

2 : 「危機対応」から「紛争予防」へ

—EUの拡大深化と「安定」の東方への投射—

細田 尚志

はじめに

冷戦後の欧州において漂っていた平和へのユーフォリアを打ち砕いた1995年のボスニア紛争の際において、EUは効果的な対策を打ち出すことが出来なかったと批判される。元来、経済共同体としての機能強化を最優先課題とし、域内における「不戦共同体」の看板とは裏腹に、対外的な安全保障問題を一種タブー視してきたEUが、当時、実際に始まってしまった域外紛争の解決に果たせる役割などたかが知れていた。しかし、時代はEUにも対外的な対処機能を求めるようになる。

結果的に、ボスニア紛争の不手際を受けて、EUの安全保障に果たす役割を過小評価する傾向がより強まったのは当然であった。また、日本ではEUの経済的側面に対する関心の高さとは対照的に、その安全保障側面に対する関心は依然として低いままであり、欧州における安全保障の主たる研究対象はNATOであり、OSCEであった。

しかし、本当にEUは欧州の安全保障に対して何の機能・効果も果たさない単なる経済・政治共同体なのであろうか。否、経済・政治共同体だからこそ果たし得る効果があり、その機能こそが、安全保障概念の変容を迎えた欧州地域の安全保障のために重要な安定供給源のひとつとなっているのである。特に、その旧東欧諸国に対する各種支援策は、同地域における安定性確保に大きな役割を果たし、体制転換期の旧東欧諸国における紛争予防に重要な意味を帯びてきたと考えられる。

本稿は、欧州安全保障におけるEUの果たす機能・役割を、主として平和構築(Peace building)の観点から旧東欧諸国の事例を元に分析し、EUの持つ紛争予防効果について検証することを試みる。結果的に、この検証は、国家間のネットワークとして機能するEUの果たし得る効果と共にその効果の限界をも明確化し、結果的に、この限界を補完するためのシステムとしての国連の存在意義をより強調するものでもある。

1. 冷戦後の欧州における安全保障環境・要求の変容

一連の革命により、「社会主義」の冠を国名から外すこととなった旧東欧諸国は、ソ連による統制と各国共産党の支配から開放され、過去半世紀の否定とそれに代わる新たな価値の導入に取り組むこととなる。つまり、旧東欧諸国は旧体制の解体と共に、①社会主義から民主主義、②計画経済から市場主義経済という、西欧諸国が数十年単位の時間を投入して整備してきた政治・経済体制の基本的制度の導入・整備を、極めて短時間のうちに同時性をもって完遂しなければならなくなったのである。しかも、そのプロセスには旧体制の

諸制度・価値観の排除という作業も含まれていた。

この作業は、警察官、軍人、官僚、政治家の公職追放というかたちで行われ、結果的に国家機能の下支えとなるべき公僕の量的・質的不足という現象に直面することとなる。特に、中央政府による各種統制力の低下は、地方政府、民族グループ、宗教集団の跋扈を可能にし、それら各種主体の政治・経済的充足度が低い場合は、武力衝突を伴って国家そのものの解体へと展開していった。

主権国家としての機能低下に直面した旧東欧諸国にとって、唯一の現状打開策は、繁栄を維持しつづける西欧の各種モデルを導入し、西欧型の国家体制構築を西欧からの支援によって達成することであった。これは、「西欧への統合」政策として、ほとんどの旧東欧諸国において選択される。これは具体的には、安全保障システムとしての NATO と、経済システムとしての EU という両軸による西欧構造への統合を意味していた。つまり、ワルシャワ条約機構 (WFO) の解体によって生じた「力の真空」を NATO により代替し、ソ連を中心軸とする国際分業と計画経済の体制であった経済相互援助会議 (COMECON) の解消によって生じた経済的空白と経済体制自体の転換促進のために EU を活用することが、当初は想定されていたのである。

地理的条件と、その後の体制転換の進展度合いによって、旧東欧諸国のなかでも地域的なギャップが発生し、この比較的改革の進展した中欧諸国¹と、遅れをとる南東欧諸国との地域間格差は、各国の安全保障環境と、そこから導き出される安全保障要求にも格差を生じさせることとなる。

改革の進んだ中欧諸国において、各国は直接的且つ差し迫った軍事的脅威に直面していない点を明確にする一方で、大量の不法移民、脱国境型の国際犯罪、テロ活動など、冷戦後の西欧諸国が対応を余儀なくされている「新たな脅威」に、同様に直面していることを認識している (中欧諸国の安全保障上の脅威認識については【資料-1】を参照)。

つまり、中欧諸国は、西欧諸国と同様に、脅威・手段軸の「軍事的脅威・軍事的手段」から「非軍事的脅威・非軍事的脅威」への変容と、主体・客体軸の「国家・国家」から「国家・個人」への変容を、言い換えると安全保障の脅威、対象の下方移動を体験している。この結果、中欧諸国における NATO と EU 加盟の意味合いは徐々に変化し、欧州安全保障における EU の重要性は高まっている²。

