

EU-NATO 関係の現在

——ソマリア沖海賊対策作戦の事例を中心に——

小林 正英

Competing Complement?:

EU-NATO Cooperation in Counter-piracy Operations off the Somali Coast

KOBAYASHI, Masahide

Abstract

Counter piracy operations off the Somali coast was the last occasion for EU-NATO cooperation. This article focuses on the missed and caught opportunities in the period of 2008-2012 and examines the change-of-tide moment in the EU-NATO relations.

要約

EU-NATO 関係は「死に体」と化していると言われる。そうであるとするならば、いつ、どのようにしてそうなったのだろうか。冷戦後、EUが安全保障政策分野に乗り出したことで、NATOとの競合の種は蒔かれていた。しかしながら、ベルリン・プラス合意策定によって競合は回避され、分業と協調の欧州・大西洋安全保障ガバナンスの枠組みが構築されるかに見えた。本論は、ソマリア沖海賊対策作戦に焦点を当てながら2008-2012年のEU-NATO関係の転機について分析するものである。

キーワード

EU NATO ソマリア (Somalia)

海賊 (pirates)

リビア (Libya)

1. 問題の所在

EU-NATO関係は機能不全を言われて久しい。これは、いつから、どのように「眠って」しまったのだろうか。

2003年にEUがNATOの支援を受けて活動を展開できる取り決めである「ベルリン・プラス」合意が結ばれたときには、そしてその直後にバルカン半島でNATOのミッションを引き継いでEU部隊が展開を開始した頃には、完全ではないものの着実なスタートが切られたように見えていた。しかしながら、いつからか同合意メカニズムは発動されなくなった。

また、EUとNATOは、特にEUが安全保障政策分野に乗り出して以降の展開の中で、ある種の棲み分けを行いつつあった。これには、大別して時間的、あるいは時系列的棲み分けと、地理的棲み分け、そして内容的棲み分けがあった。時間的あるいは時系列的棲み分けとは、伝統的軍事機構であるがゆえに高度な軍事能力を有するとともに、アメリカの強いリーダーシップを特色として、意思決定と展開に迅速性を有するNATOと、やや意思決定及び展開開始に時間を要する傾向のあるEUが時系列的に棲み分けるパターンである。特に、EUの共通外交・安全保障政策（CFSP）の方が、参加各国間の負担分担における公平性が高いことも後発的かつ持続的な活動の展開には適性があった。また、第二の地理的棲み分けに関しては、欧州各国、特に英仏と伝統的に関係の深いアフリカでの任務についてはEUが主に展開する傾向である。そして、第三の内容的棲み分けとは、民軍融合的能力が要求される任務であればEUの枠組みのほうが選好される可能性が高まるというものであった⁽¹⁾。

ところが、2008年から展開されているソマリア沖海賊対策「アタランタ」作戦において、EUはNATOの同種の作戦「オーシャン・シールド」と同時期に同地域で活動したのである。これは、どのような経緯で実現し、実際にはどのような作戦間の関係があったのだろうか。昨2016年12月に「オーシャン・シールド」が終了したこの機会に、これについて再検討することとしたい。

2. EU-NATO関係史

2-1. 段階区分に関する議論

EU（あるいは統合欧州）とNATOの関係は、遠く冷戦初期にまで遡ることができる。しかしながら、今日的課題としてのEUとNATOの関係の議論は、冷戦後にEUが、統合プロジェクトの半ば必然的な道程として、安全保障政策に乗り出して以降のことである。

1993年に発効した欧州連合条約はEUを設立し、外交安全保障政策を政策プロファイルに含めた。共通外交・安全保障政策（CFSP）がそれである。当初、軍事的能力を含まないとされたCFSPは、段階的にその政策的限界を拡張していった。1997年に調印され、1999年に発効したアムステルダム条約によってなされた欧州連合条約の改正により、いわゆる「ペーターズベルク任務」の取り込みが行われた。これにより、人道支援のエスコートや搜索・救難などの、軍事能力

(1) 拙稿「EUの安全保障・防衛政策」森井裕一編著『ヨーロッパの政治経済・入門』有斐閣、2012年、289頁。

による、いわゆる「戦争外任務」がEUの任務に含まれることとなった。しかしながら、この時点ではEUはそのような任務を、EUとは別個の軍事同盟であるWEUを用いて実施するものとされており、EU独自の軍事的意思決定や軍事能力の整備は慎重に回避されていた。この制約が取り払われてゆくのは、1998年の英仏サン・マロ合意とそれを受けた1999年のケルンおよびヘルシンキでの欧州理事会での合意を待たなければならなかった。2002年にはEUとしての共通安全保障戦略（「よりよい世界のためのよりよい欧州」）が策定されたとともに、これを受けて2003年には初のEUとしての軍事作戦が展開された。今日では、のべ20以上のCFSP軍事作戦が展開されている⁽²⁾。

