に関する政策には一九九八年以降、大きな変化が見られるわけであるが、同時に注意すべきことはイギリスはそのNATO重視の姿勢自体を変更したわけではないということである。この点は、欧州における共通防衛政策進展をめぐる今後の推移の中でなお論争的な要素を提起していくものと考えられるのである。

## 注

- (1) Andrew Shearer, 'Britain, France and the Saint-Malo Declaration: Tactical Rapprochement or Strategic Entente?', *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. XIII/2, Spring/Summer 2000, pp. 284-287.
- (2) David Chuter, 'The United Kingdom', in Joylon Howorth and Anand Menon (ed.), *The European Union and National Defence Policy*, Routledge, 1996, pp. 116-117.
- (3) Stuart Croft, Joylon Howorth, Terry Terriff and Mark Webber, 'NATO's triple challenge', *International Affairs*, Vol. 76, No. 3, July 2000, pp. 503-505.
- (4) 宮本光雄「ブレア政府と欧州安全保障・防衛体系の将来」『成蹊法学』一四九号、一九九九年、一四二—一四三頁。

- (5) 渡邊啓貴「米欧関係（NATO）に見る二一世紀の同盟」『外交フォーラム』一九九八年八月号、一七一―一八頁。
- (6) 植田隆子「第四章 欧州連合の防衛能力」村田良平編『EU―二一世紀の政治課題』勁草書房、一九九九年、二一〇―二二二頁。
- (7) Francois Heisbourg, 'Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity', *Survival*, Vol.42, Number 2, 2000, p.5.
- (8) Michael Clarke, 'French and British security: mirror images in a globalized world', *International Affairs*, Vol.76, No.4, October 2000, pp.733-735.
- (9) 植田隆子「欧州連合の軍事化と米欧関係」『日本EU学会年報』第二〇号、二〇〇〇年、一九四―一九八頁。
- (10) Joylon Howorth, 'Britain, France and the European Defence Initiative', *Survival*, Vol.42, Number 2, 2000, pp.36-37.