一方の南東欧諸国は、ユーゴスラヴィア連邦の解体に伴う数々の軍事的脅威に苛まれると共に、西欧諸国、中欧諸国と同様の「新たな脅威」にも同時に晒される、という非常に混乱した状況に置かれてきた (南東欧諸国の安全保障上の脅威認識については【資料-2】を参照)。軍事的脅威と非軍事的脅威が同時に存在し、政治・経済改革の遅れる南東欧諸国が、二重の脅威に対して対処せざるを得ない状態に置かれた時に、その結果がどうなるかは明らかである。

¹ ここでいう中欧諸国とは、チェコ共和国、ハンガリー、ポーランド、スロヴァキア共和国、スロヴェニアを意味する。

² Stuart Croft, "Guaranteeing Europe's security", *International Affairs* 78, 1 (2002), p103.

2. EUの紛争予防に対する取り組み

冷戦体制の終焉による全面国家間戦争の蓋然性の低下と、EC（当時）周辺地域における地域紛争の多発は、旧東欧諸国に対する各種支援の必要性と共に、ECとして統一された旧東欧諸国政策の必要性をも高める結果となった。また、冷戦後における組織的存在意義の創出努力の一環として、より高次元の統合を目指すECとしても、経済的な統合だけでなく、外交政策、安全保障政策に対する統合の必要性も認識する。その結果、EUは第1の柱：共通通貨政策、第2の柱：共通外交・安全保障政策（CFSP）、第3の柱：司法・内務協力（JHA）の三本柱を、その基本方針とする。

これを受けて、1993年のマーストリヒト条約によって、CFSPの設置が決定される。残念ながら、CFSPはユーゴスラヴィア紛争などに対して、EC/EUとしての共通姿勢を表明し、共同歩調をとる基盤としては有効に機能せず、改善の必要性に直面した。特に、予防展開、平和維持等に投入し得る独自軍事的手段の創設は、NATOやWEUの冷戦後における変質や、欧州安全保障構造における位置付けを巡る議論のなかで、米国を主体とするNATOと、欧州諸国を主体とするWEUのどちらに重心を置くのかという問題に直面し、簡単には解決し得ない課題であった。

この問題に対する回答は、1998年の英国の劇的な姿勢転換と、1999年のコソボ危機以降における「共通欧州安全保障・防衛政策(CESDP)」の具体化によって、2003年を目処に、欧州独自の緊急対応部隊を創設するという方向が示されたことにより、一様の見通しが立ったと言えよう。

また、西欧諸国が直面している「新たな脅威」に対する対策として、EUはJHAを進めてきた。これは、共通亡命政策の採用、薬物犯罪と取引を取り締まる欧州薬物ユニットの設置、その拡大進化版の欧州刑事警察機構（EUROPOL）の創設、EU外周国境の管理強化と域内における犯罪情報共有のためのシェンゲン協定のEU制度化、欧州検察機構（EUROJUST）設置の模索などである。

一方、旧東欧諸国、CIS諸国に対する経済・技術支援は、Phare³（中・東欧諸国向け）、TACIS（CIS諸国向け）、CARDS⁴（南東欧諸国向け）として実施され、インフラ整備、環境対策、地域振興、国境間地域協力、教育制度の整備などで極めて重要な成果を上げている。

2001年4月、欧州委員会は旧ユーゴ紛争での反省を元にEUの紛争予防に対する貢献をまとめた『Communication from the Commission on Conflict Prevention』⁵を発表する。このなかでEUは、紛争予防を①平和構築（Peace building）、②平和持続（Maintaining Peace）、③平和再建（Restoring Peace）、④平和執行（Enforcing Peace）の四分野に区分した上で、主として①の平和構築に焦点を当て、EUの各政策の現状を説明する一方で、②の平和持続・予防外交に対するEUの取り組み不足を指摘している。しかし、この報告書で

³ Pologne, Hongrie: Assistance à la Restructuration Economique: Phare.

⁴ Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation: CARDS.

⁵ COM (2001) 211 final, Brussels, 11.04.2001.

は平和再建と平和執行については殆ど記載が無い。

この報告書で EU は、冷戦後の新たな挑戦に対してその根源を「貧困」と認識し、安定の投射を図るために、欧州統合の推進と各地域との経済的リンクの深化を進め、紛争の根源的要因を解消すると共に、好ましい政治的環境を整備すべく、民主主義の定着、法治の徹底、市民社会の構築、メディアの独立維持、性差の解消などを試みていることが宣言されている。

以下で、EU の紛争予防に対する機能として、①共通外交・安全保障政策、②欧州統合における司法・内務協力、③経済・技術支援、について、その経緯と現状を検証していく。

