

# 日欧安全保障協力

## —NATOとEUをどのように「使う」か—

鶴岡 路人

### 〈要 旨〉

日本と欧州が互いに国際安全保障上の活動を拡大していく中で、両者の間では協力の余地が大きくなっている。別の言い方をすれば、互いに協力することで得られる利益が拡大している、ということである。そこで本稿は、日本の視点から、主要欧州諸国が多く加盟する枠組みである北大西洋条約機構（NATO）と欧州連合（EU）に着目し、自らの政策目標実現の手段として、それらとの協力を日本としてどのように「使う」ことができるかを検討する。

NATOに関しては、①政治・外交上のパートナー、②作戦上のパートナー、③対米協力の一形態としてのパートナー、④多国間安全保障・防衛協力を知る場としてのパートナーの4つの側面において、日本にとってNATOが有効なパートナーであることを明らかにする。同様の手法により、日本にとってのEUを、①政治・外交上のパートナー、②作戦上のパートナー、③「非米」のパートナーとして捉え、日本の外交・安全保障政策において価値を有するパートナーであることを検証する。

### はじめに——日欧安全保障協力を考える

日本の外交・安全保障を議論する場において、欧州との安全保障協力が正面から取り上げられる機会は必ずしも多くない。日本にとっての日米安全保障体制の中心性、及びアジア地域に位置するとの地理的要件に鑑みれば、それは驚くべきことではないだろう。もっとも、例えば1980年代に中距離核戦力（INF）の配備、及びその削減・撤廃が米ソ間及び北大西洋条約機構（NATO）内で議論されていた際には、欧州正面における核兵器の配備及び軍縮交渉の行方が、日本を含めたアジア地域にどのような影響を及ぼすかにつき、中曽根康弘政権下の日本は真剣な検討を行い、実際に行動した。1983年5月の米ウィリアムズバーグでのG7サミットで、サミット参加国の安全保障が「不可分（indivisible）」であると宣言されたことは、欧州と日本との安全保障上のつながりの象徴となった<sup>1</sup>。また、

1 同サミット前後の経緯については、友田錫『入門・現代日本外交－日中国交正常化以後』中央公論社（中公新書）、1988年；五百旗頭真・伊藤元重・薬師寺克行編『岡本行夫－現場主義を貫いた外交官』朝日新聞社、2008年等に詳しい。

2004年から2005年にかけて、欧州連合（EU）内で中国に対する武器禁輸措置の解除が検討され、それに対して（米国とともに）日本が強く反対した事例は、日・EU関係に対立を生じさせたものの、結果として、軍事・安全保障面でのEUへの関心ないし懸念が日本国内でも強まり、東アジアの安全保障環境に関する日・EU間の戦略的対話が発足するきっかけにもなった<sup>2</sup>。しかし、こうした特定の問題への対処を超えて、日欧間の安全保障対話や協力が、日本の外交・安全保障政策の主流に定着したとはいえないのが実態である。他方、日欧関係の文脈においては、政治安全保障的側面よりも、経済・貿易の側面に関心が集中してきた。戦後の日欧関係、特に日・EU関係が「貿易摩擦の歴史<sup>3</sup>」だと言われる所以である。

そうした中で、日欧安保協力を政策的及び研究上の視点から今日再検討しなければならない背景としては、大きく分けて以下の2点が挙げられる。第一に、日欧安全保障協力の現実の可能性と必然性が拡大している。欧州側の変化としては、NATO及びEUが、それぞれ、同盟変革や欧州安全保障防衛政策（ESDP）<sup>4</sup>の発展等を通じ、アフガニスタンに代表されるように、欧州域外の作戦により深く関与するようになった現実がある。これは10年、15年前には考えられなかった展開である。他方日本の側でも、1990年代以降、自衛隊の海外派遣を含め、国際平和協力活動への参加が拡大してきた。その結果、日本と欧州の外交・安全保障上の関心・活動領域が大きく重なるようになったのである。例えばイラク及びインド洋においては、日本の自衛隊と欧州諸国部隊との間での現場での協力が現実のものとなった。2009年に開始されたソマリア沖・アデン湾での海賊対処の作戦においても然りである。日本の自衛隊が海外に派遣される場合、派遣先の現地において欧州諸国の部隊に出会い、隣り合わせで活動することは、すでに日常の光景となっているのである。

同時に、2007年1月の安倍晋三首相のNATO訪問や、麻生太郎首相の2009年5月のベルリン演説に示されるように、政治レベルにおいても、近年、日欧安保協力の強化が提唱されるようになった。欧州との関係の強化は、日本の外交的地平を広げる観点で、重要な戦略的意義を有するものだと言える。その象徴的な考え方は、2006年11月の当時の麻生外相

---

2 日・EU関係における同問題については、例えば、池村俊郎「日欧外交に未来はあるか」『環』第21号、2005年4月；脇坂紀行「EUの対中武器禁輸解除－『米欧中』の混乱をどう回避するか」『朝日総研レポートAIR21』第180号、2005年5月等を参照。対中武器禁輸解除問題に関するEU側の事情の分析としては、May-Britt U. Stumbaum, *The European Union and China: Decision-Making in EU Foreign and Security Policy towards the People's Republic of China*, Nomos, 2009, chap. 6 がおそらく最も詳細である。

3 田中俊郎「日・EU－新しいパートナーシップの誕生」中西輝政、田中俊郎、中井康朗、金子譲『なぜヨーロッパと手を結ぶのか－「日・欧」新時代の選択』三田出版会、1996年、29頁。

4 ESDPは、2009年12月1日に発効した新たなEUの基本条約であるリスボン条約により、共通安全保障防衛政策（CSDP）と改称されたが、本稿の分析対象のほとんどがリスボン条約発効前である点に鑑み、リスボン条約に直接関連する言及を除き、本稿では基本的にESDPの呼称を用いる。

による「自由と繁栄の孤<sup>5</sup>」構想であった。自由と繁栄を広げる有力なパートナーとして、NATO及びEU諸国との協力が位置付けられたのである。いわゆる「価値外交」を進めるのであれば、日米関係が日本の外交・安全保障の基盤であることは踏まえつつも、米国以外とも関係を強化する中で、価値を共有する先進民主主義国家の集まりである欧州との関係を発展させることは、戦略的に合理的な発想である<sup>6</sup>。そもそも世界を見渡しても、国際関係・安全保障に関して責任を果たす意志と能力、さらには価値を共有する主要国は、米国の他は、豪州やインド、韓国等を除き、多くが欧州に所在しているのである。

その後、日本では「自由と繁栄の孤」という言葉は使われなくなったものの、2009年9月の民主党政権発足後も、欧州との協力強化の方向性自体は否定されていないようである。鳩山由紀夫前首相は、自らの政治理念である「友愛」の生みの親として、欧州統合の提唱者であるクーデンホフ＝カレルギー（Richard Coudenhove-Kalergi）に頻繁に言及していた<sup>7</sup>。これは日欧安全保障協力を直接に主張するものではないが、東アジア共同体等を考えるに際して、和解と地域統合という戦後欧州の経験に学ぶ姿勢をこれだけ明示する日本の政治指導者は、歴史上初めてだったと言える。

日欧安保協力を巡るより具体的及び短期的事情としては、2001年12月に策定された日・EU共同行動計画（Joint Action Plan）が10年間の期限を迎え、2011年の日・EU定期首脳協議で、その後の日・EU協力のあり方について決められる予定であるとの背景もある。そのための前段階として、2010年4月の日・EU首脳協議では、「日・EU関係のあらゆる側面を包括的に強化し、それを実行に移す枠組みを定めるための選択肢を示す」ための「合同ハイレベル・グループ」の設置が合意された<sup>8</sup>。その検討を経て、2011年の首脳協議で、「次の適切なステップ<sup>9</sup>」を決定するとされている。経済面では、経済連携協定の扱いが焦点になっているが、日・EU協力全体の中で、政治・安全保障分野は、いずれにしても一つの大きな柱になると見られている。

第二に、そうした日欧安保協力に関する研究が、内外でほとんど進んでいない現実があ

5 『「自由と繁栄の孤」をつくる－拓がる日本外交の地平』麻生太郎外務大臣講演、日本国際問題研究所、2006年11月30日。

6 例えば、高橋昌之（聞き書き）『外交の戦略と志－前外務事務次官・谷内正太郎は語る』産経新聞出版、2009年；麻生太郎『自由と繁栄の孤』幻冬舎、2007年参照。

7 例えば、鳩山由紀夫「私の政治哲学」『Voice』2009年9月号；“Japan’s New Commitment to Asia: Toward the Realization of an East Asian Community,” Address by Yukio Hatoyama, Prime Minister of Japan, Singapore, November 15, 2009等を参照。

8 「第19回日・EU定期首脳協議共同プレス声明」2010年4月28日、東京、第4パラ。これに先立つ2009年の首脳協議では、2010年の首脳協議において、2001年の行動計画の後継枠組みについて検討を開始する旨が表明されていた（「第18回日・EU定期首脳協議共同プレス声明」2009年5月4日、プラハ、第3パラ）。

9 「第19回日・EU定期首脳協議共同プレス声明」、第6パラ。2001年の共同行動計画のような文書を作成するか否かを含めて、「合同ハイレベル・グループ」での検討に委ねられている。

る。その背景には、従来の日欧安保関係が、実質的成果に乏しいものであったとの現実、及びそうした（否定的な）認識が存在している。そのため、例えばイラクにおける日英、日蘭協力等、現場での要請に基づくその都度の協力は行われるものの、それらが日欧関係全体や日本の対外安全保障政策、さらには日本外交という大枠の中で位置付けられる機会には乏しかった。しかし、日本の国益を増進する手段としての日欧安保協力を持続的に進めていくためには、そうした観点から、日欧安保協力に関する知的な基盤を改めて確立する必要がある<sup>10</sup>。

