

EU 海洋安全保障戦略における包括的アプローチ：

EU 安全保障政策の潮目の変化？

小 林 正 英

問題の所在

「2011 年以降の CSDP（引用注：EU の安全保障政策）には新たな展開が見られる。それが包括的アプローチである」¹⁾。

包括的アプローチ自体は 2003 年に策定された EU としての安全保障政策に関する基本戦略文書、欧州安全保障戦略（以下 ESS）で既に言及されているところであるが²⁾、特に 2011 年以後、サヘル、ソマリアおよび大湖地域に関し、EU としての包括的な基本戦略を策定したうえでオペレーションが実施されている³⁾。これらに加え、近年、2014 年に策定された EU 海洋安全保障戦略（以下 EUMSS）⁴⁾ は、特に包括的アプローチを重視したものとなっている。本稿は、包括的アプローチという観点を軸に、EUMSS についての分析を行おうとするものである。

本稿では、以下、まず包括的アプローチとは何かについて整理したうえで、EU 安全保障政策および海洋安全保障政策の両観点から EU 海洋安全保障政策における包括的アプローチについて検討する。さらに、EUMSS 策定過程の検討を通じて、EUMSS の包括的アプローチの背後にあるものについて考察してみたい。

安全保障における包括的アプローチ

包括的アプローチは、近年の安全保障政策におけるキーワードのひとつとなっている。従来の安全保障政策が部門や機関ごとに別個に実施され、総合的な視点を欠いていたのではないかとの批判的立場に立ち、一貫性確保を重視するのが包括的アプローチである。

ある論者によれば、「包括的アプローチのコンセプトは、ますます複雑化、相互依存化しつつある紛争解決システムの文脈で理解されるべきものである。国際社会が直面する危機は、単一の機関、政府または国際機関が単独で取り組めるものではない。幅広い諸機関、政府的、非政府的、地域的、国際的機関は、各々がこのような複雑な危機システムの様々な側面に対応する専門的な能力を備えている。しかしながら、これらの国際的・地域的主体間の一貫性の欠如は、組織間の対立、活動目的の齟齬、資金獲得競争、活動の重複や規模の経済の効果が十分に発揮できないことなどをもたらす」⁵⁾ とされる。

包括的アプローチはアフガニスタンでの NATO 主導の平和維持活動にて本格的に展開されたことで特に注目を集めることとなったものである。だが、国連 PKO の文脈で言及されるようになったの

1) 拙稿「EU の文民的危機管理政策」、白井陽一郎編著『EU の規範政治』、ナカニシヤ出版、2015 年、306 頁。

2) “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, Brussels, 12 December 2003. 訳は以下を参照。拙稿「資料と解説 EU 安全保障戦略」『慶應法学』第 2 号、2005 年 3 月、237-257 頁。

3) “Strategy for Security and Development in the Sahel”, Brussels, 21 March, 2011. および “A Strategic Framework for the Horn of Africa”, Brussels, 14 November 2011. ならびに “A Strategic Framework for the Great Lakes Region”, Brussels, 19 June 2013.

4) “European Union Maritime Security Strategy”, Brussels, 24 June 2014.

5) Cedric de Coning and Karsten Friis, “Coherence and Cooperation, The Limits of the Comprehensive Approach”, *Journal of Peacekeeping*, Vol. 15, 2011, pp. 245-246.

はアメリカ同時多発テロ直前の2001年初頭からであり⁶⁾、その背景には冷戦後の国連PKO変容の試みとその教訓がある⁷⁾。国連は、冷戦の終焉に伴い、PKOを軸とした紛争対応機能の再活性化を図ろうとした。しかしながら、1990年代の一連の旧ユーゴ紛争で、NATOやEUなどの他機関との協働の重要性や必要性を再認識したとともに、特に紛争後対応において多様な主体が多様な分野で関与する現実と直面した。その結果、包括的アプローチの重視を打ち出すこととなったのである。