2-1. 共通外交・安全保障政策

EU は、1993 年 11 月に、「欧州連合(マーストリヒト)条約」の「Title-V」の Article J-1 から J-11 によって規定、法的根拠を与えられた「共通外交・安全保障政策」を通じて①EU の共通の価値、基本的利益、独立の擁護、②EU と域内諸国の安全保障の強化、③平和の維持と国際安全保障の強化、④国際協力の促進、⑤民主主義、法の支配、人権と基本的自由の尊重の強化、の五点の基本目標を達成するために協力することが目指され、この共同行動の諸原則と一般的なガイドラインが規定された。しかし、その実態は、「共通政策」とは名ばかりであり、この時点で、すでに不十分な機能を自覚し、1996 年に政府間協議 (IGC) による再検討を予定していた。

再検討を反映した「アムステルダム条約」は、初めて EU の領土保全が目標として盛り込まれた。また、WEU を EU に統合する明確な規定は先送りされたが、「同盟は、WEU の EU への統合の可能性を考慮して、WEU との緊密な制度的関係を促進する」ことが明記された。これにより、1992 年 6 月のボン WEU 理事会において、平和維持活動、人道支援・救難活動、などの危機管理任務、いわゆる「ペーターズベルク任務」を主任務とし、この任務に対して、加盟国が自発的に部隊を拠出することが決定されていた WEU を EU の防衛実施機能として位置付けたことなどが評価される。

WEU としての最初の共同作戦行動は、1990 年の湾岸戦争時に、WEU 加盟国が、ペルシャ湾に「WEU」としての掃海艇部隊を派遣したことであった。しかし、この時点では、WEU としての独自部隊も、独自指揮系統も存在せず、その「不完全さ」が露呈されることとなり、さらなる改善と調整、国内法の整備が必要とされた。さらに、1991 年 6 月以降のユーゴスラヴィアにおける内戦の拡大に対して、EC は、調停者としての役割を果たすことにより EC の政治的役割を具現化しようし、WEU を EC の軍事力として派遣する構想を提案するが、加盟国から拒否され EC としての危機管理能力の欠如が強く認識されることとなった経緯があった。

アムステルダム条約では、さらに、CFSP に関する統一行動、共通の立場及び共通戦略に基づく決定に対して、特定多数決原則が導入され、その対象から外され全会一致原則が残された軍事・防衛面での決定に関しても、建設的・積極的棄権が導入され、EU の防衛に関

する意思決定のフレキシビリティ確保に大きな一歩となった。また、CFSP 関係の支出に対して、原則として共同体予算からの支出が決定され、建設的棄権を行う加盟国も、財政的にはその行動に対して負担を共有することになった反面、軍事・防衛行動に関しては、行動参加国が、その GNP 比によって負担することも決定された。これにより、欧州独自の軍事行動に対して、その意思決定、予算基盤などが規定され、「共通防衛 (Common Defence)」に向けた具体的な基盤が準備されることとなる。

そもそも、欧州独自の軍事力整備には、NATO と WEU の位置付けという文脈の中で、米・英などの「大西洋主義者」、仏・独などの「欧州主義者」、両方の主張の交ざった「欧州・大西洋主義者」加盟各国の思惑が表面化し、その解決策を見出すことは困難を極めてきた。この対立に対して、米国は、「共同統合任務部隊 (Combined Joint Task Force: CJTF)」構想を提示し、妥協の道を探った。これに対して、「欧州独自の軍事力」を主張していたフランスも、主として資金的要因から、この妥協案を受け入れることとなり、WEU は、「欧州独自の軍事能力の強化手段」であるとともに、「NATO における欧州の柱 (European Pillar) を強化する手段」であるとされた。

この玉虫色の解決策が、大きく変化する契機となったのが、1998 年 10 月、「WEU を EU に統合し、欧州の独自防衛力強化」に言及したブレア首相の発言と、12 月に英・仏首脳によって発表された「サン・マロ (Saint.Malo) 宣言」であった。この時、ブレア首相は、50 年来の NATO 一辺倒な英国の姿勢を撤回し、EU に独自の軍事能力を保有させることで一致したのであった。これは、通貨統合に参加しない英国が、孤立化と欧州統合に対する発言力の低下を危惧し、EU の共通外交・安全保障政策に対しては、その発言力を発揮しようとした思惑があったと指摘される。

翌 1999 年 5 月 31 日の EU 外相理事会において、「WEU を EU に統合し、軍事的にまとまって行動する能力」を用意することが合意され、6 月の EU ケルン・サミットでは、この共通防衛政策が、初めて本格的に協議された。この結果、10 月に、ソラーナ前 NATO 事務総長が EU の CFSP 上級代表に就任し、それまで存在していなかった、EU における安全保障・防衛の「顔」となった。

12 月の EU ヘルシンキ・サミットでは、6 万人規模の緊急対応部隊の創設が合意され、この合意を受けて、欧州理事会の下に、政治安全保障委員会 (PSC) (2001 年 1 月 22 日)、EU 軍事委員会 (4 月 9 日)、EU 軍事参謀部 (6 月 11 日) が常設化されることになり、EU は、その史上初めて、直轄する軍事力を保有することになったのであった。これは、不戦共同体的思考から、安全保障・防衛関連のシステム構築をあえて回避してきた EC の歴史において、大きな一歩であった。