そうした背景を踏まえ、本稿は、NATOとEUを特に取り上げ、それぞれとの協力を、日本の観点からどのように捉えることができるかを検討するものである。それは端的に言えば、日本の各種政策目標を実現し、国益の増進をはかる上で、それらアクターとの協力を「どのように使えるか」に関する検証である。相手を「使う」とは、必ずしも洗練された言い方ではないかもしれない。しかし、人間関係同様、国際関係においても真のパートナーシップは、互いが相手との関係を有益であると考えない限り成立しない。「相互に使い合う」からこそ有益なのであり、そこにパートナーシップの基盤が生まれるのである。日本にとって欧州との関係は、自らの政策目標を実現するための手段である点を確認する必要がある。つまり、協力自体が自己目的化し、惰性で「協力のための協力」が行われるようなことがあってはならない。そのためにも、相手をどのように使うか、という冷徹な議論が必要になるのである。

そこで第1節では、日本の安全保障政策上の協力相手としてのNATOを、政治的パートナー、作戦上のパートナー、対米協力の一形態、多国間安全保障・防衛協力の学校、という4つの視点から検証し、NATOとの協力による利益を明らかにする。続く第2節では、同様の手法を用い、政治的パートナー、作戦上のパートナー、「非米」のパートナーの側面から、EUとの安全保障協力の意義を検討する。

そのような作業を通じてはじめて、日本にとって有用な欧州（との協力）、との認識が確立されることになろう。日本の対外関係や安全保障・防衛政策において欧州との協力が過小評価、ないし軽視されてきたとすれば、それは、欧州との協力が日本の利益に資するものであるという議論が、従来なかなか組み立てられてこなかったことが大きな理由の一

10 同様の問題意識から執筆された本稿筆者による論文として、以下を参照。鶴岡路人「日欧関係への新しい視角－戦略的日欧協力に向けて」『海外事情』第50巻第7-8号、2002年7-8月；同「歴史の中の日欧政治関係－日米欧三極主義の概念と日欧関係」『外交フォーラム』2006年5月；同「EUと日本－パートナーシップの構図」田中俊郎、庄司克宏編『EU統合の軌跡とベクトル－トランスナショナルな政治社会秩序形成の模索』慶應義塾大学出版会、2006年；同「EUの変容とEU研究の新しい課題－日本からの視点」田中俊郎、小久保康之、鶴岡路人編『EUの国際政治－域内政治秩序と対外関係の動態』慶應義塾大学出版会、2007年。

つだった側面が大きい<sup>11</sup>。本稿は、そうした状況を是正することを狙いとしたものである。

なお、「相互に使い合う」との観点では、本来、欧州の側がパートナーとしての日本をどのように使うことができるかについても検討する必要がある。しかし本稿では日本からの視点の分析に限定し、欧州からの視点については、日本が欧州を使う以上欧州にも日本を使わせる必要があること、そして、パートナーとしての日本の魅力を欧州に発信することが、日本の国益に直結することを付言するにとどめたい。

また、本稿ではNATO及びEUという国際的枠組みとの協力に焦点を当てるが、これは、英国やフランス、ドイツといった個別諸国との安保協力が重要でないことを意味するものではない。外交・安全保障・防衛の領域における日欧間の対話や協力は、長らく、それら欧州主要国との二国間関係の枠組みで行われる比重が高かった。そのため、日本においては、二国間関係に比べ、NATOやEUとの協力のための知見や経験の蓄積が大きく遅れている実状がある<sup>12</sup>。そうした背景の下、本稿ではEUとNATOに焦点を当てて議論を進めることにしたい。

## 1 NATOの変革と日本・NATO協力の進展——NATOをどう使うか<sup>13</sup>

### (1) 政治的パートナーとしてのNATO

日本の視点でNATOとの協力への期待を考えた場合、第一に考えられるのは、政治的パートナーとしてのNATO、すなわち政治対話の相手としてのNATOである。2006年5月の麻生外相、翌2007年1月の安倍首相のNATO訪問の際の北大西洋理事会（NAC）での演説においては、両者ともに、拉致問題を含めた北朝鮮問題や中国の軍事力増強等、アジア

11 日本によるEUに対する過小評価との見方については、Michito Tsuruoka, “Expectations Deficit” in *EU-Japan Relations: Why EU-Japan Partnership Cannot Flourish*, *Current Politics and Economics of Asia*, a special issue on ‘Lessons for Asia: The European Union in Comparative Perspective’, Vol. 17, No. 1, 2008; reprinted in Amy Verdun (ed.), *The European Union and Asia: What is There to Learn?* Nova Publishers, 2009を参照。

12 これは特にEUに関する政府としての安全保障・防衛関連情報の収集において問題であり、例えば在ブリュッセルのEU日本国政府代表部には、防衛駐在官も防衛省出身の文民アタッシュェも派遣されていない（ESDP関連はEU代表部内の政務班が担当）。同じくブリュッセル所在の在ベルギー大使館には、防衛駐在官が配置されている他、2009年より防衛省内局出身のアタッシュェが配属され、両者とも事実上主にNATOを担当しているものの、EUは基本的に管轄外である。なお、ロシアを除く欧州地域の在外公館に派遣されている防衛駐在官は計13名（2010年7月現在：ジュネーブの軍縮会議代表部1名を含む）。在オーストリア大使館に派遣の防衛駐在官は、オーストリア国防・軍事に加えて、ウィーンに事務局を擁するOSCE（欧州安全保障協力機構）を担当している。外務省においてEUは、長年主として経済の観点から情報収集・分析の対象とされてきた。そのため、EUの外交・安全保障面に関する知見の蓄積は必ずしも大きくなく、それに従事する担当官の数も、十分とは言えない状況が続いている。

13 本節での4分類の大枠は、Michito Tsuruoka, “Asia, NATO and Its Partners: Complicated Relationships?” *NATO Review*, March 2010で試みた。

地域の安全保障環境にかなりの時間を割いたのである<sup>14</sup>。安倍首相の場合には、極めて率直に、北朝鮮の拉致問題等における日本の立場へのNATO諸国の理解と支持を求めた。つまり日本にとってNATOとの対話とは、国際政治・安全保障上の諸問題、特にアジア地域の安全保障に関わる問題において、自国の立場への理解と支持を得るための場なのである。そして、米国とカナダを除くNATO加盟国が全て欧州に位置していることを考えれば、NATOは、欧州にアプローチする際のルートを提供していると言える。

日欧間の政治対話としては、日英、日仏、日独といった伝統的な二国間の枠組みの他に、日本とEUというチャンネルが従来から存在し、EUとの間では、例えば東アジアの安全保障環境に関する戦略的対話（strategic dialogue）が行われている（後述）。NATOとの対話は、それらに加えての新たな場になっている。首相や閣僚レベルのNATO訪問（事務総長との会談、及びNACでの意見交換）やNATO事務総長の訪日時に対話に加えて、事務レベルでは、概ね年1回開催の日・NATO高級事務レベル協議が確立された枠組みとして存在している<sup>15</sup>。さらに、東アジアの安全保障情勢や中央アジア、ミサイル防衛等の個別テーマに関し、NATO事務局の他、政治委員会（Political Committee: PC）や政策調整部会（Policy Coordination Group: PCG）等の枠組みにおいて各国常駐代表部関係者との間での意見交換もアドホックに実施されている。近年、北朝鮮の核実験やミサイル実験の度に、NACや事務総長がそれを非難する声明を発出しているが、これらは、政治的パートナーとしてのNATOへの日本の期待に応えるものである<sup>16</sup>。軍事同盟であるNATOには、安全保障・防衛問題に日々取り組み、諸問題に精通した人材が集まっている。そのためNATOは、日本にとって、アジアの安全保障問題への理解を求めるとともに、その他の種々の安全保障問題を議論する場として適しているのである。

そうしたNATO像は、日本のみにとってのものではない。米欧主要国が参加し、歴史上最も成功したと言われ、且つ軍事能力面でも最強を誇る軍事同盟であるNATOは、国際政治、中でも国際安全保障分野において、固有のウェイトを有しているのである。その度合いは、NATO自身が認識している以上だと言えるかもしれない<sup>17</sup>。実際、NATOとの

14 “Japan and NATO in a New Security Environment,” Speech to the North Atlantic Council by Taro Aso, Foreign Minister of Japan, NATO HQ, May 4, 2006; “Japan and NATO: Toward Further Collaboration,” Speech to the North Atlantic Council by Shinzo Abe, Prime Minister of Japan, NATO HQ, January 12, 2007.

15 例えば直近では、2010年7月8日に東京で第10回日・NATO高級事務レベル協議が開催され、外務省から佐々江賢一郎外務審議官、防衛省から大江博防衛政策局次長他が、またNATO側からはブレンゲルマン（Dirk Brengelmann）事務総長補（政治安全保障政策担当）他が出席した（「第10回日・NATO高級事務レベル協議開催について」外務省プレスリリース、2010年7月5日）。

16 “Statement on North Korea by the North Atlantic Council,” NATO HQ, Brussels, July 5, 2006; “North Atlantic Council Statement on North Korea Nuclear Test,” NATO HQ, Brussels, October 9, 2006.