CFSP軍事作戦の展開は、今日まで一本道の発展を遂げてきたわけではない。EU設立から30年近く、アムステルダム条約から数えてもほぼ20年を経て、いくつかの時期区分に関する議論も見られるようになってきている。代表的なものとして、1992年から1998年までを第一期、1998年から2003年までを第二期、2003年以降を第三期とするシュライヒの議論⁽³⁾と、1998年から2003年までを第一期、2004年から2013年までを第二期、2014年以降を第三期とするライキの議論⁽⁴⁾がある。

両者の議論に共通するのが、1998年と2003年または2004年の転機である。1998年とは、同年12月4日の英仏サン・マロ共同宣言であり、2003年および2004年に見られる分水嶺は、同年3月17日の「ベルリン・プラス」合意および同年同月31日の初のESDP軍事作戦コンコルディアの展開開始と、同年12月12日のEU安全保障戦略の採択、それに2004年5月1日のキプロスのEU加盟である。

2-2. 1998年の転機

まず、1998年の転機について見てみよう。1998年の英仏サン・マロ合意は、それまで、欧州の軍事的枠組みとして、アメリカとの軍事同盟であるNATOを重視し、EU独自の安全保障主体化を警戒してきたイギリスが、一転してEU独自の軍事的安全保障政策構築を容認する姿勢を見せることとなったものであり、EUの軍事的安全保障政策の実質的な誕生と言って過言ではない。CFSPの時期区分に際し、アムステルダム条約発効やケルン・ヘルシンキ両欧州理事会の1999年ではなく、英仏サン・マロ合意の1998年がもっぱら注目されているのはその証左であろう。

付言すると、英仏サン・マロ合意を出発点としたEUの軍事的安全保障主体化の反作用として、EUの文民的安全保障の側面が整備されることとなったので、1998年の転機は、その意味でも捉えられる必要があるだろう⁽⁵⁾。

(2) これらのCFSPの発展については以下を参照。拙稿「EU安全保障政策の発展－可変異的統合による軍事的側面の取り込み、超国家性排除、NATOとの機能分化－」『尚美学園大学総合政策研究紀要』第8号、23-38頁。

(3) Caja Schleich, “NATO and EU in conflict regulation: interlocking institutions and division of labour.” *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 12, No. 2, April 2014, p. 182-205.

(4) Kristi Raik and Pauli Järvenpää., *A New Era of EU-NATO Cooperation: How to Make the Best of a Marriage of Necessity*, International Centre for Defence and Security (Estonia), 2017.

(5) この経緯については以下。拙稿「EU文民的安全保障政策の成立と発展」『法学研究』第84巻第1号、2011年1月、303-337頁。

2-3. 2003年または2004年の転機

軍事的安全保障主体化する道が拓かれたEUであったが、どの程度自律的な主体となるべきかについての議論は以降も継続した。そのような状況の中、ひとつの回答が示されたのが、EUとNATOの間で結ばれた2003年の「ベルリン・プラス」合意であった。これは、NATOの優位性を確認しつつ、EUは必要に応じてNATOの軍事的アセットを借用して活動を実施することができるとの合意であり、同合意に基づいて初めて展開されたのがEU初の軍事作戦であるコンコルディア作戦であった。このように、EUは独自の軍事能力の構築を完全に放棄したわけではなかったものの、ひとまずはNATOの軍事アセットを借用するという態様が広く認識されることとなったのである。

一方で、立ちほだかったのが、いわゆる「参加問題」であった。これは、いわゆる北キプロス・トルコ共和国の承認問題をめぐるギリシャおよびキプロスとトルコ間の対立関係によるものであった。2004年にEUは、いわゆる「ビッグ・バン拡大」によってキプロス共和国を含む10カ国を新加盟国として迎え入れた。これが、キプロス共和国を承認しておらず、むしろキプロス島北部を実質的に統治する北キプロス・トルコ共和国をこそ承認していたトルコを刺激して、いわゆる「参加問題」が生じることとなった。「参加問題」とは、NATO加盟国としてのトルコが、NATOが、自らは承認しないキプロス共和国の「参加」するEUとの公式な関係を構築することに強力なブレーキを掛けることとなったもので、これにより、「ベルリン・プラス」合意実施を含むEU-NATO関係が実質的に停滞することとなったのである。