2000 年 12 月の、EU ニース・サミットにおいて、2003 年を目標に 6 万人規模の EU 緊急対応部隊の創設が正式に合意された。これは、艦艇 100 隻、作戦機 400 機、10 万人規模の兵力プール (戦力カタログ) から、最大 6 万人の部隊を任務に応じて編成し、60 日以内に、400 キロ以内への展開可能を目指し、1 年以内の任務継続能力を付与するという内容である。

この緊急対応部隊の主任務は、WEUにおいて「ペータースベルグ任務」として定義された、平和維持活動、人道援助活動、遭難救助・捜索活動であり、これにより、EUは独自に展開し得るPKO部隊を手にする事となる。

2-2. 司法・内務協力

EUにおける司法・内務協力は、マーストリヒト条約のTitle-VI(Articles K1~K9)によって規定された。この協力の対象内容は、K1条によって亡命などの難民庇護政策、外部国境・移民管理、麻薬取引・テロリズム・詐欺などに対する税関・警察協力、ユーロポール内での情報交換、司法協力などの9分野が規定されている。

具体的には、各加盟国の司法・内務相から構成される「司法・内務相理事会(Council)」、この司法・内務相理事会における作業を準備する「常駐代表者委員会(CORPER)」、各加盟国の司法・内務担当者から構成され、同分野の協力を調整する「K4委員会(K4 Committee)」、助言・勧告を行う「助言部会(Steering Group)」、作業部会からなっている。この内、司法・内務相理事会が、司法・内務協力の意思決定に対する最大権限を持ち、この権限は、欧州理事会、欧州議会よりも大きい。

1993年に司法・内務協力が、EUの「第3の柱」とされる以前から、この分野におけるEC諸国間の協力は模索されている。しかし、各国毎に警察制度、司法制度、警察の役割、市民権概念の相違が存在する点、国家主権が、国内において唯一「物理的強制力(軍・警察)」を保持することによって、その正統性を形成している点などから、司法・内務協力は、各国間の利害調整が最も困難な分野であった。それ故に、ECの枠組の中での協力というよりも、政府間協力の形態を取らざるを得ず、その協力の効果も限定的であった。

しかし、年々増加する難民・移民問題への対策促進の必要性に直面し、1992年6月の司法・内務相理事会において、移民、不法移民、不法滞在者の情報交換と対策準備を主任務とする「越境・移民に関する協議・情報・交換センター(CTREFI)」と、亡命に関する情報、第三国情報、亡命申請者の送還に対処する「亡命に関する協議・情報・交換センター(CTREA)」が設置され、政府間協力が、EU全体の亡命・移民対策アプローチの源となってきた。

さらに、1997年10月に調印されたアムステルダム条約によって、これまでの政府間協力ベースで行われてきた「亡命・移民」問題は、EU全体の課題とされ、EUとしての情報公開、意思決定の簡素化、手段の効率化などが規定される事となる。不法移民問題などの大量人口流動問題は、移民排斥問題、極右・極左問題とも関連し、現在のEUにおける最重要課題となっている。

一方、深刻化する域内犯罪対策としてEUは、マーストリヒト条約によって設置が言及され、1995年7月の「Europol設立条約」によって設置が決定されたEuropolを、EUにおける重大犯罪を防止し、加盟国間の犯罪捜査協力に関する情報交換の中核とすることを試みてきた。しかし、この構想も、各国の自国警察に対する主権の保護の壁により、批准

作業が遅れ、暫定的に、1994年1月に設置されていた「ユーロポール・ドラッグ・ユニット」が、EUの枠組における警察協力の具体的な組織として活用されてきた。結局、Europolは1998年10月批准、1999年7月に活動を開始する。

また、国境管理問題に対しては、西独、仏、ベネルクス三国という一部のEC加盟国によって調印されたシェンゲン協定(1985年)が、将来的なヒト・モノの域内自由移動を目指して調印され、その具体的実施措置は補足協定(1995年)によって規定された。これらは、参加国間の国境管理の廃止による自由移動空間の創出、法の執行機関間協力、外周国境管理に関する協力を促進することを主眼した。この協定の創設・実施は、国際犯罪組織の活動、麻薬・人身売買、不法移民、資金洗浄などの「脱国境型犯罪」に対して、国家レベルの対応策が限界を向かえたという認識が伺える。

このシェンゲン協定は、アムステルダム条約によって、EUの枠組に取り込まれ、「シェンゲンのEU化」が実行された。つまり、EUがこの協定を受け継ぎ、シェンゲン協定・補足協定もEUの*acquis*の一部となったのである。さらに、同条約により、警察協力は、司法・内務協力から切り離され、「警察・内務協力(PJC)」として独立した。しかし、これは、EUによる加盟国間の警察協力の促進というよりも、加盟国間の利害闘争の妥協による産物であったと言える。

一連の革命以降、旧東欧諸国は国内において、麻薬売買、武器・放射性物質取引、自動車盗難、人身(女性・児童・臓器)売買、売春、通貨偽造、資金洗浄、汚職などの経済犯罪、に見られる犯罪の急激な増加に直面することとなった。これは、社会主義時代に存在していた厳格な国民管理システムの崩壊、様々な問題に同時性を持って直面した政府の機能過負荷による不十分な対応、政府の資金・人的不足、急激な社会・経済体制の転換によるモラル低下などが要因として考えられる。