17 Tsuruoka, “NATO, Asia and Its Partners.”

政治対話実施に対する域外諸国の需要は、常に高水準で推移している。他方で、NATOを必ずしも好意的に捉えていない諸国にとって、NATOと域外諸国との関係強化は、懸念と疑念の対象にならざるを得ないという現実もある。例えば日・NATO協力に対して、ロシアや中国はしばしば警戒の眼差しを向けるのである。これには、日・NATO間の軍事協力が進むことへの懸念も含まれていると思われるが、NATOの政治的ウェイトへの認識による部分もあろう。また、日・EU協力和日・NATO協力が、特にそれら諸国によって、大きく異なったアングルで認識される——つまり、前者よりも後者に過敏に反応する——事実は、政治アクターとしてのNATOが、EUとは異なる独自の意味を有していることを示している。

それでもNATOは、改めて指摘するまでもなく集団防衛を基礎とした軍事同盟である。それは、国際関係における政治的アクターとして、政治・外交面での影響力拡大を目指す存在ではない。また、加盟国間で共通の外交・安全保障政策の構築を掲げるものでもない。この点が、共通外交安全保障政策（CFSP）、さらにはESDPを掲げるEUとは異なるのである。しかし同時に、NATOは軍事のみの同盟でもない。長年、自らを「政治軍事同盟（political-military alliance）」として位置付けてきたのがNATOであり、北大西洋条約においても、加盟国（締約国）間の政治・経済分野を含めた協力が謳われている<sup>18</sup>。

しかし近年は、NATOが加盟国間の戦略的課題についての協議の場になっていないとの指摘が相次いでいる。NATOは「米欧のパートナーがそれぞれの戦略を議論し調整する第一義的な場ではなくなった<sup>19</sup>」との独シュレーダー（Gerhard Schröder）首相の2005年ミュンヘン安全保障会議でのスピーチは、その代表的なものであり、NATO内に大きな波紋をもたらした。実際、イラク戦争の是非を巡っての2002年後半から翌年3月の開戦に至る過程での議論において、異なる見解を有する加盟国間の協議の場として、NATOが用いられることはなかったのである<sup>20</sup>。

そうした現実を受け、同盟内の真の政治協議の復活、特に、NATOとしての実際の軍事作戦が想定されないような課題に関してもNATOの枠組みを活用した加盟国間での意見交換や協議の実施を求める声が強くなった。気候変動の安全保障への影響やエネルギー

18 前文及び第2条に、福祉（well-being）の増進及び加盟国間の経済政策面での協力への言及がある。

NATOの多面性については、例えばStanley Sloan, *NATO, the European Union, and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Rowman & Littlefield, 2003を参照。

19 “Speech at the 41st Munich Conference on Security Policy,” by Gerhard Schreder, Munich, February 12, 2005.ただし、当日は同首相が体調不良のためシュトルック（Peter Struck）国防相が代読した。

20 イラク危機を巡る米欧関係についての代表的な研究である以下の文献等においても、米欧諸国間の立場調整や協議の場としてNATOが使われた場面はほとんど登場しない。Philip Gordon and Jeremy Shapiro, *Allies at War: America, Europe, and the Crisis Over Iraq*, McGraw-Hill, 2004; Elizabeth Pond, *Friendly Fire: The Near-Death of the Transatlantic Alliance*, Brookings Institution Press, 2004.

安全保障等が新たな課題として言及されている。デ・ホープ・スケッフェル (Jaap de Hoop Scheffer) 前NATO事務総長がこの方面の旗振り役だったが、後任のラスムセン (Anders Fogh Rasmussen) 現事務総長も、NATOの枠組みでの加盟国間の政治協議の活性化を引き続き訴えている<sup>21</sup>。これは、NATOのアジェンダの中では、「政治的変革 (political transformation)」に位置付けられる。域外国との文脈においては、まず加盟国自身がNATOを加盟国間の戦略的協議の場として据え、NATOがそのような役割を担うことが、政治的パートナーとしてのNATOと域外国との政治協議をより有益且つ実質的なものにする基礎となろう。

## (2) 作戦上のパートナーとしてのNATO

今日のNATOの特徴を一言で表現すれば、それは「行動する同盟」である<sup>22</sup>。NATOは現在、コソヴォ (KFOR) とアフガニスタン (ISAF) で大規模な作戦を実施している他、地中海での対テロ作戦 (OAE)、ソマリア沖での海賊対策、イラクでの訓練ミッション (NTM-I) 等、欧州の枠を超えて世界各地で行動している。そしてそれらの作戦には、数多くのNATO非加盟国が参加している。例えばISAFには、NATO加盟の28カ国に加え、18の非加盟国が兵力貢献国 (Non-NATO Troop Contributing Nations: NTCNs) として参加しており、NATOにとっての存在感も大きくなっている<sup>23</sup>。NATOと非加盟国との間の作戦上の協力 (operational cooperation) は、実態として拡大しているのである。古くは、1990年代のボスニア等、旧ユーゴスラヴィア諸国でのNATO主導作戦に、豪州やニュージーランドが兵力貢献を行っていたこともあるが、当時と比べても今日、非加盟国の占めるウェイトや意味は増大していると言える。その背景には、NATOによる作戦上のコミットメントが、NATO加盟国の能力を超えて拡大してしまった現状がある。つまり、加盟国のみで自己完結的に全ての作戦を実施することが不可能になっているのである。同時に、欧州の旧共産主義諸国の多くがNATO加盟をすでに果たしてしまった今日、非加盟国の中でも、PfP (平和のためのパートナーシップ) に参加する欧州及び中央アジア諸

21 “NATO in the 21st Century: Towards Global Connectivity,” Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Munich Security Conference, Munich, February 7, 2010; Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer at the Munich Security Conference, Munich, February 4, 2006.

22 この点の概観としては、鶴岡路人「行動する同盟」『岐路に立つNATO - 米欧同盟の国際政治』日本国際問題研究所研究会報告書、日本国際問題研究所、2010年を参照。

23 NATO主導作戦へのNATO非加盟国による貢献については、例えば “Contributions of Non-NATO Members to NATO Operations,” Report by Sverre Myrli (Rapporteur), Sub-Committee on Future Security and Defence Capabilities, Defence and Security Committee, NATO Parliamentary Assembly, November 15, 2008 (159 DSCFC 08 E rev.1)を参照。各国の最新の貢献兵力数については、“International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures,” NATO, July 6, 2010参照。



国に代わり<sup>24</sup>、域外の、従来コンタクト諸国（Contact Countries）と呼ばれてきた諸国——日本、豪州、韓国、ニュージーランド等——の存在が増大している。NATOにとって新たなパートナーとの協力は、いわば「支援の輸入<sup>25</sup>」であり、自らの主導する作戦に貢献する意思と能力のある諸国との協力は当然歓迎される。

他方、域外諸国にとっても、NATOとの作戦上の協力は、有効な手段になるケースが少なくない。領土防衛のための伝統的な戦争に関する限り、PfP諸国はともあれ、地理的に遠く離れた日本等の諸国にとって、NATOとの協力は想定外である<sup>26</sup>。しかし、今日の世界で（特に先進諸国の）軍隊の関与する活動は、多くの場合、平和維持活動や安定化・復興作戦等の平和作戦（peace operations）である。しかも重要なことに、ほとんどのそうした作戦は、単独ではなく、多国間で行われるのである。さらに、国際的な平和作戦における世界的なトレンドを見た場合、国連指揮によるいわゆる国連PKOの比重が、近年相対的に低下していることも明らかになる。代わって拡大しているのが、NATOやEU、さらにはアフリカ連合（AU）といった地域組織主導の平和作戦である<sup>27</sup>。AUの活動は域内であるアフリカ大陸に事実上限られるが、NATOやEUによる平和作戦は、基本的に域外（加盟国領土外）が想定されている<sup>28</sup>。

そうした状況は、NATOやEUに参加していない諸国に対して、新たな現実を投げかけている。つまり、ある国が国外での平和維持や安定化・復興に貢献したいと考えた際、その国際的活動を主導するのが、国連ではなくNATOやEUといった、自らが加盟していない地域組織になるケースが、実際に発生しているのである。例えばアフガニスタンの

24 PfP諸国の中では、中立政策の関係でNATOに加盟していないフィンランドやスウェーデンの貢献が目立っている。PfPにおいては、それらの欧州先進諸国と、NATO加盟の意思も見通しもほとんどない中央アジア諸国との間での二極化が進行している。この点については、鶴岡路人「新たな役割－模索するNATO」『岐路に立つNATO』、100-101頁。

25 Karl Heinz-Kamp, "Global Partnership: A New Conflict Within NATO?" *Analysis and Arguments*, No. 29, Konrad Adenauer Foundation, May 2006, p. 4.

26 NATOの北大西洋条約の集団防衛規定（第5条）が適用されるのはNATO加盟国（北大西洋地域にある加盟国領土）のみであり、非加盟国には適用されない。加えて、日本の場合には集団的自衛権行使の制約上、NATO域内での外部からの武力攻撃の事態において、日本が関与する余地はない。NATO加盟国である米国との関係においても、日米安全保障条約は日本の米国防衛義務を規定しておらず、米国が武力攻撃を受けた場合でも、日本がNATO諸国と共に米国を軍事的に支援することは想定されていない。他方で、米国を巻き込む日本周辺での有事において、NATO諸国が（NATOとしての第5条発動ではなく）独自の判断により同盟国である米国を同地域において軍事的に支援し、それによって日本が間接的な利益を受ける可能性は、少なくとも論理上は排除されていないと考えられる。しかし、それも机上の仮定の域を出るものではない。

27 このトレンドに関しては、例えば、Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations 2009*, Lynne Rienner Publishers, 2009を参照。

28 NATOないしEUの加盟国で唯一例外があるとすれば、キプロスである。ギリシャ系とトルコ系の対立で和平の達成されていない同国は、国連PKOを受け入れている。NATOに関しては領土防衛の作戦においてNATO部隊がNATO加盟国に展開されることが想定されているが、平和作戦とは性質が異なる。

ISAFは、2001年末の発足当初こそ、有志連合として、意志と能力のある諸国が半年交代で指揮を担当していたが、司令部機能の設置や維持のコストの問題により、2003年8月からは、NATOが指揮を担うことになった<sup>29</sup>。NATO非加盟国は、たとえ当時兵力をアフガニスタンに出していたとしても、そしてたとえNATOが指揮をとることに反対であったとしても、最終的にこの決定を覆したり、その結果から逃れることはできないのである<sup>30</sup>。

これを肯定的に捉えれば、NATOやEUを、国際社会への自国の貢献及び国益追求を可能にする枠組みとして活用し、自国の部隊を参加させるということである。例えばアフガニスタンに関してある国が、自ら軍事的なコミットをすることで、同国が再び国際的テロの温床となり地域の不安定につながることを防ぐことが国益であると判断した場合、NATOと協力することで、それが可能になるのである。