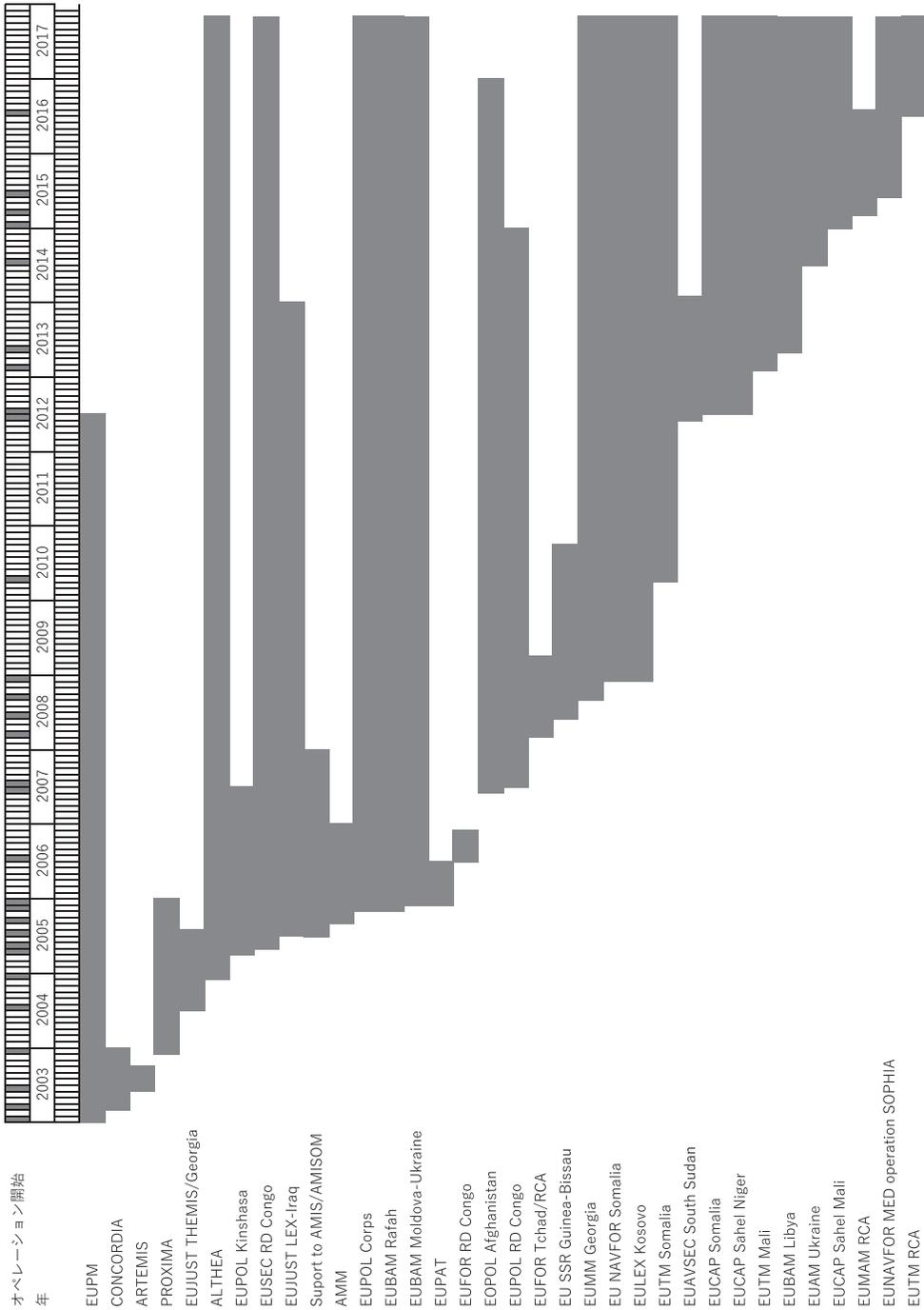
こういった状況を観察し、EUとNATOの機構間関係に着眼点を置くシュライヒは、それでも2003年のEU-NATO間の機構間関係の構築を重視し、以降の停滞も協力制度が廃止されたわけでもないため、一括的な時期区分を提示したものと考えられる。他方で、EU-NATO関係の一般的整理を試みたライキは、2003年の成果を1998年以降のEU-NATO間関係構築の試みの集大成と捉え、他方で2004年以降はその実態が停滞していることに着目し、EU-NATO関係の低迷期として提示しているものと考えられる。

本論は、EU-NATO関係を機構間関係にとどまらず、総体として観察しようとするものである。シュライヒの議論を参照しつつも、基本的にはライキの議論に近い立場をとる⁽⁶⁾。そのうえで、検討すべき課題として、2008-2012年問題と2014年問題を提示する。

2-4. 2008年-2012年問題

2004年以降のCFSP/CDSPの発展過程を、2014年まで一体的に捉えてよいだろうか？ そう考えたときに、浮かび上がってくるのが2008-2012年の問題である。この時期のCFSP活動実施が極端に少ないのである（図1）。

(6) 以下の論考も同様に2004年を転機とする視点を示している。Simon Duke and Sophie Vanhoonacker, "EU-NATO Relations: Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation", Laura Chappell, Jocelyn Mawdsley and Petar Petrov eds., *The EU, Strategy and Security Policy: Regional and Strategic Challenges*, Taylor and Francis, 2016, pp.153-181.