特に、中欧諸国はEU諸国に隣接する地理的条件から、CIS、南東欧からEUに向けた人々の「最終中継地」化し、政治亡命者、移民、難民が国内に侵入・通過する状況を招くとともに、中欧諸国自身の経済成長により、それ自体が人口移動の目的地にもなっている。また、EUのダブリン協定により、EUへの不法入国者は、出身地ではなく、EU侵入の直前まで滞在していた国家へと送還されることから、中欧諸国へ送還されるという悪循環を招き、早急な対策を必要としている。

これらの問題の複合化による国内治安の相乗的悪化という中・東欧諸国の現状に対して、EU側は、対話、資金援助、訓練などを提供して事態の改善を図ってきた。これは、先にも述べたが、不可逆的なEU東方拡大プロセスにおいて、加盟候補諸国の内包する不安定性を解消し、EU内へ不安定性を持ち込む危険性を回避する狙いとともに、EUの安定は、非加盟候補国も含めたEU周辺国の安定と直結しているとの認識によるものである。

1990年以降、支援対象国の警察に対する「シェンゲン・スタンダード」導入を目指し、捜査用車両、ヘリコプター、コンピューター(データベース用、個人携帯端末)、通信機器などに対する資金援助が、Phareの枠組みにおいて行われている。

また、1994年12月のエッセン欧州理事会において、「多元的信頼性構造、共通の利益に関する表現の枠組」と名付けられたEUと加盟希望国との対話枠組みが設置され、EUの第1の柱だけでなく、第2、第3の柱、つまり安全保障、司法・内務協力分野においても加盟希望国の意思表示の場が用意され、1997年の「アジェンダ2000」によってより具体的な協力体制が構築されている。

さらに、EU諸国による二国間ベースの警察協力も行われている。特に、独はこの分野における訓練・装備導入支援に積極的であり、中・東欧諸国の警察に対する装備導入支援を中心とした警察協力を進めている。これは、訓練支援を重視する仏、英とは異なり、直接国境を接し、中・東欧地域の安定に自国の安定も直結していることから、即効性のある支援策を行っていると考えられる。

オーストリアは、ハンガリーとの二国間警察協力の一環として、「中欧警察学校(CEPA)」を設置し、国境管理訓練を実施してきた。後に、この協力枠組には、独、スイス、ポーランド、スロヴァキア、スロヴェニア、チェコ共和国も参加し、主として、麻薬取引、不法移民問題に直結する国境管理を対象とした訓練を実施し、「シェンゲン・スタンダード」の導入を目指している。

2-3. 経済・技術支援

1989年12月に決定された、Phare計画の支援対象は当初ハンガリーとポーランドにおける政治的・経済的体制転換の支援を対象としていた。しかし、体制転換支援の必要性から、チェコスロヴァキア、旧東独など他の旧東欧諸国にも対象を拡大していった。さらに、1994年12月のエッセン

欧州委員会においてPhareは、EU加盟候補国10カ国⁶に対する加盟準備支援という文脈としても位置付けられる。勿論、加盟候補国となっていないアルバニア、マケドニア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナに対する民主主義体制、市場経済体制への転換支援プログラムとしての側面も維持された。

体制転換初期において、Phareは民主主義体制、市場経済体制への転換に関わるノウハウ、技術の提供に焦点が当てられていた。各国における体制転換の進展とともに、技術支援から実際のシステムを機能させるためのインフラ整備、私有企業育成、環境保護・原子力発電所対策、社会開発などの資金的支援へと質的に変化していった(Phareについては【資料-3】、【資料-4】を参照)。

特に、各国における教育体制の整備はTempus計画の下に1990~2000年の通年で11億ユーロ(約1300億円)が拠出され、主として各国における大学教育の整備によって、行政を支える優秀な人材創出を図ると共に、ネットワーク構築と相互人材交流による各国間の教育情報の共有が試みられている。これは、行政機構の安定が国家機能を安定化させる要因

⁶ ブルガリア、チェコ共和国、エストニア、ハンガリー、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、ルーマニア、スロヴァキア、スロヴェニアの10カ国。

であるとの認識に基づいている。

2000年に発表されたアジェンダにおいて、Phareは加盟候補国の加盟準備のための支援、特にEUのアキ(acquis)を習得し、EUの各種手続きと運営に慣れることや、また、候補国の国内インフラをEU水準へとレベルアップするための支援計画と定義され、それまでの体制転換支援という側面はCARDSに引き継がれ、現時点で加盟候補国となっていない南東欧諸国に対する支援が継続されることとなった(CARDSの国別拠出予定額については【資料-5】を参照)。

3. EUの紛争予防効果とその限界

以上において、EUのCFSPにおける平和持続・予防外交の実働手段としての「欧州緊急対応部隊」創設と、平和構築に対する効果的手段としての司法・内務協力、資金・技術支援の3点に関する現状を見てきた。以下に、各手段の効果を検証することを試みる。