他方で、安全保障の側面から、「今日の戦争は、テロリストや民族などを主体にした共同体などの非国家主体によって、しかも人々が生活する空間の中で戦われる（略）。これらへの対処としての軍事活動もまた、必然的に『人々の間』で展開される（略）。そして、その結果、戦争は戦闘によって勝利されるものではなく、むしろ人々の意志を獲得することが戦略目的となった」という文脈がそれである。軍事的な目標達成のために文民的政策を援用する包括的アプローチである⁸⁾。

また逆に、開発支援の前提としての安全の確保に注目する「安全保障と開発の重なり（security and development nexus）」の議論もある⁹⁾。そもそもESSの中で「安全は発展の前提条件である」と論じられたのがそれであるし、世銀が「紛争の罠（Conflict trap）」と呼ぶものと同じである¹⁰⁾。

他方で、包括的アプローチの落とし穴についての議論もあり、長期的利益と短期的利益の衝突、価値・原則およびマンデート間の衝突、内部的・外部的パワーの間の不均衡の三点が指摘されてい

る¹¹⁾。長期的利益と短期的利益の衝突とは、ゲーム論で言うところの鹿狩のジレンマであり、価値・原則およびマンデート間の衝突とは、前段まで述べたような軍事目的・手段に主眼を置くアプローチと文民的目的・手段に主眼を置くアプローチが同床異夢のまま共存してしまったようなケース¹²⁾、内部的・外部的パワーの間の不均衡とは、紛争当事者ないし現地勢力と外部支援者の協働による包括的アプローチを想定した場合の、「馬を水辺へ引けたとしても、飲ませるまではかなわない」ケースを指す。

EU安全保障政策における包括的アプローチ

EUの包括的アプローチの議論には固有の論点がある。安全保障政策におけるEU固有の民軍複合性や、EU内の政策主体の多様性の問題である。

EUは、冷戦期にはその政策分野に安全保障政策を加えることはなかった。冷戦後、ドイツ統一と冷戦終焉への対応の中で、安全保障政策をそのポートフォリオに加えることとなったが、その際、冷戦期に「手を汚していない」という政治的資産や、「前例なき平和的手段による国民国家間の統合による一元的安全保障共同体生成の試み」との神話的出自を背景に、EUは「シビリアン・パワー」や「規範的パワー」である、あるいはあるべきとする議論が巻き起こった。これらの議論では、EUはその安全保障政策においても可能な限り非軍事的であるべきとしたり、あるいは可能な限り非軍事的であることを暗黙の前提としつつ、軍事的・非軍事的とは別の規範の次元で影響力を発揮すべ

6) United Nations, *Yearbook of the United Nations* 2001, p.55 および United Nations, “Security Council, 56th year: 4272nd meeting, Monday, 5 February 2001, New York”, <http://hdl.handle.net/11176/30053> [2015年9月27日アクセス]

7) 2001年の国連における包括的アプローチに関する上述の会合を提案したチュニジア国連代表の書簡での整理による。United Nations Security Council, “Letter dated 25 January 2001 from the Permanent Representative of Tunisia to the United Nations addressed to the Secretary-General”, S/2001/82, 25 January 2001.

8) 青井千由紀「紛争の変容と民軍関係の展開：戦略、活動、現場レベルの一貫性と統合に関する一考察」、『IPSHU 研究報告シリーズ』38号、p.42。

9) 例えば以下。“Report on the Implementation of the European Security Strategy, Providing Security in a Changing World”, Brussels, 11 December, 2008.

10) Paul Collier, Lani Elliot, Håvard Hegre, et.al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, The International Bank for Reconstruction and Development, 2003.

11) De Coning and Friis, *op. cit.*, pp.261-270.

12) また、EU安全保障政策における包括的アプローチでの価値の衝突については、以下。Eva Hagström Frisell, Magdalena Tham Lindell and Emma Skeppström, “The EU Comprehensive Approach towards Somalia”, FOI Memo, no. 4067, August 29, 2012.