ただし、NATOとの協力の具体的な形態に関しては、さまざまな方法がある。NATOとの間で参加協定の締結等の正式な手続きを経て兵力貢献国となり、ISAFの指揮下に入るという選択肢もあれば、すでに現地で活動している他国との個別の取り決めにより（つまりNATOとは公式の関係は持たずに）、現地で協力することも可能である<sup>31</sup>。もっとも、少なくとも理屈の上では、単独の活動を実施することも可能であろう。しかし、どんなに自己完結性が高い活動をしようとも、ISAFとの役割分担等での調整の必要性は当然出てくるし、そもそも、今後新たにアフガニスタンでの作戦に参画する国が、緊急時の支援（*extremis support*）や安全情報の収集等を含め、ISAFの有する能力や各種インフラに全く頼らずに活動することは、現実問題として想定し得ない。また、例え物理的に可能だと仮定しても、限られた資源の使い方としてそれが最も効率的である可能性は皆無に近いのではないか。そうである以上、域外国にとっても、NATOと協力することの実際上の利益が存在するという結論になる。また、NATOとの手続きを経て正式なISAF貢献国の地位を得れば、さまざまなレベルのISAF兵力貢献国会合にも参加することになり、政策形成への参画や情報共有の度合いも高まる<sup>32</sup>。

29 Diego Ruiz Palmer, "The Road to Kabul," *NATO Review*, Summer 2003.

30 2003年以降ISAFの展開地域は拡大し、2006年秋に全土展開が完了した。その過程で、地方復興チーム（PRT）を含め、従来米主導の不朽の自由作戦（OEF）の指揮下にあった各国部隊の多くは、ISAFの指揮下に移ることになった。兵站や緊急時の支援等での米軍への依存度の高い一部諸国には、米軍指揮下からNATO主導のISAF指揮下に移ることへの抵抗があったが、活動を続ける以上、それ以外の選択肢は事実上なかった。なお、ISAFは国連安保理のマンデートに基づく活動であり、安保理常任理事国であれば、NATOに対する授権に拒否権を行使することが可能だったと言える。

31 アフガニスタンISAFの下で活動するPRTには、ISAFには正式に参加していない諸国が、PRT主導国との二国間取り決め等により要員を派遣しているケースがある。その場合、ISAFの公式な兵力貢献国とは見なされない。後述するリトアニア主導PRTへの日本人の派遣もこの範疇に入る。

32 兵力貢献国会合は、現地ベースでISAF参加国として開催される各種会合に加えて、NATO本部のあるブリュッセルにおいてもPCG等の枠組みで、現地情勢のブリーフィングやNATO作戦の協議・説

ISAFへの兵力貢献は、NATOへの「貢献」であると捉えられがちであり、実際、NATOの側においても、「貢献」を得ているという認識が根強い。しかし、域外国にとっては、単独では不可能な(例えばアフガニスタンでの)活動が、NATOと協力することによってはじめて可能になるという側面を見逃してはならないのである。つまり、国際平和協力に関する自国の活動内容や範囲の拡大のための手段として、NATOを活用するという視点である。デ・ホープ・スケッフェル前NATO事務総長は、「NATOは他国が自らの貢献をより効果的に行うために使うことのできる枠組みである<sup>33</sup>」と的確に指摘している。

日本に関しては、武力の行使に関わる問題や集団的自衛権の制約等、法的な観点から、自衛隊がNATOの指揮下で活動することは短期的には極めて難しい<sup>34</sup>。それでも、NATOの指揮下に入らない範囲での作戦上の協力も十分に考えられる。またNATO作戦への正式な参加の有無に関わらず、実態として、現地においてNATOと協力する以外に有効な選択肢がない、ないしそうすることが日本の活動の効果を上げ、ひいては日本の国益につながるという場面は実際に発生している。アフガニスタンにおいては、2007年以降、人道・復興支援分野で、ISAFを通じて各地のPRTと連携した支援が行われており、チャグチャランのリトアニア主導PRTには、2009年から日本人の開発専門家（文民支援チーム）が派遣されている<sup>35</sup>。開発援助の経験や資金の豊富でないリトアニアにとって、日本の支援が貴重であったという側面に加えて、日本の側から見れば、NATOとの協力により、単独では実施が困難な地域に対して支援を行うことが可能になったという点が重要である。作戦上のパートナーとしてのNATOという視点は、軍事分野のみに限定されるのではない。なお、日・NATO間では2010年6月に情報保護協定が署名された<sup>36</sup>。これは、今後日本とNATOが協力を行う上で、必要な情報を交換するための基礎となるものである<sup>37</sup>。

---

明の他、戦略・政治レベルの協議が行われている。また、近年ではISAF貢献国の枠組みで国防相会合が事実上定期的で開催されるようになってきている（NATO国防相会合の際に併せて開催）。2010年2月にイスタンブールで開かれたISAF貢献国国防相会合には韓国が初めて参加した。また、新しく指名されたペトレイアス（David Petraeus）ISAF司令官がカブールへの着任を前にして2010年7月1日にNATO本部を訪問した際にも、ISAF貢献国の大使級会合が開催され、ブリーフィング及び意見交換が行われた。

33 “Meeting the Security Challenges of Globalisation,” Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, Tokyo, December 13, 2007.

34 この点を強調し、日・NATO協力の発展に慎重な見方を示したものとして、Masashi Nishihara, “Can Japan be a Global Partner for NATO?” in Ronald Asmus, ed., *NATO and Global Partners: Views from the Outside*, Riga Papers, German Marshall Fund of the United States, 2006参照。

35 「アフガニスタンのチャグチャランPRTへの文民支援チームの派遣」外務省プレスリリース、2009年4月17日。

36 「日・NATO情報保護協定の署名・締結」外務省プレスリリース、2010年6月25日。

37 情報保護協定は、作戦上の協力の際にのみ活用されるものではなく、政治対話においても、機密情報を基にした意見交換を可能にする基礎となる。また、NATOが主催するセミナーや各種のトレーニング・プログラム（本節第4項参照）の中にも、機密指定のものがあり、情報保護協定の締結が参加の前提条件となる。

### （3）対米協力の一形態としてのNATO

日本にとってのNATOとの協力が有する比較優位を、欧州主要国との二国間協力やEUとの協力との関連で考えた場合、それは、NATOには米国が参加していることである。端的に言ってNATOは、米国を盟主とした同盟である。米国以外のNATO加盟国にとって、NATOの本質は米国との同盟だと言える。冷戦の文脈でNATOが創設されたとき、それは、欧州の安全保障に対する米国の永続的なコミットメントを引き出すための手段だったのである。そして、冷戦後に加盟を果たした旧共産主義諸国にとってNATO加盟は、北大西洋条約第5条の集団防衛コミットメントを米国から受けることと同義だった。そのためNATO政策は、各国で対米政策の中核に位置付けられている。

日本においては、外務省で欧州局（政策課）がNATOを主管していることから窺われるように、欧州の文脈でNATOを捉える傾向がある<sup>38</sup>。実際、28カ国のNATO加盟国のうち、米国とカナダを除く26カ国は欧州諸国であり、欧州の要素が強いことは否定し得ない。また、NATOは多国間同盟であることが特徴であり、圧倒的な軍事力を有する米国ですら、NATOを自らの意のままに、自由に動かせるわけではない。2003年のイラク戦争を巡ってのNATO内の分裂は、同盟内における米国のパワーの限界を示すものだったと言える。

それでも、日本の安全保障政策においてNATOを捉える場合、NATOに米国が含まれる点は、大きな要素になる。特に自衛隊の海外派遣を伴う形で日本が国際平和協力活動に参加する場合、好むと好まざるとに関わらず、対米関係、日米協力という考慮が、国内的にも大きな位置を占める現実がある。例えば2003年に小泉政権がイラクへの自衛隊派遣を決定した際、小泉純一郎首相は、イラク派遣の決定を説明する中で、日米同盟強化の必要性を真っ先に挙げた<sup>39</sup>。日米同盟が独立変数ないし目的であり、イラク派遣やその他自衛隊の活動は従属変数、ないし日米同盟強化のための手段であるとの構図だったと言える。9.11テロを受けての2001年からのインド洋での補給活動は、より明確に対米協力の文脈で始められたものである。

38 ただし、日・NATO高級事務レベル協議の日本側代表は、近年政治担当の外務審議官が務めることが多いが、総合外交政策局長が務めることもあり（2006年4月）、安全保障政策課を中心に、NATO関連業務への総政局の関与は小さくない。小泉政権下で「世界の中の日米同盟」が標語とされた時期、NATOはその「欧州フロント」であるとの考え方が総政局を中心に存在していたが、それが外務省や政府全体、さらには政府外の専門家を含めたコンセンサスになっていたとは言い難い。日本では、（筆者を含めて）NATO専門家のほぼ全てが欧州研究者である。これは、欧州諸国におけるNATO専門家の多くが米国専門、ないし米国に詳しい人々であるのと対照的と言える。加盟国の中ではほぼ唯一の例外として、米国において、国務省内では欧州担当部局（欧州・ユーラシア局）がNATOを主管し、NATO専門家と欧州専門家の重なる度合いが高い。

39 例えば、「小泉総理大臣記者会見（イラク人道復興支援特措法に基づく対応措置に関する基本計画について）」2003年12月9日を参照。

2009年9月に発足した民主党政権下では、そうした思考様式の比重は低下する可能性が高いと見られている。それでも、国際平和協力活動での自衛隊の海外派遣の決定をする際、(災害救援のための緊急派遣のような事例を除き、) 現実問題として日米の文脈を完全に排除することは容易ではないだろう。同時に、自衛隊による国際平和協力活動が日本全体としての対外関係ツールの一部である以上、より大枠の戦略的目標に資する形でそれを活用することは、日本の国益の観点から否定されるべきではない。そのように考えた場合、NATOに米国が参加しており、NATOとの協力が対米関係の文脈に位置付け可能であることは、日本にとってNATOとの間の将来的な作戦上の協力の可能性を高める要素になると指摘することが可能であろう。NATOとの協力というルートを通じて、新たな日米協力が可能になるのである。

なお、これに関連し、対米協力においてNATOを介在させることは、米国との二国間協力の要素を薄める機能を有する点にも着目する必要がある。米国の同盟国においても、国内政治上の制約等で、米国とのあからさまな二国間協力が憚られる場合がある。その場合に、NATOを通じた協力を行うことで、対米協力を多国間化 (multilateralise) することができるのである。例えばアフガニスタンにおいてドイツは、米国の要請を受ける形で、2004年秋から北部でPRTを主導することになったものの、米国主導の有志連合であるOEFでの枠組みでの活動を避け、NATO主導のISAFの傘下で活動することを求めた。当時のISAFは未だ活動領域が限られており、北部には展開していなかったが、ドイツのそうした国内事情による要請が、ISAFの活動範囲拡大の決定を推し進めることになった<sup>40</sup>。