第一に、EUの平和維持活動・人道援助活動における実働部隊として設置される緊急対応部隊ではあるが、現時点で、その軍事能力、信頼性の点で、米国に頼らざるを得ない状態であり、「独自能力」という言葉は、依然として壮大なる「絵に描いた餅」であると言わざるを得ない。例えば、全欧州諸国の軍事予算額合計は米国の軍事予算額の60%であり、軍事開発予算も米国の30%の水準でしかない。また、コソボ紛争において、欧州諸国が全作戦に関与した割合はたった20%であった。特に、長距離輸送能力(大規模投射能力)は決定的に不足し、様々な平和維持活動毎に、ロシアやウクライナから輸送機をリースして対応しているのが現状である。

この資金的欠如が、欧州委員会報告書における予防外交能力に対する批判へとつながっている。この問題に関して、欧州各国政府が国民から軍事費増額に対するコンセンサスを得ることが出来るかどうか危ぶむ指摘も存在していたが、9.11テロ攻撃以降、この懸念は解消に向かっている。

二番目に、司法・内務協力の果たす効果についてだが、現在、中・東欧諸国は、まだEU加盟国ではないことから、EUの枠組におけるユーロポールや、一部のEU加盟国によって運営されてきたシェンゲン協定には、これまで参加する資格はなかった。しかし、EU加盟に対する準備プロセスにおいて、EUや「シェンゲン・スタンダード」に適合した警察力、国境管理システム、省庁間協力体制、司法制度などが自発的調整(Self-adjustment)によって準備され、機能的なシステムへと変革してきたことは、旧東欧諸国の国内治安を安定させ、良好な海外投資(FDI)環境を構築し、国内経済水準を上昇させ、貧困状態を改善する上で重要な役割を果たしてきたと考えられる。

最後に資金・技術支援だが、紛争の根源的要因(root cause)を「貧困」と「社会的異議申し立て機会の不十分性」ととらえると、その解決策は経済基盤の創出と市場経済の機能、行政制度の確立とマイノリティー保護が必要となろう。この点、EUのPhareやCARDSによる経済・技術支援は、インフラ整備、私有企業育成、環境保護・原子力発電所対策、

社会開発、教育制度再建、行政制度構築など多岐に亘るノウハウ・資金支援という、総合的なアプローチを行っている」と評価できる。

EU などの支援によって政治・経済体制の転換を基本的に達成した中欧諸国は、1996 年頃より被支援国から支援国へと成長し、ODA ドナーとして地域のみならず世界の安定に積極的に寄与するようになる。また、旧ユーゴ地域における各種 PKO にも積極的な貢献を行っている。

「EU 加盟」という求心力(飴)の前に、加盟希望国は EU による 30 分野にも及ぶ加盟クライテリアの達成を目指し、EU の思い描いた加盟国になる自発的調整を継続している。しかし、EU 側の年次加盟準備報告書という、いわゆる「非強制的強制」又は「合法的内政干渉」とでも呼ぶべき手段(鞭)による加盟希望国に対する事実上の統制状態が存在するとも言える。例えば、チェコ共和国は、国内におけるマイノリティー保護の不足が報告書において指摘され、この課題の克服のために多大なる努力がなされてきた。この結果、国内におけるマイノリティー保護の状態は改善されつつある。

ただし、EU による平和構築努力には限界も存在している。それは、加盟が想定される国家に対する優先姿勢が存在する点である。つまり、EU 非加盟国のなかに中欧諸国を中心とした安定度の高い加盟候補国と、旧ユーゴ連邦諸国を中心とした安定度の低い非加盟候補国というギャップが存在し、安定した加盟候補国に対する支援の方が充実しているのである。また、欧州と非欧州との境界にも同様のギャップが存在することになる。

この「西高東低」の安定度と支援充実度は、裏返せば、不安定で支援の必要な地域に手厚い支援が行われていないことを意味する。この点で、このギャップを埋め合わせるために国連の存在とそのネットワーク補完機能が強調されよう。つまり、国連による普遍的な支援が、欧州のような地域的対応能力の比較的恵まれた地域とそれ以外の地域との境界、又は非欧州地域において必要なのである。

(了)

【資料－１】南東欧諸国の安全保障政策上の脅威・リスク認識

[アルバニア共和国]・・・“Defence Policy of Republic of Albania”より

1. 安全保障・防衛環境
 - ・冷戦の終焉による全面核戦争・総力戦の蓋然性の低下と新たな脅威への直面。
2. 外的脅威・リスク
 - ・地域紛争(南東欧には依然として懸念が存在)、過激ナショナリズム、経済ギャップの拡大、大量破壊兵器の拡散、テロリズム、組織犯罪、不法取引、天災・人災。
3. 内的脅威・リスク
 - ・国内安定性の欠如に起因する不安定性が安全保障と防衛に悪影響を及ぼす懸念、不十分な各種国家制度、社会秩序の欠如、政治的コンセンサスの未生成。
 - ・低調な経済成長が社会的不満を増長し、国家の対外的攻撃傾向、道徳の低下などを後押しする懸念。この不満がテロリズム、組織犯罪、不法取引などを増長する懸念。
 - ・アルバニア国籍の人口流動に対する政府の統制喪失がもたらす人的資源の減少と動員不能な状況の生成。