出典: EEASウェブサイトから筆者作成。

注: 展開開始と終了を月ごとに表示したが、月名表示は煩雑となるため省略した。上段には展開開始時期のみ抽出して表示した。

図1 CFSPオペレーションの展開時期

2008年12月にアタランタ作戦（EUNAVFOR Somalia）が開始されてから、2012年7月にEUCAP Sahel Nigerが開始されるまでの3年半の間、言い換えればリスボン条約が発効してからの三年半、新たなに展開開始されたCFSPミッションが、わずか1つにとどまったのである。

CFSPミッションは、約10年で約30を数えるまでになっているので、単純計算で1年あたり3前後のミッションが展開開始されていることになる。それが、リスボン条約発効直前から、ぱたりと新規ミッションの展開開始が止まり、長い停滞期間に入ったのである。国際情勢としては「アラブの春」が吹き荒れていた時期なので、欧州周辺が平穏無事であったわけではないこの時期に、CFSPは「眠って」いたことになる⁽⁷⁾。

この、2008年-2012年問題の（少なくとも時期的な）出発点に、本稿が中心的に取り上げるソマリア沖海賊対策作戦があるわけだが、加えて、リビア介入問題も重要な意味合いを持つ。2011年に入って不安定化したリビア情勢への対応の一環として、人道支援や市民の保護が国連安保理で決議された。2011年2月26日の国連安保理決議1970は、「保護する責任」原則が、「リビア当局の、その人々を保護する責任を想起し（*Recalling the Libyan authorities' responsibility to protect its population*）」という文言において、初めて言及された安保理決議として知られている。この決議および飛行禁止区域を設定した国連安保理決議1973に基づいて、NATOは同年3月後半から対リビア軍事作戦「Unified Protector」を展開開始していた。これは、先行した米英仏による軍事介入を継承するものであった。

EUとしても、2011年4月1日に理事会決議を採択し、国連安保理決議1970および1973を「underpin」するためとして、CSDP作戦の実施を決めていた⁽⁸⁾。しかしながら、このEUFOR Libyaは幻に終わり、EUの壮大なエイプリル・フルと呼ばれることとなった。直接的な要因としては、前提としていた国連人道問題調整事務所（OCHA）からの派遣要請がなかったためであったが、この作戦が実施されなかった、その他の要因としても、「上級代表のリーダーシップの欠如、作戦概念をめぐって実際に部隊を拠出することとなっていたスウェーデンが反対したこと、各国間の方向性の不一致、EUリーダーシップの連携不足（欧州理事会常任議長と上級代表と欧州委員会委員長はバラバラに声明を出した）、創設期のEEASをめぐる様々な混乱軍事的活動と文民的活動の間の重点の起き方が定まらなかったことなどが背景にあったとされる⁽⁹⁾。NATOとしては対リビア軍事作戦にあまり積極的ではなかった。例えば、ラスムセンNATO事務総長（当時）は、NATOは（この問題で）主導的役割を果たす意図はなく、EUがイニシアチブ

(7) 拙稿「EUの文民的危機管理政策 ソーセージとEUの文民的危機管理政策がどう作られるのかを知る人は、もはやぐっすりと眠ることはできない」白井陽一郎編著『EUの規範政治』ナカニシヤ出版、2015年、304頁。

(8) Council of the European Union, “Council decides on EU military operation in support of humanitarian assistance operations in Libya”, April 1, 2011, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/121237.pdf

(9) 拙稿、前掲、304-305頁。

をとってくれることを歓迎する旨述べたとされる⁽¹⁰⁾。この状況で、EUがCFSP軍事オペレーションを実施できなかったこと、さらに言えばNATOに任せざるを得なかったことは、EUのCFSP軍事オペレーションの展開実績の観点からは、大きな失点となった。ジュベ仏外相（当時）は、EUの防衛政策は死んだと述べたとされる⁽¹¹⁾。

さらに注意深く見ると、2008年以前はバルカン半島、中東、それにアフリカでのミッションがバランスよく展開されていたのに対し、2012年以降はアフリカでの展開開始ほぼ一辺倒となっている。ここからも、2008年-2012年の「空白時期」をCFSPの時期区分として検討すべきであり、その時期区分の端緒となっているソマリア海賊対策作戦の検討を行う意義は認められるだろう。

2-5. 2014年は新たなスタートか？

次に、本稿の扱う事例の範囲からは外れるのだが、2014年は新たな時期区分の開始とみなしていいのかについて簡単に検討する。これを提示したライキの議論は、2014年のクリミア問題を、EU-NATO関係において時代を画するできごととみなしたものである。これにより、NATOは領土防衛任務の最重点化に回帰し、EUも周辺地域の安定化よりもEU加盟国の防衛、しかしながら依然として文民的危機管理の側面を重視した安全保障政策に軸足を移すこととなったと整理している。後者に関しては、2015年秋から2016年夏にかけてのパリとブリュッセルでの両同時多発テロ、それにニース暴走テロの惨劇の影響も付言できる。

