



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

リスボン条約第 42 条 7 項——パリ同時テロ事件を受けた EU における対応
地域研究部米欧ロシア研究室 主任研究官 鶴岡 路人

NIDS コメンタリー

第 51 号 2016 年 2 月 10 日

2015 年 11 月 13 日にパリで発生した連続テロ事件を受けてフランスは、「武力侵略」発生時の加盟国間の相互援助を規定したリスボン条約（EU 条約）第 42 条 7 項の「相互援助条項（mutual assistance clause）」を発動した。同条文は以下のとおりである。

「加盟国がその領域に対する武力侵略（armed aggression）の犠牲国となる場合には、他の加盟国は、国際連合憲章第 51 条に従って、すべての可能な手段を用いてこれを援助し及び支援する義務を負う。（以下略）」

武力侵略の犠牲国への援助・支援の「義務」を課すこの条項は、少なくとも文言上は非常に強力であり、また国連憲章第 51 条への言及が示すように、軍事的面が念頭におかれている。EU 条約のこの条項が発動されるのは史上初めてだった。今回フランスはなぜこの条項の発動を選択し、何を求めたのか。第 42 条 7 項とはそもそもどのようなものなのか。そして今回の発動は、今日の欧州安全保障、国際関係においてどのように位置づけられ、また、今後の EU の安全保障面での役割にいかなる影響を及ぼすことになるのか。これらに確定的な答えを出すには時期尚早だが、本稿では、限定的ながら初期的な分析をおこないたい。

フランスは何を求めたのか

今回のテロ事件を受け、フランスが何より求めたのは欧州としての連帯であり、端的に言えば、今回の事件がフランスのみの問題ではなく欧州全体の

問題だという認識の共有であった。そのためには、政治的なシンボリズムが必要であると同時に、迅速に行動する必要があった。

加えて、実質面でもフランスが各国からの支援を必要とする度合いは極めて高かった。今回の事態にフランス一国では対応できないことは、オランダ（François Hollande）大統領、ル・ドリアン（Jean-Yves Le Drian）国防相らによって繰り返し強調された。第 42 条 7 項に基づく支援は軍事と文民の両面を含み得るが、真っ先に想定されたのは軍事面である。

その第一は、今回のテロ事件を引き起こしたイスラム過激派組織「イスラム国（IS）」に対する空爆強化である。米国中心の有志連合によるイラク、シリアでの空爆作戦にフランスは当初から参加しており、今回のテロを受けて、戦闘機を追加で配備した他、空母シャルル・ドゴールを投入した。これへの支援、すなわち欧州諸国による有志連合への増派や新規の参加をフランスは期待したのである。

第二は、フランスが対 IS 作戦以外で関与する軍事作戦の負担軽減のための支援、すなわち「負担の肩代わり（backfilling）」である。ドイツによるマリでの作戦への 650 名の増派は、実際のところテロ事件以前からの既定方針ではあったものの、第 42 条 7 項の発動により、最終決定が後押しされたと考えられる。シリア以外、特にアフリカでのフランスの負担を他国が一部肩代わりすれば、フランスはシリアでの作戦により傾注できるという点が重視されたのである。

こうした軍事的支援に加え、警察、司法関連、特に警察協力、域外国境の管理、インテリジェンス協力の強化も優先度が高い。この点も、フランスが

NATO における集団防衛を規定した北大西洋条約第 5 条ではなく、EU の相互援助条項を選択した一つの大きな理由であろう。

しかし、これらは 2015 年 1 月のパリでの『シャルリ・エブド』紙襲撃事件をはじめとする一連のテロ事件を受けて、すでに EU の課題として認識され、取り組まれてきたものであり、第 42 条 7 項の発動が不可欠だったわけではない。加えて、フランスに関する限り、自国のリソースがより逼迫しているのは、国内治安に関わる領域ではなく軍事面であった。国内の治安は自国の能力でまかなえるが、域外の（軍事）作戦の負担はほとんど限界にきていたのである。アフリカでの軍事的支援・肩代わりが必要とされたことも、フランスが NATO ではなく EU の枠組みを選択する大きな理由になった。NATO はアフリカでの作戦を実施していないからである。