きと論じたりされる¹³⁾。しかしながら、実際の EU 安全保障政策構築過程においては、必ずしも規範的・戦略的理由からではなく、冷戦期の NATO との役割分担という経路依存的理由や、冷戦後の中立諸国の加盟といった加盟国間政治力学的な理由により、軍事的安全保障政策分野における発展の抑制と文民的安全保障政策の生成という状況が見られる。

また、ESS を概観すると、その特色として脅威認識の病理学的アプローチと多国間主義をあげることができる¹⁴⁾。冷戦期に想定されていた東側陣営の大規模攻撃の脅威のような主体性や敵対的意図が明確な脅威ではなく、冷戦後の内戦や非国家主体の跳梁跋扈の脅威に備えるための合理的な戦略設定であると言えるが、このような脅威認識はまた、民軍協働的な手段や多国間主義的対応などを要請するものでもあったためである。これはまさに包括的アプローチそのものである。

さらに、EU 内の政策主体の多様性の観点もある。EU は、欧州統合過程における政府間主義と超国家主義の相剋という伝統的課題がある中で、2010 年に発効したリスボン条約では、EU 全体の原則的超国家主義化と安全保障政策分野での例外的な政府間主義維持という状況に到達した。この意味で、EU 安全保障政策における包括的アプローチは、必然的に EU 内の委員会各部門間の協働にとどまらず、委員会と理事会、更には理事会の向こう側にいる各加盟国との協働の要請という包括性を意味することとなる。

すなわち、EU は、「そうあるべき」だからなのか「そうしかなれなかった」からなのかの議論の余地は残すものの、その安全保障政策において民軍融合的であり、そのような政策手段における複合性は同時に政策主体における複合性ももたしている。このような観点から、EU 独自の文脈で、包括的アプローチが論じられるのである。

海洋安全保障政策の特色と包括的アプローチとの親和性

次に、海洋安全保障について整理しておきたい。海洋安全保障とは、単純に領海の境界線を断固防衛すれば済むということではない。これは、ひとつには領海概念が、海洋の自由 (*mare liberum*) という伝統的な大原則の、ある種の留保として発展したという出自からくるものであり、領海内であっても外国船舶の無害通航権は容認されるとともに、領域外であっても排他的経済水域などの設定によって沿岸国がその権益を主張しようというように、対象領域が伸び縮みするためである。更には、公海上であっても、旗国主義によって自国の警察権を行使できる場合があるだけでなく、海賊対策などに関しては例外的にいかなる国による取り締まりも許容される。このように、海洋安全保障の特色は、守るべき対象が、意味的にも、地理的にも、領海の内外、あるいは理論上地球の裏側までをも含めて伸縮する点にある。

このような意味的・地理的な伸縮性は、安全保障政策の観点からは、警察力と軍事力の混在、さらには文民的能力と軍事的能力の協働を要求することになる。確かに、政策手段の分業が全く考えられていないわけではなく、狭義では、「意図的な不法行為からの保護の場合には海洋安全保障 (*maritime security*)」、「海上での事故の発生を予防ないし最小化する場合には海洋安全 (*maritime safety*)」と呼び分けているとの指摘もある¹⁵⁾。端的には、軍事力および警察力の観点から対応すべき対象を扱う場合には海洋安全保障であり、文民的部門が取り扱うような分野が海洋安全であるということであろう。だがいずれにせよ、前述のような伸縮性の前には、かかる分類も実態としてはすぐさま混濁の中に埋もれていく。例えば、自国から遠く離れた遠方の公海上で警察活動を行う場合、戦力投影能力の観点から言っても、自律的活動能力の観点から言っても、軍事的能力の関与なしにそれが成し遂げられるとは考えにくい。純文

13) これらの議論については以下での概観が有用。東野篤子「EU は『規範パワー』か?」、白井陽一郎編著『EU の規範政治』ナカニシヤ出版、2015 年、45-60 頁。

14) ESS の分析については、拙稿「ESS」を参照。

15) Natalie Klein, *Maritime Security and the Law of the Sea*, Oxford University Press, 2011, p.9.