この2014年問題については改めて検討することとしたいが、防衛という、明確に各国とNATOが優先的に取り扱うとされている領域が重視されることとなったことによって、EUとNATOの関係のあり方が変化するという見方には説得力がある。と同時に、テロ対策という領域において、EUが果たそうとする役割にも注目すべきである。

3. ソマリア沖海賊対策の展開

3-1. ソマリア沖海賊問題の発生

ソマリア沖海賊問題が注目されるようになったのは、2007年以降のソマリア沖あるいはアデン湾における海賊事件の顕著な増加によるものである。国際商業会議所国際海事局（International Maritime Bureau: IMB）の統計を参照した研究によれば、「2008年に世界全体で発生した海賊事件293件中、ソマリア沖のものが111件を占め地域別には2位のナイジェリア沖（42件）を大きく引き離して1位となった。更に2009年には世界全体で発生した海賊事件406件中ソマリア沖のものは217件と過半を占めるにいたっている。2007年における同海域での海賊事件発生件数が44件であったことを考えるなら、わずか2年で約5倍に増加したことになる」⁽¹²⁾とされる。

個別には、2008年4月にフランスの豪華ヨット、ポナン号が襲撃されるという事件が発生した

(10) Ian Taylor, "Libya conflict: EU awaits UN approval for deployment of group troops", *The Guardian*, April 18, 2011.

(11) Daniel Keohane, "Libyan lessons for Europe", *Judy Dempsey's Strategic Europe*, Carnegie Europe, February 2, 2016, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62645> (2017年10月12日閲覧)

(12) 稲本守「ソマリア沖海賊問題と海賊対処をめぐる一考察」『東京海洋大学研究報告』第7巻、2011年、18頁。

ことで、ソマリア沖海賊問題がフランスをはじめとする欧州各国の警戒・関心の対象として、一般からも大きく注目をあつめることとなった。その後も、同年9月にはロシア製の最新兵器を積載したウクライナの貨物船ファイナ号、同年11月には200万バレルの原油を積載していた大型タンカーのシリウス・スター号がそれぞれ襲撃されるなどの事件が続発した。

3-2. 国際的対応のはじまり

個別の対応を除けば、2008年6月2日に全会一致で採択された国連安保理決議1816が、国際社会としてのソマリア沖海賊問題への対応のはじまりである。同決議は米仏が共同提案したもので、国連憲章7章に言及し、「必要なあらゆる手段 (all necessary means)」との文言を用いて各国に海賊対策を促したものであった。

これを受けて、EUは2008年9月19日に「EU NAVCO」⁽¹³⁾、そして同年11月10日に「アタランタ (EUNAVFOR Atalanta)」作戦⁽¹⁴⁾それぞれの設立を決定した。前者は既に現地で展開していたEU各国の艦船の間の調整任務であり、あらたに艦船を展開するというものではなかったため、設立は稼働開始とほぼ同義であったが、EU初の海上軍事行動でもあった後者は、実際の展開開始まで多少の時間がかかり、現地での公式な活動開始は同年12月9日となった⁽¹⁵⁾。

その間に、NATOは「Allied Provider」作戦を展開開始した。これは、同年9月25日付けで発出された潘基文国連事務総長からの要請 (WFPによる人道支援物資輸送のエスコート) を受け、同年10月9日のブダペスト非公式国防相会合で決定されたもので、イスタンブール協力イニシアチブ (Istanbul Cooperation Initiative: ICI) の枠内で中東を歴訪予定だったNATO第二常設海上部隊 (SNMG2) 艦隊によって同年10月15日から実施されることとなった。最終的に、同年12月に「アタランタ」作戦と入れ替わりに「Allied Provider」作戦は終了した。中には、SNMG2に所属していた艦船を「アタランタ」作戦にスライドさせた事例もあった⁽¹⁶⁾が、「アタランタ」作戦と「Allied Provider」作戦は全く別個の作戦であり、ましてや「ベルリン・プラス」合意のメカニズムが使われたものでもない。

NATOは、2009年3月24日から、こんどはNATO第一常設海上部隊 (Standing NATO Maritime Group One: SNMG1) によって「Allied Protector」作戦を開始した。この作戦が、同年夏以降、「オーシャン・シールド (Ocean Shield)」作戦に継承されていくこととなる。この他、2009年1月8日には米軍主導の共同任務部隊 (Combined Task Force: CTF) 151が展開開始され、主にEU、NATO以外の国々が参加することとなった。ここまでの、EUの「アタランタ」作戦とNATOの「オーシャン・シールド」作戦、それにCTF 151をまとめてソマリア沖海賊対策の「ビッグ・スリー」と呼ぶ。また、ロシアは2008年10月28日、そして中国は2009年1月6日から、それぞれ別個に同海域に海賊対策のための海軍艦船を展開している。これにより、ソマリア沖、アデン湾は海賊対策のショー・ケースのような状況となった。

(13) 2008/749/CFSP

(14) 2008/851/CFSP

(15) “EU NAVFOR Op Atalanta mission launch”, <http://eunavfor.eu/op-atalanta-mission-launch/>

(16) “Germany, Netherlands and Sweden confirm they will contribute to EU NAVFOR”, *Europe Diplomacy & Defence*, No. 188, December 23, 2008.