空爆強化の実態

シリア、イラクへの空爆強化に関する限り、パリ同時テロを受けて有志連合への貢献を目に見える形で増大させたのは、これまでのところ英国とドイツである。このほか、イタリアとオランダが主要メンバーとして参加しているが、能力の観点からも、一定規模以上の貢献が可能な欧州諸国は限定されるのが現実である。

英国は従来からイラクでの空爆を実施していたが、新たな政府動議が議会で可決されたことにより、空爆の範囲をシリアに拡大した。2013 年夏にシリアのアサド政権による化学兵器使用に対する懲罰として空爆が検討された際には、空爆参加を求める政府動議が下院で否決されており、今回、パリでのテロ事件を受けてこれが覆ったことになる。ただし、キャメロン（David Cameron）首相が強調したように、英国は従来からイラクでの作戦に加え、シリア領内でも情報収集・偵察活動を実施しており、有志連合全体のシリアにおける情報収集・偵察の最大 3 割をすでに担っていたという。そのため、今回シリアでの空爆を追加することによる有志連合への英国の貢献の増加分は、戦闘機数機の限定的なものになる。

さらに、シリアでの空爆参加から 1 か月程度の実績で、シリア領内での英空軍機による爆撃は数回のみにとどまっている。これは、空爆の標的の特定に時間を要する——つまり情報が足りない——ことに加え、シリアにおいては、現地で支援すべき信頼に足る地上部隊がそもそも不足していたこと、さらにはロシアによる空爆で現地の反アサド政権派の勢力が減退していることによる。

というのも、この種の空爆は、地上部隊を支援する形をとってはじめて効果的なのであり、例えばイラクにおいて有志連合による空爆は、イラク政府軍による支配地域奪還作戦を支援しているのである。その意味で今回の英国によるシリア空爆の決定は、軍事的に大きな違いをもたらすものというよりは、フランスへの結束を示す、多分に象徴的意味合いのものだったといえる。

それに対して、ドイツによる作戦参加は、より大きな断絶性を有する決断だった。2013 年のアサド政権による化学兵器使用に対しては、早くから空爆作戦への参加を否定していた同国の経緯に鑑みれば、今回の決定は驚くべきことである。それだけ、フランスとの連帯を示す必要性が強く感じられたのであろう。ただし、ドイツの貢献は、イラクおよびシリアにおける情報収集・偵察活動、有志連合軍機への空中給油、地中海に展開する仏空母の護衛などに限定されており、空爆自体に参加しているわけではない。それでも、総計 1200 名規模の派遣が持つ意味は大きい。

第 42 条 7 項のプロセス

ここで、リスボン条約第 42 条 7 項自体を改めて検討したい。冒頭に引用した条文を読んでまず気づかされるのは、発動のための意思決定手順が不明であるどころか、EU 条約の規定であるにもかかわらず、EU 諸機構の役割が全く規定されていない事実である。端的に言って、条文に EU という言葉が登場しない。同条は、「EU が」——例えば理事会での決定として——発動したのではなく、「フランスが」発動したのである。

テロ以前から偶然に予定されていた 11 月 17 日の

EU 国防相会合で本件が議論されたものの、本件のために国防相会合が開かれる必要があったわけでも、理事会としての正式な決定があったわけでもない。そして、同条項発動を受けての各国による対仏支援の調整として、実際に行われたのは、フランスと関係国との間の水面下での二国間協議であり、EU 諸機関の直接的役割は皆無である。フランスと各国との二国間協議の内容も、当事国の意思による情報提供がない限り、EU は知り得る立場にない。これが現実である。