NATOの側において、日本との協力強化を唱え続けてきた筆頭も米国である。安全保障上の脅威や挑戦がグローバル化する中で、グローバルなNATOの活動を支えるためには、域外諸国との協力が必要になってきたことの結果である。NATOにとってこれはパートナーシップ政策強化の一環であるが、欧州の非加盟国を対象としたPfPや、地中海諸国の参加する地中海ダイアログ (MD)、湾岸諸国とのイスタンブール協力イニシアティブ (ICI) という、すでに確立されたパートナーシップの枠組みを超えた域外諸国、中でもNATOと価値と利益を共有する諸国を考えた場合、アジア太平洋の日本や韓国、オーストラリア、ニュージーランド等が候補となるのは、半ば自明であった。そして、それらの多くは米国の同盟国である<sup>41</sup>。

日本以外のこれら3カ国にシンガポールを加えた諸国は、いずれもISAFに部隊を派遣し

40 例えば、宮原信孝「アフガニスタンISAF」日本国際問題研究所『岐路に立つNATO』、54-55頁。

41 Michito Tsuruoka, "NATO's Evolving Relationships with Asia-Pacific: Cooperation in Afghanistan and Beyond," paper presented at the Annual Convention of the International Studies Association (ISA), New York, February 15-18, 2009.

ている。アフガニスタンの安定化と復興という目的は共有しつつも、それら諸国がISAFに参加する背景の多くの部分は、対米関係、すなわち対米協力への考慮が占めているのが実態である<sup>42</sup>。例えばニュージーランドはバーミヤン州でPRTを主導しているが、2006年にISAFの活動範囲の拡大によりISAFの傘下に入るまでは、米軍主導のOEFの傘下で活動しており、同国がISAF兵力貢献国となったのは、ISAFの活動範囲拡大の意図せざる結果に過ぎないのである。OEFへの参加が対米協力であったことには議論の余地がないだろう。李明博政権下での韓国のISAF参加も、対米協力が主眼だと言える。これらのケースでは、対米協力のいわば副産物としてNATOとの協力が生まれているわけだが、今後は、対米協力の一つのツールとして積極的にNATOを使うという発想も可能になるだろう。

日米間の文脈では、例えば2007年5月の安全保障協議委員会（いわゆる「2+2」）が、日米の「共通の戦略的目標」の一環として、「日本・NATO間の広範な協力の実現」を挙げている<sup>43</sup>。日本の外交的地平を広げる中での欧州との関係強化の文脈において、NATOとの協力の強化が日本の戦略的利益に適うことは事実であり、今後とも追求される必要がある。しかし同時にNATOとの協力は日米協力の一環にも位置付けることができるのであり、この点にも、パートナーとしてのNATOの利点が存在することを改めて認識する必要がある。

ただし、欧州の一部には、NATOが域外の米国の同盟国との関係を強化することで、NATO内での米国の影響力が強まることや、NATOが米国の政策ツールとしての性格を強めてしまうことへの警戒心も根強い<sup>44</sup>。そのため、日本としても、日米協力のみが狙いでNATOとの関係を強化しているとは見られない配慮が求められよう。

#### （4）多国間安全保障・防衛協力の学校としてのNATO

パートナーとしてのNATOの活用を考えた場合、第4の側面は、多国間安全保障・防衛協力の実態に触れ、それを経験し、学ぶ場としてのNATOである。安定化任務を含めた平和作戦の遂行は、NATOにとっては新しい経験であり、1990年代半ばに始まったに過

42 同様のことは多くの欧州諸国に関しても言え、それら諸国のISAF参加は、多くの場合、自国の安全保障のための自発的措置としてよりは、対米協力や対米結束（ないし同盟の結束維持のための義務の一環）として理解されている。

43 “Alliance Transformation: Advancing United States-Japan Security and Defense Cooperation,” Joint Statement of the Security Consultative Committee by Secretary of States Condoleezza Rice, Secretary of Defense Robert Gates, Minister for Foreign Affairs Taro Aso and Minister of Defense Fumio Kyuma, Washington, D.C., May 1, 2007.

44 例えば、Henning Riecke and Simon Koschut, “NATO’s Global Ambitions: The Dispute over Enlargement Reflects Uncertainties about NATO’s Function,” *IP*, Global Edition, Summer 2008, p. 35参照。

ぎない。それでも、実力組織としてその能力と実効性を急速に証明できたのは、創設以来、同盟国間での相互運用性の向上を軸とした多国間の調整・協力を絶え間なく行い、司令部機能の維持を行ってきたからに他ならない。その長年の経験があつてこそ、NATOは、当初必ずしも想定していなかった平和作戦の領域においても、大きな役割を果たすことができたのである。昨今は、ISAFを始めとするNATOによる実際の作戦遂行が注目される傾向にあるものの、NATOが60年間蓄積してきた比類なき経験は、むしろ、多国間での作戦計画（operational planning）、防衛計画（defence planning）、訓練を含めた各種基準等の平準化（standardisation）、調達協力、研究・開発協力、装備品の整備における協力等の分野に存在している。NATOの組織を見ても、例えば事務局（International Staff: IS）において作戦局が単独の局（Division）となったのは2003年になってからであるのに対し、防衛政策計画局（Defence Policy and Planning: DPP）や防衛投資局（Defence Investment: DI）は、従来からNATOの中核として多くのスタッフを抱えてきた他、ルクセンブルグに本拠を置くNAMSA（NATO Maintenance and Supply Agency, 1958年創設）は、NATO加盟国間での装備品の部品調達や整備の支援を担っている大規模な組織である。最近では、米ノーフォークに置かれた変革連合軍司令部（Allied Command Transformation: ACT）を中心に、加盟国軍隊のさらなる変革に向けての研究・訓練が進められている。いずれにおいても米国の役割が重要であることは事実だが、多国間の枠組みで、多数の国の参加で行われているところにNATOの特色がある。

翻って日本の位置するアジア太平洋地域においては、ASEAN地域フォーラム（ARF）に代表される政府間の安全保障協力枠組みが複数存在するが、そのARFにおいても、各国の部隊が参加して実働演習が行われたのは、災害救援に関する2009年5月のフィリピンでの演習（Voluntary Demonstration of Response: VDR）が初めてであった。これには、日本からも自衛隊等が参加した<sup>45</sup>。しかし、コブラ・ゴールド等の米国主導の多国間演習を除き、多国間で作戦を計画し遂行するような経験の蓄積は、地域内にはほとんど存在しないのである。そうした状況に鑑みれば、NATOとの各種対話や協力を通じて、多国間における軍事作戦の計画や指揮がどのように行われ、それを支える各国軍の相互運用性の確保がどのように図られているのか等につき、NATOの経験を知ることは、日本にとっても貴重なことであろう<sup>46</sup>。

しかもNATOは、冷戦後の拡大の過程において、旧共産主義諸国に対して「NATO基

45 「ARF災害救援実働演習への防衛省・自衛隊の参加について」防衛省、2009年3月27日。

46 長島純「NATO変革の深化と日本-日・NATO防衛協力へのインプリケーション」『海外事情』第53巻第11号、2005年11月、102頁。

準」を伝授するための努力を重ねてきた。その結果が、PfPの枠組みで整備された「パートナーシップ・ツールズ (partnership tools)」と呼ばれる、演習やセミナー等の各種訓練プログラムである<sup>47</sup>。その一部はすでに日本（及びその他の域外諸国）にも開放され、セミナーへの参加や演習へのオブザーバー派遣等が数年来行われている<sup>48</sup>。旧共産主義諸国を対象としてきたプログラムの中には、例えば軍隊の民主的統制や国防予算の透明性・アカウンタビリティに関する教育等、日本にとって必ずしも必要とは思われない内容も多く、全てが参考になるわけではない。しかし実際の作戦遂行の現場以外にも、多国間でのいわば「仕事の仕方」に実際に触れる経験が少ない日本にとって貴重なものが少なからず含まれている。

そうした技術的観点に加えて、多国間枠組みや同盟の実態を知ることは、より広い意味もあるのではないか。日米のみの文脈では、安全保障や防衛に関する限り、日米が対等な立場に立つことは極めて難しく、何でもできる「普通の国」である米国と、制約だらけで何もできない「特殊な国」の日本、という非対称的な構図や認識が固定化されがちである。しかしNATOは、予算面でも能力面でも「特殊な国」である米国と、予算や能力の面に加えて域外での作戦への部隊派遣や戦闘任務への参加に関しても制約の多い大多数の「普通の国」からなる同盟なのである。集団的自衛権の問題を始め、日本の自衛隊が抱える各種の制約が、欧州諸国の軍隊に比べて格段に大きいことは事実である。特に集団的自衛権を巡る神学論争とでも言うべき問題は、国際政治の常識からかけ離れている。しかし、軍隊の国外展開や武力行使に関わる制約の有無で分ければ、NATOでもそうであるように、制約がある国の方が多数を占め、日本がその一員であることもまた客観的事実である。それが故に、例えばアフガニスタンISAFにしても、軍事作戦上の観点から必要とされる兵力・能力<sup>49</sup>の達成は、常に困難を伴う作業であった。各国からの貢献を得るためにNATO

47 NATOの基本的方針については、“The Euro-Atlantic Partnership: Refocusing and Renewal,” June 23, 2004, また実践の評価については、Susan Pond, “Understanding the PfP Took Kit,” *NATO Review*, Spring 2004; Robert Weaver, “Continuing to Build Security Through Partnership,” *NATO Review*, Spring 2004が、PfP諸国に関するものだが参考になる。