3-3. 海賊対策諸作戦間の調整

この乱立状況を調整する試みも早期から構築された。大別して、政治的次元を扱ったニュー・ヨークの「ソマリア沖海賊連絡会合（Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia: CGPCS）」、バーレーンで開催され、実際のオペレーションに関する連絡調整を行う「認識共有及び対立回避（Shared Awareness and De-confliction: SHADE）」メカニズム、それにWebベースで情報共有を行う「マーキュリー・ネット（Mercury Net）」である。

CGPCSは、2009年初頭より、ライス米国務長官（当時）の発想を元に構築された。冷戦後、特に旧ユーゴ紛争以降に一般化した「連絡会合（Contact Group）」形式を取り、ニュー・ヨークの国連本部施設で会合を行うものの、あくまでも直接には国連安保理決議の根拠を持たない非公式なものである。一部の国々に根強かった有志国連合の突出への警戒を回避するため、国連と関係を有するように見せかけた（pretend）が、実際には国連と公式な関係があったわけでも、国連安保理決議などの直接的な法的根拠があったわけでもない⁽¹⁷⁾。CGPCSに関わった米国務省当局者によれば、「その最初のコミュニケで国連安保理決議1851に言及したものの、最大限に包括的（inclusive）、非政治的（apolitical）、問題指向で、結果にフォーカスしつつ効果的で柔軟たらんとしたため、CGPCSは意図的に国連システムの外で構築された」⁽¹⁸⁾。しかしながら、CGPCSは非公式であることから得られる柔軟性と開放性を最大限に活用した。まず、メンバーシップとして、関係国、国際機関、NGOなどが幅広く参加した。また、いわゆる「参加問題」についても、CGPCSは非公式性と表裏一体の柔軟性と開放性によってのりこえた。すなわち、新たなメンバーのCGPCS「加盟」には既存の加盟メンバーの事実上の全会一致が必要とされていたところ、キプロスの「加盟」について問題が発生すると、即座に、「加盟」ではなく「参加」であれば全会一致がなくとも可能であるなどとして柔軟に対応するなど、柔軟な現実的対応がとられたのである⁽¹⁹⁾。

CGPCSと連携しながら、現地で活動当事者間の情報交換及び連絡調整を担ったのがSHADEであった。バーレーンで定期的開催され、活動当事者同士でベスト・プラクティスの共有なども行われた。現場での諸活動間の共存に大きな役割を果たしたとされる。特に国際推奨航路帯（International Recommended Transit Corridor: IRTC）の設定はSHADEの成果とされる。また、SHADEの機能をWebベースで随時活用できるようにしたものが、「海賊対策のフェイスブック」とも呼ばれたマーキュリー・ネットであった。

総じて、ソマリア沖海賊対策は、海賊という非伝統的な脅威に対して各国、各機関の対応が入り乱れる混沌のなかにあったが、現実的で柔軟かつ実務的な対応が取られた結果、相互連携の成功例とも言える展開をもたらした。

(17) 我が国政府報告書でも「(…) コンタクトグループが国連に設置」との記述が見受けられるが、実際には物理的な開催場所が国連本部施設であることにとどまる。例えば、以下を参照。ソマリア沖・アデン湾における海賊対処に関する関係省庁連絡会『2013年海賊対処レポート』2014年3月、p.10、<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/siryou2/report2013.pdf>（2017年10月9日閲覧）

(18) Henk Swarttouw and Donna L. Hopkins, “The Contact Group on piracy off the coast of Somalia: Genesis, Rationale and Objectives”, Thierry Tardy ed., *Fighting Piracy off the coast of Somalia*, EUISS, 2014, p.12.

(19) Ibid., p.13.