民的分野での協力事業であれば、遠方であっても文民的能力だけで実施可能かもしれないが、（これは海洋安全に限ったことではないが）実施対象地域の治安が不安定であることなどは非常に蓋然性が高いと考えられ、その場合は必然的に民軍協働を要求されることになるだろう。結果的に、海洋安全保障は包括的アプローチとの親和性が高くなる傾向があると考えられる。

EUの海洋安全保障戦略における包括的アプローチ

以上、包括的アプローチとは何か、そしてEU安全保障政策における包括的アプローチ、海洋安全保障政策における包括的アプローチについて検討してきた。以下、これらをふまえ、EUの海洋安全保障政策における包括的アプローチについて検討する。

EUが、その安全保障政策において特に強く包括的アプローチを打ち出したのがEUMSSである。EUMSSは、2003年のESSと、その後の各種CSDPオペレーション実施をふまえ、2014年にEU初の海洋安全保障戦略として採択された。EUMSSを概観すると、まず包括性への言及が多いことに気づく。実質的にわずか14ページ強の比較的コンパクトな文書でありながら、“comprehensive(ly)”が10箇所、“coherence/coherent”が7箇所、“cross-sectoral”が8箇所、“coordinated”が6箇所、都合31箇所出現するのである。しかも出現箇所に偏りが無い。すなわち、EUMSSは、ほぼ全体にわたって包括性や一貫性や分野横断性について言及しているのである。

安全保障政策文書として見た場合も、EUMSSの重視する要素の特異性や脅威認識のユニークさが目につく。アメリカの海洋安全保障戦略（以下NSMS）¹⁶⁾と比較しながら検討してみると、そのことはいっそう明瞭となる。

EUMSSとNSMSは、まず、文書の構成とそこ

から類推される力点の置き方が異なる。NSMSが、序文のような部分に続けて、安全保障戦略文書の常道とも言えるが、まず脅威認識の叙述から入るのに対し、EUMSSは導入部のあとに「目的と範囲」、「原則と目的」という項目を置き、両項目で分野横断的アプローチの重要性を述べ、脅威認識はそのあとである。また、脅威認識の内容そのものにおいてもEUMSSは独特である。NSMSの「海洋安全保障に対する脅威」の項目では、脅威が国家やテロリストといったように基本的に脅威の主体別に論じられているのに対し、EUMSSでは「リスクと脅威」という項目の下に、武力行使の脅威や欧州市民の安全への脅威、それにテロリズムの脅威といったように、脅威主体ごとではなく、脅威の内容ごとに列挙している。このような、いわば脅威認識の病理学的アプローチはESSから継承するところである。そして病理学的脅威認識は民軍協働的包括的アプローチを要請する。

具体的にEUMSSが分野横断的アプローチ、つまりは包括的アプローチを政策的に適用することに関及しているのは、例えば情報共有や能力面における民軍間の相互運用性の強化などである。既に実施されているオペレーションでは、ソマリア沖海賊対策のアタランタ作戦において、逮捕した海賊容疑者を現地第三国に引き渡す協定の締結に際し、委員会の開発援助政策とのリンケージが行われた例が指摘されている¹⁷⁾。

EUMSS策定過程の実際¹⁸⁾

最後に、その策定過程の検討を通じてEUMSSにおける包括的アプローチの実像に接近することを試みたい。既に検討したようにメリットもあればデメリットもある包括的アプローチであるので、どのアクターのどのような働きかけによって導入されたかによって、その実態が異なってくると考えられるからである。

16) “The National Strategy for Maritime Security”, September 2005.

17) Marianne Riddervold, (Not) in the Hands of the Member States: How the European Commission Influences EU Security and Defence Policies, *Journal of Common Market Studies*, 2015, DOI: 10.1111/jcms12288, p.7.

18) 策定過程の詳細および関連の引用は以下による。Riddervold, *ibid.* および Meng-Hsuan Chou and Marianne Riddervold, “The Unexpected negotiator at the table: How the European Commission’s expertise Informs Intergovernmental EU Policies”, *Politics and Governance*, Vol.3, No.1, 2015, pp.61-72.