[ブルガリア共和国]・・・“Military Doctrine of the Republic of Bulgaria”より

1. 安全保障・防衛環境
 - ・政治的、軍事的対立構造の解消に伴う地球規模の核・通常戦争の危険性低下と、国際的協調と協力関係の構築機運の生成。
2. 軍事的脅威
 - ・直接的な軍事的脅威の不在。一方で、東地中海地域、中近東地域、カフカス地域などブルガリア周辺地域における限定的軍事攻撃、武力衝突の波及というリスクは依然として存在する。
 - ・武装組織と絡んだ武器&軍需物資の不法取引、大量破壊兵器の製造技術・原料の不法取引、テロ組織による ABC 兵器・ミサイル入手による軍事的リスクの現在化。
3. 非軍事的脅威
 - ・国際犯罪組織による国内治安の悪化、大量の不法移民・難民の流入、周辺諸国における国家破綻の影響、脱国境型環境破壊、高度情報化社会への転換に伴う情報漏洩・操作リスク。

[マケドニア共和国]・・・“The Strategy of the Defence of the Republic of Macedonia”より

1. 安全保障・防衛環境
 - ・壮大な実験であった政治的・軍事的二極体制の崩壊により、欧州はひとつに団結して域内の不安定性に対処する可能性を手に入れた。しかし、依然として幾つかの国家は軍事的脅威、平和への挑戦に直面し、欧州全体にとっても脅威となると懸念される。
2. 脅 威
 - ・現時点でも軍事力による問題解決・目標達成の意思は依然として存在する。その意思の存在と方向性は事前予測の困難なものが大半である。
 - ・軍事的ナショナリズム、外国人排斥主義、宗教的原理主義、大量破壊兵器の拡散、国際テロ集団、武器・麻薬の不法取引、資金洗浄の激化。
 - ・情報と技術の発展によって、国際経済と環境問題が「国家」の枠組みを侵食する懸念。
 - ・これら新たな脅威の興隆によって、国家は一国で安定の確保が困難となり、多国間枠組による対応が必要不可欠となる。特に、テロ活動に対する対応は急務。

[ルーマニア]・・・“Military Strategy of the Romania”より

1. 安全保障・防衛環境

・冷戦の終焉によって武力紛争の蓋然性は大幅に低下した。革命以降の体制転換はルーマニアにとってチャンスであるとともに挑戦でもある。同様に、国際社会においても協調の機会でもあり、一部国家は依然として不安定性に直面している。

2. リスク（地域的リスク、非対称型リスク、脱国境型リスク、予測不能な懸念、に分類）

①地域リスク・・・周辺における軍事能力の戦略的不均衡、武力紛争、経済・社会的減退がもたらす軍事的資源の減少による政府の国内統制能力の低下、金融・通信・資源・情報システムの崩壊に伴う国内軍事的対立の発生。

②非対称型リスク・・・テロ組織網の拡大・深化、ABC兵器等の大量破壊兵器・技術・原料の拡散・使用、国際情報社会からのルーマニアの孤立化。

③脱国境型リスク・・・分離主義者、過激派などの国境変更・自治要求、大量の難民・移民の流入。

④予測不能な懸念・・・天災・人災を含む事前予測不能な各種懸念の現実化による「ルーマニア」の国際的信頼の喪失、改革路線の頓挫、出生率の低下による国力減少。

[執筆者作成]

【資料－２】 中欧諸国の安全保障政策上の脅威・リスク認識

[チェコ共和国]・・・“Security Strategy of the Czech Republic”より

1. 安全保障・防衛環境

・冷戦二極対立構造の終焉による全面核・通常戦争の蓋然性の低下、直接的且つ差し迫った脅威の解消と、より強度の低い方向性限定の困難な「リスク」への直面。

2. 安全保障上のリスク

① 自然災害、産業・環境的災害、伝染病の発生と拡散

② 国際経済体制の動揺と、その影響の国内経済への波及

③ テロリストや国際的犯罪組織の活動激化

④ 大規模な難民・移民の国内流入、移動、不法滞在に伴う国内治安の悪化

⑤ チェコ国内における外国大使館、企業、組織、個人に対する攻撃

⑥ 周辺地域における、民主主義、自由、基本的人権の阻害とその波及

⑦ 大規模且つ深刻な謀略活動

⑧ チェコ共和国に対する攻撃的意思の顕在化

⑨ チェコ共和国に対する武力攻撃

※②～⑥が最も重要なリスク認識、⑦～⑨は現時点で想定し難いが完全否定も出来ず。

[スロヴァキア共和国]・・・“Security Strategy of the Slovak Republic”より

1. 安全保障・防衛環境

・グローバル化の進展と経済・情報・技術革新により、国家間・個人間の相互依存関係が深化し、個々の国家の統制を超えた現象が顕在化している。また、国際市場の動向が一国家の命運を左右している。これらの傾向は、非軍事的な新たな脅威・リスクを生み出し、一国家による対応を困難なものにしている。