つまり第 42 条 7 項は極めて政府間主義的な色彩が強い条項であり、EU の関与が完全に排除されている。このことが、EU におけるもう一つの類似の規定として存在する EU 運営条約第 222 条の「結束条項 (solidarity clause)」との最大の相違点である。結束条項は大規模なテロや自然災害を主に想定した規定であり、意思決定手続きや EU 諸機関の関与が明記されている。加えて、同条項の履行に関する指針も作成されている。今回のテロ事件を受けて、EU の一部では第 222 条の適用準備が行われたと報道されているが、フランス政府は、EU 内のコンセンサスの形成や EU 諸機関との調整に時間をかけることや、それに縛られることを嫌ったために、手続きの容易な第 42 条 7 項を選択したといわれている。いわば、EU 条約が使われつつ、EU (機関) が避けられたのである。そのため EU 関係者の間では、今回のフランスの決定に対して冷ややかな見方も存在する。

もっとも、第 222 条は国内でのテロ対応 (ないし災害対応) を EU 及び他の加盟国が支援する枠組みとの側面が強い。しかし上述のとおり、フランスが最も必要としたのは国内での対応への支援ではなく、アフリカをはじめとする地域での軍事支援だった。この点も、フランスが第 222 条ではなく第 42 条 7 項を選択した大きな要因だったと考えられる。

他方で第 42 条 7 項は、条文上、犠牲となった国を支援する「義務」を各国に課しているものの、EU 諸機関が関与しないことから、履行メカニズムが存

在しない。つまり、各国からの支援の獲得は、全てフランスの手腕にかかっているのである。フランスは自らこれを選択したわけだが、確立された履行メカニズムの欠如は同条項の弱点でもある。フランス自身、条約上の「義務」との文言にもかかわらず、この発動が各国に対して法的拘束力を及ぼす性質のものでないとの認識を有しているようである。少なくとも、フランスが今回の発動に基づく法的拘束力を前面に出して各国に支援を迫っているようには見られていない。

そこで注目されるのは、他の EU 加盟国に対して、対仏支援の実施に向けた政治的な「ピア・プレッシャー (内部での圧力)」がどの程度働くかである。前述の英国とドイツによる軍事支援は、この文脈で決定されたものと考えられるものの、各国政府内での決定及び必要な場合の議会での決議において、第 42 条 7 項がどれだけ決定的な要因になったかの判断は難しい。実際、政府動議の提出やそれを受けた英国下院での議論に関する限り、——英国と EU の関係に鑑みれば驚くことではないが——同条項への言及はほとんどなかった。さらに、各国が何らかの措置をとり、EU の結束が示されるという結果が重要であるとすれば、それらが直接的に第 42 条 7 項の発動によるものであるか否かを問う実質的意味はあまりないのかもしれない。

それでも、当面の軍事的支援が一巡した後、より問われるのは、内務・司法・警察分野における協力強化のアジェンダということになるだろう。この点では、まだ目に見える成果はほとんどないようである。第 42 条 7 項の発動が、政治的な意味でそれら分野における協力強化の促進要因になることは期待されるものの、他方で、EU の枠組みで行われるそれらの協力と第 42 条 7 項の下での相互援助は、法的・手続き的に全く別のものである点には留意を要する。つまり厳密には、第 42 条 7 項に基づいて例えば警察協力をするという構造にはなっていないのである。

EU および欧州安全保障のなかでの課題

より広い視野で考えた場合、今回のフランスによる EU 条約第 42 条 7 項の発動は、EU と欧州の安全保障の現在のトレンドや今後に対して、興味深い論点を提示している。

第一に、欧州における安全保障上の脅威は、純粋に軍事的なものから多面的なものに変化しているとの背景がある。テロの脅威に加え、ウクライナ危機以降対応が迫られているロシアの脅威に関しても、ロシアの正規軍が NATO 加盟国に侵攻してくるシナリオより、クリミア半島やウクライナ東部で起きたような、国籍不明集団による活動を筆頭に、現地住民の扇動、プロパガンダ、さらにはサイバー攻撃などを複合的に組み合わせた「ハイブリッド戦争 (hybrid warfare)」が懸念されている。こうした状況においては、軍事的手段以外の対応の重要性が増す。今回の第 42 条 7 項の発動の文脈では、軍事面に焦点があたり、必ずしも議論にならなかったが、EU には、ハイブリッドな脅威への対応の強化という課題が大きいのしかかっている。