48 実際にはそれ以前から日・NATO間でも小規模に開始されていたが、「パートナーシップ・ツールズ」の一部がコンタクト諸国に公に解放されるようになったのは2006年11月のリガNATO首脳会合である (“Riga Summit Declaration,” Issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Riga, November 29, 2006, para. 13)。リガ首脳会合の決定については、鶴岡路人「NATO変革の現段階－新たな役割と新たなパートナーシップ」『外交フォーラム』2007年4月号も参照。日本の参加については、デ・ホープ・スケッフェルNATO事務総長訪日時に発表された“Joint Press Statement by the Prime Minister of Japan and the Secretary General of NATO,” Tokyo, December 13, 2007でも言及がある。

49 NATOでは、Combined Joint Statement of Requirements (CJSOR) と呼ばれる必要兵力・能力リスト（非公表）が作戦毎に作成され、状況の変化に応じて随時見直される。各国は、同リストに沿って、必要とされている兵力・能力を提供する。



内では、欧州連合軍最高司令部（SHAPE）の下で、兵力造成会合（force generation conference）が必要に応じて開催されているが、例えばヘリコプターの追加派遣の必要性が提起されても、多くの加盟国は、他国による貢献の表明を待ちつつ、会議が終わるのをじっと待つような光景が繰り広げられることがあると言われている。そして、自国が可能な分野があれば、さまざまな留保条件（caveats）を付帯させて貢献を行い、可能な限りのアピールを行う。米国にとってそれは苛立ちの対象ではあっても、これが「普通の国々」による多国間同盟の現実なのである<sup>50</sup>。

本稿は、もとよりそうした欧州諸国の「知恵」を日本がそのまま模倣すべきだと主張するものではない。また日本と欧州諸国では置かれた状況が異なることも踏まえる必要がある。それでも、少なくともそうした世界の現実を知った上で日米の文脈を相対化して捉える視点は、今後さらに必要になってくるのではないか。自衛隊による今後の国際平和協力活動において、米国からの期待、要請、要求等を値切りつつ、日本が可能な活動を米国にお膳立てしてもらうような従来の構図を脱したいのであれば、視野を、日米の二国間から、多国間に拡大することが不可欠であろう。日本以外の米国の同盟国が米国との協力を行う現場に接することによって、日米協力をまた違った視点から捉えることが可能になるのである。それは同時に、国際的な平和作戦や紛争後の復興支援等に関する国際的な常識、ないし相場観のようなものを、実像として理解することにもつながるのではないか。そうした認識は、例えばインド洋での補給活動に関連して米中央軍司令部（CENTCOM）の「有志連合村」に派遣された連絡調整要員の経験からも得られ始めていたようである<sup>51</sup>。加えて、米国との多国間同盟であるNATOにおいて各国が長年築いてきた多国間での軍事・防衛協力の営みを知ることは、日本にとって有益である。

## 2 EUにおける安全保障防衛政策の発展と日本・EU安保協力の可能性

### —EUをどう使うか

#### (1) 政治・外交上のパートナーとしてのEU

安全保障を含めた日本の対外関係においてEUの価値を考えた場合、第一はNATO同様、政治・外交上のパートナーとしての側面である。EUは1990年代以降、CFSPを発足させ、

50 ISAFにおける留保条件の問題については、例えばSally McNamara, “NATO Allies in Europe Must Do More in Afghanistan,” *Backgrounder*, No. 2347, Heritage Foundation, December 2009, pp. 5-7参照。

51 朝日新聞「自衛隊50年」取材班『自衛隊 知られざる変容』朝日新聞社、2005年、58頁。

さらにはESDPの枠組みにおいて、軍事ミッションを含めた活動を拡大してきている<sup>52</sup>。日本にとっての政治・外交上のパートナーとしてのEUが、NATOと異なるとすれば、それはEUが共通の外交、安全保障、防衛政策の構築を目指す統合体であるという事実である。

この分野でEUが国際的に重要なアクターである背景はさまざまに存在するが、物理的な意味での第一は、経済面を含めての総合的なパワーの大きさである。特に経済面で大きなウェイトを占めるからこそ、世界貿易機関（WTO）等での国際通商交渉や気候変動に関する交渉等でも、EUの行動が全体の行方を左右する要素になるのである。したがって、外交・安全保障分野でEUが大きな存在であるのは、EUがCFSPやESDPを実施しているからではない。その逆であり、欧州主要国を網羅し、巨大な域内市場や単一通貨ユーロ等に代表される基盤があるからこそ、「不可避免的にグローバル・プレイヤー<sup>53</sup>」として、政治や安全保障面でも役割を果たす必要性が生まれたのである<sup>54</sup>。NATOが軍事安全保障の面に特化した存在であるのに対し、EUは多分野にまたがるアクターである。

その上で、国際場裏でのEUの力の構造として存在するのは、加盟国の多さである。国際社会においては、国連総会に象徴的であるように、主権国家が1国1票を持つのが通例である。その中で、27の加盟国を有する連合体であるEU（諸国）は、不可避免的に大きなウェイトを持つのである。国際機構等において、EUが過剰代表の状態であるとの批判は以前から存在するが、これは現実であり、日本を含めた域外国としては、与件として受け入れた上でEUとの付き合い方を考える他ないのである。しかも、英国とフランスの2カ国は国連安全保障理事会の常任理事国でもある。特にその2カ国については、例えば英国が伝統的に「国力以上の影響力（punch above its weight）」を有すると言われるように、国際社会において、ある種特殊な発言力・影響力を維持している。だからこそ、日本としては、国際的な政治・安全保障問題への対処にあたって、EUの支持を取り付けることが、外交上重要になるのである。

またEUにおいては、2009年12月のリスボン条約の発効により、欧州理事会（EU首脳会議）常任議長と外交・安全保障EU上級代表（EUHR）のポストが設置された他、EUHRを補佐する組織として、欧州対外行動局（EEAS）が近く創設される予定である。これら

52 包括的なレビューとしては、以下が参考になる。Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, eds., *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999-2009)*, European Union Institute for Security Studies, 2009; Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave, 2007.

53 この表現は、*A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, Brussels, December 12, 2003, p. 1から。

54 鶴岡路人「EU外交の中の欧州安全保障防衛政策－付加価値の再検討とEU内調整の課題」田中・小久保・鶴岡編『EUの国際政治』、239頁。

の新しいポストや組織が実際にどのように機能するか、現時点では不明な部分も少なくない<sup>55</sup>。特に、EUHRに就任した英国出身のアシュトン（Catherine Ashton）氏は、外交・安全保障分野での経験不足が繰り返し指摘されている他、EUの可視性を高めるためのポストだったにも関わらず、ほとんど顔が見えないとの批判も多い<sup>56</sup>。しかし、新たな制度の導入にともなう過渡期的な停滞や混乱はあっても、国際関係でのウェイトに関する上述の基礎的な条件が変わることはなく、域外国としては、それを踏まえてEUとの付き合い方を真剣に考える必要がある。

政治・外交上のパートナーとしての日・EU協力の背景には、EU側の変容とともに、日本の対外的コミットメントの拡大がある。1990年代以降、国連PKOを始めとする国際平和協力活動への自衛隊の参加に象徴されるように、経済面以外の対外的関与、すなわち、政治・安全保障面での役割を拡大してきたのである。そうした中で、日本とEUの間で、関心分野や活動領域がより大きく重なるようになった。「日本がグローバルに達成しようとするのを助けるためにEUのパワーを利用する<sup>57</sup>」といった発想が出てくるのも、その結果である。また、小泉内閣で設置された対外関係タスクフォースの報告書（2002年11月）は、「これからの新しい秩序の世界の中にあって、日本外交にとっては案件毎に強力な連携の相手も必要である。いくつかのケースにおいてそれが期待できる合理的な相手は欧州であろう<sup>58</sup>」と指摘した。2001年12月に合意された日・EU共同行動計画でも、柱の一つとして政治・安全保障分野での協力強化が打ち出され、それに関して「特別の野心（particular ambition）」があるとされた<sup>59</sup>。

ただ、2000年代半ばにおける日・EU間の政治・安全保障対話は、対立的な問題の浮上

55 リスボン条約発効後のEUの外交・安保政策については、例えば以下を参照。Bruno Angelet and Ioannis Vrailas, eds., *European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty*, Egmont Papers, No. 21, Egmont-The Royal Institute for International Relations, May 2008; Sven Biscop and Franco Algieri, eds., *The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration*, Egmont Papers, No. 24, Egmont-The Royal Institute for International Relations, June 2008; Jean-Claude Pirijs, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010, chap. 7. EEASについては例えば以下を参照。Stefani Weiss, “External Action Service: Much Ado About Nothing,” *Spotlight Europe*, 2010/5, Bertelsmann Stiftung, June 2010; Richard Whitman, “Strengthening the EU’s External Representation: The Role of the European External Action Service,” Standard Briefing, Policy Department, Directorate B, Directorate-General for External Policies of the European Union, European Parliament, EXPO/B/AFET/2009-01/Lot6/02, February 2010.

56 厳しい批判として、“Charlemagne: Shrinking the Job to Fit the Woman?” *The Economist*, February 13, 2010を参照。

57 佐々江賢一郎、田中俊郎、実哲也「EUの試みから日本が学ぶこと（座談会）」『外交フォーラム』2002年7月、35頁。引用は佐々江（当時外務省経済局長）発言。

58 対外関係タスクフォース『21世紀日本外交の基本戦略－新たな時代、新たなビジョン、新たな外交』2002年11月28日、20頁。

59 “Shaping Our Common Future: An Action Plan for EU-Japan Cooperation,” European Union-Japan Summit, Brussels, December 8, 2001.