理事会が取り扱った安全保障政策面での 2003 年の ESS 策定と、委員会が取り扱った 2007 年の EU 統合海洋政策 (IMP) 策定を経て、海洋安全保障政策の策定が試みられたのは、まず 2010 年前半の EU 議長国スペインの下でのことであった。理事会と EU 共通外交・安全保障政策 (CFSP) 上級代表、それに委員会との間で「地球規模での海洋領域における安全保障戦略の策定に向けたオプションの準備」を行うことが同意されたが¹⁹⁾、「対象を軍事分野に絞りすぎたため、幾つかの加盟国や委員会の抵抗を招いた」²⁰⁾。その結果、プロセスは「委員会の(事実上の)拒否権により、いくつかの加盟国が再発進を試みたにも関わらず、1 年半の完全停止を強いられた」。2012 年の EU 議長国キプロスの下でのリマソル宣言(統合海洋政策関係閣僚および委員会による海洋に関連する成長と雇用についての宣言)での「より清潔で、より安全な (safer and secure) 海洋」のための海洋ガバナンスの改善が言及されたのを経て²¹⁾、2013 年 12 月に、EU 議長国リトアニアの下で、理事会は EU 対外行動庁 (EEAS) と委員会に対して EU 海洋安全保障戦略についてのコミュニケーションを発出するよう求め、2014 年 3 月の同コミュニケーションの発出を経て、同年 6 月に EU 議長国ギリシャの下で EUMSS の策定に至ったものである。同年後半の EU 議長国イタリアの下で、EUMSS に関する行動計画が策定されている²²⁾。

以上の経過においては、委員会の果たした役割が大きかったことが指摘されている。委員会は、当初 CSDP 枠内の政策として想定されていた EUMSS を、2012 年以降の EEAS との共同作業の中で、「分野横断的」な、換言すれば民軍協働的な内容へ改めていった。委員会の影響力の源泉となったのは、EUMSS 策定作業に関し、2012 年に EEAS との間で、委員会での通常の政策策定過程を踏襲

するとの合意に到達したことであったとされる。これによって、委員会が事実上の拒否権を確保し、コミュニケーション文案が作成されるまで、少なくとも公式には加盟国の作業参加を排除し、同文案が作成されて以降は、今度は時間が限られていることを理由として文面の修正を基本的に認めないという交渉態度をとることとなった。加盟国の側も、2014 年前半の EU 議長国ギリシャが最終段階で EUMSS 文案の大幅な文言修正を行って防衛政策に関する言及を増加させたものの、民軍協働を重視する基本骨格を含め、委員会が影響力を発揮した部分に関しては、概ね手が入られなかったとされる。

結びにかえて

EUMSS が民軍協働的な分野横断型包括的アプローチを強く打ち出しているのは、そもそも EU 安全保障政策にその傾向があり、かつ海洋安全保障がそれを要求しがちな政策分野であることに加え、策定過程において委員会が強力な影響力を発揮した結果である。ただし、この多元的な要因が、互いに独立なのか否かは慎重に検討されるべきである。

委員会の抵抗で EUMSS 策定過程が立ち往生していた 2010 年から 2011 年は、CSDP の活動が停滞していた時期と重なる²³⁾。このことと考え合わせると、リスボン条約発効と EEAS 設立直後のこの時期、CSDP 内の政治力学に大きな潮目の変化がもたらされつつあったと考えるのが妥当なのではないだろうか。特に、リスボン条約発効後二代目の CFSP 上級代表兼委員会副委員長のモゲリーニは理事会よりも委員会に軸足を置いているとの指摘があることは、前述の考察を補強するだろう²⁴⁾。関連して、策定過程で主要な進展があった時期に議長国を務めていたのが地中海諸国であることに

19) “Council conclusions on Maritime security strategy”, 3009th Foreign Affairs Council meeting, Luxembourg, 26 April 2010.

20) Andrea Frontini, “The European Maritime Security Strategy: sailing uncharted waters?”, EPC, *Commentary*, 26 June 2014.

21) Declaration of the European Ministers responsible for the Integrated Maritime Policy and the European Commission, on a Marine and Maritime Agenda for growth and jobs the “Limassol Declaration”, 8 October 2012.

22) EU Maritime Security Strategy Action Plan, 16 December 2014.

23) 拙稿「EU の文民的危機管理政策」304 頁。

24) Karolina Pomorska and Sophie Vanhoonacker, “Europe as a Global Actor: the (Un)Holy Trinity of Economy, Diplomacy and Security”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, 2015, DOI: 10.1111/jcms.12272, pp.218-219.

についても、改めて検討する価値があるように思われる。