4. EUとNATOのソマリア沖海賊対策をもたらしたもの

4-1. 仏独英米の思惑の交錯

EUの「アタランタ」作戦立案の直接のきっかけになったのは、前述のとおり、フランスの豪華ヨットが海賊に襲撃された事件であった。同2008年後半のEU議長国であったフランスは、サルコジ大統領（当時）が主導して同作戦立案にあたった。その際にEUの枠組みに注目したのは、フランスに伝統的な、EUによる安全保障政策実施を重視する姿勢によるものと説明されている⁽²⁰⁾。また、フランスのイニシアチブにイギリスが追従したのは、いずれ実施される活動であるならば、むしろ賛成して司令部機能を獲得すべきとの計算であったとされる⁽²¹⁾。他方で、イギリスの同活動積極参加は、首都ロンドンが「国際海事機関（International Maritime Organization: IMO）が本部を置く都市であり、商業海運の主要国際ハブとしてのロンドンの地位の維持を重視する民間部門からのロビイングの結果である」ことによるものだったとの指摘もある⁽²²⁾。さらに、亡命申請の可能性を含め、海賊を逮捕した場合の対応に苦慮していたイギリスは、ソマリア近隣諸国への引き渡しを含め、人道主義に配慮した上で対応してくれるEUの枠組みでの海賊対策を好意的に評価した。また、ドイツについては、NATOミッションであれば同意しなかった連邦議会が、EUミッションであればグローバルなリーガル・スタンダードに則り、海賊容疑者の権利も尊重されるとし、同ミッションへの参加であるならば承認するとしたためであった⁽²³⁾。他方で、アメリカは「同地域に派遣されるいかなる追加的戦力も歓迎する姿勢であり、それは海賊対策を主眼とするものであればなおさらであった」とされる⁽²⁴⁾。

4-2. 「アタランタ」作戦におけるEU-NATO関係

このようにして実現に至った「アタランタ」作戦であるが、同時期に同地域（海域）でNATOの海賊対策作戦も展開されている。両作戦の、そして両機構の関係はどのようなものだったのだろうか？

EUとNATOが同時展開していることから推察されるように、両者は独立の活動であり、「ベルリン・プラス」合意のメカニズムはまったく発動されていない。展開部隊の規模は、基本的に「アタランタ」の方が大規模であった。これは、EU部隊の方がリソースが豊富であったこと、そしていわゆる「第一の柱」の政策資源が活用できたことなどにより、EUとNATO双方に加盟す

(20) Basil Germond and Michael E. Smith. “Re-thinking European security interests and the ESDP: explaining the EU’s anti-piracy operation.” *Contemporary security policy*, Vol. 30 No.3, 2009, p.584. および Isabelle Saint-Mezard, “The French strategic vision of the Indian Ocean: The French strategic vision of the Indian Ocean.” Jivanta Schöttli ed. *Power, Politics and Maritime Governance in the Indian Ocean* (2016), p.61.

(21) Marianne Riddervold, “New threats—different response: EU and NATO and Somali piracy”. *European security*, Vol. 23, No.4, 2014.

(22) Toney Chafer, “Anglo-French Security Cooperation in Africa since Sanit-Malo”, Gordon Cumming, *From rivalry to partnership?: new approaches to the challenges of Africa*. Routledge, 2016, p.80.

(23) Riddervold, op.cit.

(24) Ibid., p.553.

る22カ国の多くがEU部隊への参加を選択したことによるとされる。

EU-NATO間に公式な協力枠組みは存在しなかったが、非公式な協力関係の構築は評価されている。まずなによりも、「アタランタ」と「オーシャン・シールド」両作戦の作戦司令部はともにイギリス軍のノースウッド司令部に置かれていたため、非公式な連絡調整は比較的密に行われていた。また、前述の通り、ソマリア沖海賊対策に関しては、CGPCS、SHADEおよびマーキュリー・ネットといった非公式ながら重層的な連絡調整のしくみが構築されていた。

以上および前述の国際的取組開始の経緯から、ソマリア沖海賊対策におけるEU-NATO協力は以下のような見取り図を描くことができるだろう。すなわち、2007年ごろから関心の高まっていた同問題について、2008年前半の事件を契機として、同年後半のEU議長国フランス主導の下で、EU初の海上行動実施が決定された。同実施に際しては、EU主要国の意向やEUの包括的安全保障政策における強みが影響を及ぼした。ただし、軍事行動の迅速性に関してはNATOが勝ることもあり、NATO常設海上部隊の展開を通じて、NATO部隊の展開がEU部隊の展開に先んじることとなった。両部隊は2008年12月に交替したが、「ベルリン・プラス」のような両機構間の協力メカニズムが発動されることはなかった。NATOは翌2009年以降、あらためて独自の部隊展開を行うこととなった。現地では、2009年以降、米軍主体の部隊や中露両国の部隊なども独自展開を行うようになったこともあり、2009年初頭からは非公式で柔軟な諸活動間の調整ネットワークが立ち上げられ、結果としてソマリア沖海賊対策は比較的 success裏に展開を行うことができている。

5. EU-NATO関係の転機？

ソマリア沖海賊対策はEU-NATO関係においてどのような意味を持つのか？そしてそれが2008年から2012年にかけてEU-NATO関係に転機をもたらした可能性はあるのか？これらについての検討を深めるため、2011年のリビア軍事介入問題と2008年のソマリア沖海賊対策を比較検討してみたい。