をきっかけとして発展することになった。それは、本稿冒頭で触れたEUによる対中武器禁輸措置の解除の動きである。1989年6月の天安門事件を受けて当時の欧州共同体（EC）が実施した制裁措置の一つであった武器禁輸措置は、その後継続されてきたが、EU・中国関係の変容、特に両者の間の貿易量の急激な増大を受けての「戦略的パートナーシップ」の掛け声の下、2004年頃から解除の検討がEU側において表面化し、それに対して、日米等が強く反発したのである。結局、2005年3月の中国による反国家分裂法制定等にも影響され、EU内で禁輸措置解除のコンセンサスは成立せず、今日に至るまで禁輸は継続されているものの、基本的な問題が解決されたわけではない。それでも結果として、武器禁輸解除を巡る議論の中から、東アジアの安全保障環境に関する戦略的対話が日・EU間で開始される等<sup>60</sup>、深刻な問題の存在が、かえって日・EU間の対話を緊密化させる効果を有したという側面もある。きっかけが何であれ、日・EU間の政治・安全保障分野での対話が活発化し、さらに、特に日本の側において、EUが日本の利害に直接的に影響を及ぼす存在であることが認識されたことは、今後の日・EU間の政治・安全保障面でのより実質的な対話・協議の可能性を切り開くことになると考えられる。日本の政治・安全保障や、アジアの地域情勢に関して「EUなど関係ない」との認識では、EUとの間での真剣な対話が生まれることはそもそも考えられないからである。

対中武器禁輸解除問題は、日本にとってはいわば損害限定の視点であった。その根底には、「EUはアジアで迷惑なことをしないでくれればよい」という発想があったと言える。しかし、国際的なアクターとしてのEUのウェイトが増大し、アジアにおいてもその行動が日本の利害に直接的な影響を及ぼすようになっている以上、今後はそうした姿勢を超え、日本の利益のためにEUの存在を積極的に使うという視点が求められているのであろう<sup>61</sup>。この点では、武器禁輸問題とも関連するが、中国の将来をどのように捉えていくのかという点は、日欧（日・EU）間でも共通の課題として存在し得る。その他には、ロシアの方向性や、海洋安全保障、特に欧州・アジア間のシーレーンの安全確保の問題、不拡散問題等、日欧間で協力をしなければならない課題は少なくない。

## （2）作戦上のパートナーとしてのEU

EUは2003年3月のマケドニアでのコンコルディア（Concordia）作戦を皮切りに、

60 “Joint Press Statement,” 14th EU-Japan Summit, Luxembourg, May 2, 2005, para. 3. 同文書では、「東アジアの安全保障環境に関する戦略的対話が強化（enhanced）されるべきであると強調された」となっているが、実際には同文書を受けて新たな枠組みとしての戦略的対話が開始されることになった。初回会合は同年秋に開催され、それ以降定期的に開かれている。

61 Michito Tsuruoka, “Linking the Transatlantic Community and Japan,” *Policy Brief*, German Marshall Fund of the United States, September 2009, pp. 3-5.

ESDPの枠組みにおいて、ESDPミッションを多数派遣してきた。その中には、コンゴでのアルテミス（Artemis）作戦等の軍事ミッションも含まれるが、アフガニスタンでの警察支援ミッション（EUPOL Afghanistan）等、法の支配の枠組みでの警察や司法機構への文民支援の数も多い<sup>62</sup>。1990年代末にESDPが構想された際は軍事的側面が強調されていたが、その後の実際の展開の中では、文民ミッションの比重が大きくなっているのである<sup>63</sup>。この背景としてはさまざまな理由が考えられるが、文民分野での支援にEUが比較優位を有していることは事実であろう。警察や司法機構の整備は、紛争後の国家建設において安定した民主的な政府を樹立するにあたって、不可欠な要素となる。同時にこれは、日本が国際平和協力、平和構築分野で有する比較優位とも近いと言える。

また、EUのミッションにおいても、NATOの場合と同様、非加盟国が参加してきた。個々の作戦の規模がNATOに比べて小さいため、非加盟国による参加の規模も大きなものではないが、例えばアフガニスタンでのEUPOLではカナダが大きな役割を果たしており、コソヴォでの法の支配支援ミッション（EULEX Kosovo）では米国やトルコの参加が注目されている。日本はこれまでESDPミッションには参加した経験がないが、少なくとも文民ミッションに関する限り、それは必ずしも法的な制約の結果ではなく、政治的な意思、及び警察や法務当局の中での優先順位や認識に関わる問題だと言える。文民ミッションへの日本の参加の可能性は、アフガニスタンEUPOL等の文脈において、以前から議論が行われているが、これまでは国内での調整過程で断念されてきた。しかし、前節でNATOに関して検討したように、自らの国益に照らして実施すべきと思われる場所での任務において、EUが主導的な役割をすでに果たしている場合、それに参加することが日本の利益になるようなケースが今後出てくる可能性がある<sup>64</sup>。その場合に、どのような法的根拠によって何が可能であり、またEUとの間でどのような取り決めを行う必要があるかについては、事前に周到な調査と準備をすることが求められる。そうした中、2010年4月に東京で開催された日・EU定期首脳協議において日本側が、CSDP文民ミッションへの文民要員の派遣に初めて関心を表明したことは、新たな展開として注目される<sup>65</sup>。

EUによる軍事ミッションに、日本の自衛隊がEUの指揮下に入る形で参加することは、集団的自衛権等の観点から、短期的には想定しにくい。しかし、前節で検討したNATO

62 これまでの全てのESDPミッションの簡潔なレビューとしては、Grevi, Helly and Keohane, eds., *European Security and Defence Policy* 参照。

63 鶴岡「EU外交の中の欧州安全保障防衛政策」、239-241頁。

64 この点に関する検討としては、吉井愛「国際平和協力分野における日・EU協力－EU非加盟国によるESDPミッション要員派遣の意義」『外務省調査月報』2009年度第4号、80-87頁参照。

65 「第19回日・EU定期首脳協議共同プレス声明」、第9パラ。ただし、具体的にどのミッションが念頭に置かれているかは明記されていない。

のケース同様、指揮下に入らない形においても、さまざまな可能性が存在していることは見逃されるべきではない。すでに現実問題として、ソマリア沖・アデン湾での海賊対処においては、同じ地域で活動するEUの海上ミッションであるアタランタ作戦（EU NAVFOR Atalanta）と自衛隊とが、現地で密接に調整・協力を実施している実態がある。海上自衛隊の艦船による活動は、船団を護衛する形式であるため、日本独自の活動との要素が強いが、哨戒機（P-3C）による広範囲の哨戒活動は、同じくジブチを拠点とするEU部隊（ジブチをベースに哨戒機を運用しているのは、2010年6月現在でスペイン、ドイツ、ポルトガル）との間で、担当する地域や時間の調整による役割分担、及びリアルタイムでの情報交換が行われていると見られており、実質的な共同作戦の側面が強くなっている。日本側はこれまで、海賊対処におけるEU NAVFORとの協力につき、国内で積極的な説明を必ずしもしてこなかったが、2010年4月の日・EU首脳協議の共同プレス声明では、海賊対処における日・EU両部隊間の「有益な連携」が「賞賛」された<sup>66</sup>。海賊対処での連携は、日・EU間の作戦上の実質的な協力の初めての事例として特筆すべきことである。海賊問題への対処の関連では、ジブチ等での訓練センター設立への支援等、日・EU間での協力の可能性は、今後さらに大きくなると見られている。

ただし、自衛隊部隊とEU 部隊との間の協力に関する公式の取り決めは全く存在しておらず、現時点では現地レベルでのアドホックな調整・協力にとどまっている<sup>67</sup>。今後は、日・EU関係全体の中で安全保障・防衛面を捉える際に、そのような形態を続けることがよいか否か、あるいは（CSDPミッションに直接参加しないまでも）情報保護協定を含めて、何らかの公式の枠組みを構築すべきか否かについて、それぞれの場合のメリットとデメリットに関する真剣な検討が必要であろう。この点は、前述の文民面と同様である。特に、参加した場合にどのような形でEUの政策形成に参画することができ、また、どの程度の情報共有を受けることができるかは、日本にとっても大きな関心事である。いずれにしても、日本の対外政策全体の中でEUとの関係を捉え、その文脈において、EUとの作戦上の協力の最適の形態・位置づけを考える作業が求められている。

なお、本項では、EU内においては理事会が主導するCSDPミッションに限って議論を行ってきたが、欧州委員会が担当する開発援助分野においても安全保障関連の支援があり、日本としても、ODA（政府開発援助）の一環として、SSR（治安部門改革）の分野でEU

66 同上、第10パラ。なお、前年（2009年）の日・EU定期首脳協議の際には、「必要に応じアデン湾を航行する船舶の安全な航行の確保に寄与するため、EUは、NAVFORアタランタ作戦の展開を通じ、日本は海上自衛隊の護衛艦の派遣を通じ、適切な措置をとる」と言及されたのみであり、日・EU連携の視点は見られなかった（「第18回日・EU定期首脳協議共同プレス声明」、第24パラ）。

67 非加盟国によるESDPミッションへの正式な参加手続き及び形態については、吉井「国際平和協力分野における日・EU協力」、75-80頁。

と協力できる可能性がさまざまに存在している。その際には、EU内において、理事会と欧州委員会の間で、それら分野での支援の権限を巡る争いがある点にも留意する必要がある<sup>68</sup>。対外政策におけるEUの一体性は、リスボン条約に基づき、関連の部署を統合して発足するEEASにより高まることが期待されているが、欧州委員会で開発政策を担当する総局（DG）のほとんどはEEASには統合されないため、実際の一体性がどこまで確保されるかは不透明である<sup>69</sup>。日本としては、こうしたEU内部の綱引きをも見極めた上で、EUをどのように「使う」ことができるかを考えなければならない。

### （3）「非米」のパートナーとしてのEU

国際政治におけるアクターとしてのEUはさまざまな側面を有している。個別分野では様々な特徴を挙げることができるが、外交・安全保障面を包含したものとしては、「文民パワー（civilian power）」の概念が長年使われてきた。そして、EUのそうした性格が1990年代末以降のESDP等の導入により変化したか否かについては論争がある<sup>70</sup>。そうした中、個別の政策領域を超えてEU、さらには欧州一般を国際関係において特徴付けるとすれば、それは、ガートン・アッシュ（Timothy Garton Ash）が指摘するように「非米（not-America）<sup>71</sup>」ということにもなる。国際関係の文脈に限らず、人類社会におけるアイデンティティの形成は、他者との比較、相違の理解を通じて行われるものである。そしてEU（欧州）の場合、比較の対象は長年米国であった。米国と異なることが欧州のアイデンティティの一側面であり、国際的アクターとしてのEUを考える場合には、米国と異ならなければそもそも意味が無いとの言い方すらできるのかもしれない。