2. 安全保障上の脅威・リスク

・南東欧地域、東カフカスなどにおける思想・宗教・民族主義的背景に起因する不安定性が武力衝突へとエスカレートし、周辺諸国へと波及するリスクの存在。

・統制できない大量の難民・移民の流入による国内治安の悪化。資源供給の不安定化。

・国際犯罪組織、テロ集団による大量破壊兵器・技術・原料の不正取引や使用、麻薬・人身売買、資金洗浄による複合犯罪化というリスクの増加。

・海外諜報機関による国内企業への産業スパイ活動、情報漏洩・操作。

[ポーランド共和国]・・・“The National Defence Strategy of the Republic of Poland”より

1. 安全保障・防衛環境
 - ・周辺国に敵対国は存在しないが、NATO 加盟によってポーランド自国に対する脅威だけでなく、NATO や加盟国に向けられた脅威にも直面する可能性の発生。
2. 危機につながる脅威 (crisis threats)
 - ・政治的、軍事的、非軍事的背景による脅威の生成。直接又は間接的に自国に影響。
 - ・政治的、軍事的脅威は、国境・領域の変更、民族的・宗教的要求を求めた限定的な武力衝突に発展する危険がある。その影響が国内の不安定性を創出すると懸念される。
 - ・非軍事的脅威は、近年その対処の重要性が増加。体制転換過程の社会は、麻薬・人身売買、贈収賄、不法取引、資金洗浄などの国際犯罪組織に対して脆弱。特に宗教的・民族主義的動因と結びついたテロ活動の活発化が懸念される。
3. 戦争につながる脅威 (war threats)
 - ・大規模国家間戦争の蓋然性は低下するも、長期的視野から可能性の排除は不可能。
 - ・通常戦力削減、周辺国との信頼醸成等により不意の大規模軍事攻撃の危険性は低下。
 - ・周辺諸国における限定的軍事攻撃の戦火拡大のポーランドへの波及は可能性あり。

[執筆者作成]

【資料－3】 Phare における分野別支援額(1990-2000 年) (単位：百万ユーロ)

分 野	見積金額	契約金額	支払い金額
行政・公共システム	1,265.19	759.48	547.00
農 業	690.19	547.58	488.28
法律整備	141.47	111.49	92.35
市民社会・民主主義 定着支援	179.26	120.20	86.70
消費者保護	12.28	12.28	11.25
教育、訓練、研究	1,262.45	1,125.56	1,101.51
環境保護、原子力発 電所対策	1,056.11	725.01	593.81
金融分野	280.90	265.54	259.28
人道援助、食料、緊 急援助	598.31	615.87	573.63
インフラ整備(エネ ルギー、輸送、通信)	2,855.44	1,995.27	1,664.44
地域振興	343.60	289.03	193.05
その他	1,132.57	806.99	693.51
私有企業育成	1,389.71	1,157.89	994.21
厚 生	113.39	103.33	98.72
社会開発、雇用対策	559.83	267.28	249.52
合 計	11,880.70	8,902.80	7,647.25

[The Phare Programme Annual Report 2000 より]

【資料－４】国別 Phare 支援額(1990-2000 年)

(単位：百万ユーロ)

国名	見積金額	契約金額	支払い金額
アルバニア	621.35	497.52	409.37
ボスニア・ヘルツェゴヴィナ	289.19	283.82	241.49
ブルガリア	1,000.86	729.79	603.14
チェコ共和国	576.57	394.97	355.23
エストニア	222.49	171.23	152.71
マケドニア	257.00	200.05	156.94
ハンガリー	1,075.23	845.29	730.95
ラトヴィア	282.72	217.88	179.09
リトアニア	420.65	275.01	227.57
ポーランド	2,500.28	1,739.94	1,609.88
ルーマニア	1,439.50	916.85	784.76
スロヴァキア	433.45	251.98	205.59
スロヴェニア	224.75	144.03	122.58
チェコスロヴァキア	230.49	231.82	228.88
東ドイツ	34.49	28.86	28.61
ユーゴスラヴィア	43.68	43.68	43.68
多国間プログラム	2,228.00	1,930.07	1,566.78
合計	11,880.70	8,902.80	7,647.25

[The Phare Programme Annual Report 2000 より]

【資料－５】CARDS による国別支援計画(2002-2004 年)(単位：百万ユーロ)

国名	2002	2003	2004	合計
アルバニア	4	4	12	20
ボスニア・ヘルツェゴヴィナ	3	6	14	23
クロアチア	4	5	14	23
セルビア・モンテネグロ	10	10	11	31
マケドニア	4	6	10	20
合計	25	31	61	117

[CARDS Assistance Programme to the western Balkans, Regional Strategy Paper 2002-2006 より]