第二は、喫緊の難題としての EU 加盟国間のバードン・シェアリングである。折からの難民・移民危機、さらには 2014 年以降のウクライナ危機、ロシアの脅威への対応など、欧州全体を揺るがす事態が連続して発生するなかで、欧州諸国間のバードン・シェアリングを巡る確執と各国の不満は、パリ連続テロ事件までの段階ですでに危険水位といつてよいほど高まっていた。2015 年だけで 100 万人ともいわれる難民・移民が入国したドイツにとって、この問題でのフランス、さらにはハンガリーやポーランドなどの中東欧諸国の消極姿勢は目に余る。他方でフランスにとっては、アフリカや中東地域におけるドイツの軍事的貢献の小ささが目立っていた。いずれも、指導者間や国民の間で感情的対立になってしまいかねない問題であった。今回のテロ事件を受けてのドイツの軍事的支援の強化は、バードン・シェアリングの観点からも歓迎すべきことであったが、問題が解決されたわけではない。第 42 条 7

項の発動による EU のシンボリックな結束が、いかに実際の行動によって維持されていくかが問われているのである。

第三は、今回の第 42 条 7 項の発動が今後の同条項の発動と運用に対して有するインパクトである。今回が史上初めてだっただけに、これが今後の参照事例になる。どのような事態が「武力侵略」に該当し発動対象となるのか。その判断基準は事態の「性質」なのか「規模 (特に犠牲者数)」なのか。今回、この点に関する明示的説明はなく、また、一連のプロセスにおいて、他国からの疑問も呈されなかったようである。あるいは、ある国が発動を求めても、仮にそれに反対する加盟国が存在する場合はどうするのか。条約の規定上は、どの国も拒否権を有していないように解釈できるが、同条項発動が濫用される懸念も少なくとも理論上は存在する。また、第 42 条 7 項の措置における EU 諸機関、なかでも特に外交安全保障上級代表の関与や、発動および運用に関する指針の必要性も検討課題になるだろう。実際、欧州議会ではこれらの整備を求める決議がすでに採択されている。この点についてどのような制度構築を行っていくのか、あるいはあえて柔軟な枠組みとして、そのままにしておく方がよいのか。今回の経験を踏まえた検討が求められている。

今回の EU 条約第 42 条 7 項の発動に関しては、今後さらに検討しなければならない論点が多いうえ、実際の効果についての評価を下すのも時期尚早である。それでも、欧州における集団防衛・相互援助において、NATO 以外の選択肢として EU の可能性が示されたこと、そしてその前例ができたことはいずれにしても否定できず、これは新たな展開であった。

【参考文献】

“Speech by the President of the Republic before a Joint Session of Parliament,” Versailles, 16 November 2015.

“European Parliament Resolution of 21 January 2016

on the Mutual Defence Clause (Article 42(7) TEU),” European Parliament, Strasbourg, 21 January 2016.

Christophe Hillion and Steven Blockmans, “Europe’s self-defence: Tous pour un et un pour tous?” *CEPS Commentary* (Brussels: Centre for European Policy Studies, 20 November 2015).

Antonio Missiroli, “After Paris: Why (Now) the Lisbon Treaty,” *Issue Alert*, No. 50/2015 (Paris: European Union Institute for Security Studies,

November 2015).

Sven Biscop, “EU Mutual Assistance is more than defence,” *Commentaries* (Brussels: Egmont Institute, 19 November).

Teija Tiilikainen, “The Mutual Assistance Obligation in the European Union’s Treaty of Lisbon,” *Publications for the Ministry for Foreign Affairs of Finland*, 4/2008 (Helsinki: Ministry for Foreign Affairs, 2008).

(2016 年 1 月 27 日脱稿)

プロフィール

profile

鶴岡 路人

地域研究部米欧ロシア研

研究室 主任研究官

専門分野：欧州国際政治、NATO、EU、核政策

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。

NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。

ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3713-5912

代 表：03-5721-7005（内線 6584, 6522）

F A X：03-3713-6149

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>