前節では、NATOに関して、対米協力の一環としてNATOとの協力が存在し得ることが、日本にとってのメリットであると指摘した。その観点では、EUの存在は色褪せて見

68 この点については、鶴岡「EU外交の中の欧州安全保障防衛政策」、245-249頁参照。

69 非加盟国に設置されていた従来の欧州委員会代表部（Delegation of the European Commission）は、リスボン条約の発効を受けてEU代表部（Delegation of the European Union）に変更され、EEAS発足後は、代表部組織全体として、EEASのトップである外交・安全保障政策上級代表（EUHR）の配下に入る。しかし、特に途上国に所在するEU代表部に多く派遣されている開発政策の担当官は、開発政策DGに残ることになり、EUHRの直接の指揮下には入らない。ただし、EUHRは欧州委員会副委員長を兼ねており、開発政策担当の欧州委員の上位に立つことになる。さらに、政策の立案段階からEEASと開発政策DGが協力をし、欧州委員会レベルではEUHRと開発政策担当の欧州委員が共同で提案を行うこと等が想定されている。この点の説明については、“EEAS Decision: Main Elements,” MEMO/10/311, Brussels, July 8, 2010, pp. 2-3を参照。

70 網羅的な論文集として、Helene Sjursen, ed., *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, Routledge, 2006を参照。また、鶴岡路人「国際政治におけるパワーとしてのEU－欧州安全保障戦略と米欧関係」『国際政治』第142号、2005年8月も参照。

71 Timothy Garton Ash, *Free World: Why a Crisis of the West Reveals the Opportunity of Our Time*, Allen Lane, 2004, chap. 2.

えるだろうし、「非米」としてのEUなどなおさらである。しかし、日本の置かれた状況、及び日本が利害関係を有する世界中のさまざまな問題に鑑みれば、米国との二国間協力のみで全てが解決するわけでないこと、そして、あらゆる問題に関して米国が最も効果的なパートナーとは限らないこともまた現実なのではないか。これは、米国の同盟国を含めて、世界のおそらく全ての国に関して言えることである。

実際、問題によっては、米欧や日米よりも日欧の考え方が近いケースは少なくない。例えば紛争介入や紛争後の安定化・復興支援等においても、文民要素を重視するアプローチは、日本と欧州が多くを共有している。日本の視点で考えれば、パートナーとしてのEUが比較優位を持つ領域においては、EUと協力する可能性を模索すべきであるということになる<sup>72</sup>。安全保障面においても、日本が活動を検討する地域で、米国のプレゼンスはなくてもEUがすでに活動しているようなケースが考えられるのである。地域で言えば中東欧や地中海、アフリカ諸国が真っ先に挙げられる。これらは、経済面を筆頭に、政治・文化・制度面を含め、EUの影響力が強い地域でもある<sup>73</sup>。ロシアを含めた旧ソ連、中央アジア諸国等との関係においても、日本のアプローチは、米国よりも欧州に近いと言える。

例えば、タジキスタンにおいて、同国の国境管理能力強化のためのセミナーが、日・EU共同で2008年12月に開催された<sup>74</sup>。アフガニスタンと国境を接するタジキスタンの国境管理能力の強化は、アフガニスタン及び中央アジア地域の安定にとって重要であるとの観点から実施されたものである。タジキスタンの国内事情及びロシアとの関係等から、日本がこれを米国と共同で実施することはおそらく不可能だったと思われる。そうした中で、「非米」のEUが最適なパートナーとして認識されたのである。これは小規模な協力事例に過ぎないが、重要な点は、日本の具体的政策目標の実現において、状況次第では、欧州との協力が、対米協力よりも効果的というケースが存在するという点である。そうであれば、逆説的ではあるものの、日本のパートナーとしてのEU（欧州）の比較優位は、「米国でないこと」であり、米国と異なる活動を行っているからこそ、価値あるパートナーになり得るということにもなる。逆に言えば、政治・安全保障分野において米国とEUの活動地域や内容が同一であれば、日本としては、米国を差し置いて、あえてEUと協力する理由は特に見当たらないのである。

72 この点に関して詳しくは、鶴岡「日欧関係への新しい視角」、104-108頁。また、Takako Ueta and Éric Remacle, eds., *Japan and Enlarged Europe: Partners in Global Governance*, P.I.E.-Peter Lang, 2005も、国際的な諸問題へのアプローチにおける日・EU間の類似性に立脚した議論を行っている。

73 Mark Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*, Fourth Estate, 2005, pp. 53-55.は、これを「欧州影響圏 (Eurosphere)」と呼んでいる。

74 「第18回日・EU定期首脳協議共同プレス声明」、第23パラ。タジキスタンにおける第2回目の同様のセミナーは、2010年10月に開催予定。



このような考え方を、反米的、ないし日本の安全保障が日米同盟に依存している現実を忘れた空論であると批判することは簡単である。しかし、これこそが、日欧協力（特に政治安全保障分野における協力）を考える際に最も陥ってはならない議論の罠である。日欧協力の意義を考えることは、日米協力を否定することでも、また、日欧が日米よりも重要であると主張することでもない。日本の物理的な安全保障を考えた場合に、日米関係が何よりも枢要であることは論を俟たないのである。その上で、日米協力と日欧協力は相補的に両立可能である点を理解することが不可欠である。その基礎となるのは、欧州諸国のほとんどが米国の同盟国であり<sup>75</sup>、日米がともに基本的価値を共有する相手だとの事実である<sup>76</sup>。

ただし、EU（欧州）が「非米」だとすれば、その度合いは、日本にとって大きな関心事にならざるを得ない。「非米」が「反米」に近づいた場合、つまり、米国と対立し、国内的・国際的にアピールする手段として米国批判を使うような状況になった場合、少なくとも安全保障・防衛面に関する限り、日本としてはそうしたアクターと協力することは容易ではなくなってしまう。イラク戦争に至る過程（2002-2003年）のドイツやフランスはそのような部類に入るだろう。EUと米国が良好な協力関係を維持することが、日・EU協力にもプラスに働くのである。同様の観点で考えれば、「特別な関係」と言われるほどに米国と緊密であった歴史を有する英国が、日本にとって外交・安全保障上最も協力しやすいと捉えられ、実際に（欧州諸国の中では）二国間協力が最も進んでいることは決して偶然ではない。その背景には、日本と英国が「米国との距離感」のようなものを共有している事実が存在しているのである。

EUのCFSPやCSDPが今後どのような方向に展開するかは、不確定な部分も多いが、日本としては、米国に加えての信頼に足るパートナーを確保する観点でEUを使うという視点が、今後は外交・安全保障面でもさらに必要になってくるだろう。

75 欧州には、歴史的背景からNATOに加盟していない中立諸国（オーストリア、フィンランド、アイスランド、スウェーデン等）が存在するが、これら諸国は米国と基本的価値を共有しており、さらにNATOとの協力にも近年は積極的な国が増えている。

76 安全保障を中心とした米欧の価値観の相違については、ケーガン（Robert Kagan）の問題提起によって議論が高まった（Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf, 2003）。しかし、米欧間の価値観の相違に関してはさまざまな議論があり、米欧の乖離がコンセンサスなわけではない。例えば、以下の文献等を参照。John Kopstein and Sven Steinmo, eds., *Growing Apart?: America and Europe in the Twenty-First Century*, Cambridge University Press, 2008; Peter Baldwin, *The Narcissism of Minor Differences: How America and Europe Are Alike*, Oxford University Press, 2009. また、民主主義国家間連合（union/league/alliance/concert of democracies）のような発想も、米欧間の類似性、価値の共有に立脚している。代表的なものとして、Ivo Daalder and James Lindsay, “An Alliance of Democracies,” *Washington Post*, May 23, 2004; idem, “Democracies of the World, Unite,” *The American Interest*, Vol. 2, No. 2, November / December 2006; John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging a World Under Liberty and Law: U.S. National Security in the 21st Century*, Princeton Project on National Security, September 2006等がある。

## おわりに

本稿では、日本の外交・安全保障政策を進める上で、NATO及びEUとの協力が有する価値について検討してきた。日本が外交及び国際安全保障分野で役割を果たす上で、パートナーとしてのNATOやEUと協力することの利益や可能性がある程度明確になったと思われる。世界を見渡しても、外交・安全保障面において価値と能力を共有する諸国は、米国及び豪州、インド、韓国等を除いては、多くが欧州に位置しているのである。その意味でも、欧州をパートナーとして捉えることは実は自然なことなのであり、それら諸国を束ねる枠組みがNATOとEUである。

本文中でも触れたが、国際的枠組みとしてのNATOやEUと明示的ないし公式の協力に至らない段階において、すでに現場では事実上の日欧協力が進展している事実は、改めて認識される必要がある。日本が国際平和協力活動の一環として平和維持や復興支援等で自衛隊を海外に派遣する場合、国連PKOにおいても有志連合においても、派遣先の現地で欧州諸国と直接の調整・協力をを行うことや、地理的に隣り合わせで活動することは、すでに珍しくない。実際、インド洋での補給活動においても、補給対象の国の過半数は欧州諸国であったし、イラクにおいては、英国及びオランダと緊密に協力することになった。そして、前章で触れたとおり、ソマリア沖・アデン湾での海賊対処においては、EU部隊との連携が深まっている。つまり、現実が一步先に進んでいるのである。

本稿では、NATOとEUを別々に議論したが、日本の観点でそれらとの協力を考える場合には、NATOとEUの間関係にも留意する必要がある。詳細は別稿に譲るが<sup>77</sup>、NATOとEUの間でどのような協力がなされているのか（あるいはなされていないのか）によって、それらとの協力に関する日本の選択肢も左右されるからである。

いずれにしても今後は、欧州との協力という選択肢をどのように日本の対外関係、中でも安全保障政策の中に体系的に組み込み、NATOやEUとの協力を、日本の政策実現のための手段としていかに活用していくかが問われることになろう。

（つるおかみちと 研究部第7研究室教官）

<sup>77</sup> 鶴岡路人「NATO・EU協力の新たな課題－棲み分けから協働へ」『法学研究』（慶應義塾大学）第84巻第2号、2011年近刊。