ソマリア沖海賊対策とリビア軍事介入は、ともにEUの軍事活動が検討された事例であった。ソマリア沖ではEUの軍事活動が実現してEUとNATO双方が同時期に同地域で活動を展開した一方で、リビアではEUとしての活動は行われず、NATOのみが活動した。さらに言えば、リビアではその活動の後半において、英仏両国による軍事活動をNATOが実質的に支援した。ソマリア沖とリビアのケースは、ともに（少なくとも理論上は）「ベルリン・プラス」合意メカニズムが稼働する状況でありながら、いずれも実際には同メカニズム稼働に至らなかった。ともに国連安保理決議という活動根拠を確保しながら、ソマリア沖海賊対策は一般に「成功」と論じられる一方で、EUとしてのリビア軍事介入は、成功か失敗かは尺度の設定によるのでいったん置くとしても、実施にこぎつけることすらできなかった。両者の相違はどこにあるのだろうか。そしてその相違は2008年から2012年をEU-NATO関係の転機と捉えるべきか否かについて検討する際に、どのような視座をもたらすだろうか。

2008年のソマリアと2011年のリビアのちがいをもちたらしめたかもしれない要因は、複数存在する。この両事例の間にあった変化といえば、まず制度的に、2009年12月1日のEUのリスポン条約発効（署名は2007年12月13日）、そしてそれにとまなうEU対外活動庁（EEAS）発足および

CFSP上級代表ポストの変更、さらには上級代表そのひとの交代である。EEAS設立は、超国家機関である欧州委員会の部局スタッフと、伝統的な国際機構の事務局に近い欧州理事会事務局のスタッフ、それに加盟国の外務省出身者が混在するまったく新しい組織を立ち上げるという困難な業務であった。また、CFSP上級代表には、それまで欧州委員会で通商政策担当委員を務めていたイギリス出身のアシュトンが、NATO事務総長ののちにこのポストを務めていたソラナから引き継いで2009年12月1日に着任したのちに、翌2010年2月以降は欧州委員会副委員長職も兼務した。

アシュトンは、前任者と異なり、安全保障主体としてのEUの構築に際して、文民的危機管理の側面を特に重視する傾向を持っていた。それが最も端的に現れているのは、まさにリビア危機のさなか、2011年2月25日にブダペストのコルヴィヌス大学で行われたスピーチの次の一節である。「EUは明らかに国家でも伝統的な軍事的パワーでもありません。軍艦や爆撃機を差し向けたりしないし、侵略や植民地化もできないのです」⁽²⁵⁾。そしてリビア危機に直面して、「アシュトンは人道支援および制裁の面では積極的に調整役を演じたが、CSDPについては最低限の役割しか果たさず、そもそもほとんど関心を持っていなかった」⁽²⁶⁾。

このようなアシュトンの傾向は、前任者のソラナ上級代表時代の組織文化と不整合を来していた。すなわち、「EEASの危機管理部門と理事会事務局のスタッフは、必ずしもアシュトンのビジョンを共有してはいなかった。彼らは、2000年代を通じてEUの文民的・軍事的危機管理機能を可視化することを推進した前任の上級代表ソラナのリーダーシップに慣れ親しんでいた」ため、EUMSを中心に積極的軍事関与の計画立案を行っていた⁽²⁷⁾。

この結果、EUの対応はやや迷走したものとなった。2011年3月11日の特別欧州理事会の宣言文書では、リビア問題に関して、「人々の安全は、すべての必要な手段をもって (by all necessary means) 確保されなければならない」との文言が用いられた。これを受け、約1週間後の同年同月17日に国連安保理決議1973が採択され、ここでも「すべての必要な手段をもって (by all necessary measures)」文民を保護すべきことが明記されたのである。しかしながら、同年4月1日に採択された決定で設立された「EUFOR Libya」はあくまでもOCHAからの要請を待つものとされ、そしてOCHAからの要請は発出されることはなかったため、EUの当該作戦活動は幻に終わったのである。

ケースとしてのリビアが、ソマリア沖とは異なり、とられるべき対応についての不一致を誘発するものであったことも確かである。政治情勢としては、脅威が非国家民間犯罪者か国家主体かの違いがあり、そしてそれに伴うEU各国の方向性の違いと、手段の違いがあった。リビアの場合には、脅威が主権国家の最高指導者であるカダフィ大佐であったがゆえに、EU加盟国の中には、ベルルスコーニ政権のイタリアのように、それまで密接な関係を有しており、したがって強硬な対応を回避しようとした国もあった。海賊との関係を有していたEU加盟国など存在してい

(25) Catherine Ashton, "A World built on co-operation, sovereignty, democracy and stability (speech at Corvinus University, Budapest)", February 25, 2011.

(26) 匿名のフランス外交官の発言。引用は以下。Nicole Koenig, "Between conflict management and role conflict: the EU in the Libyan crisis", *European Security*, Vol. 23, No. 3, 2014, p.260.

(27) *Ibid.*, p.261.

なかったソマリア沖のケースとは、まったく異なっていた。リビアの場合には、それが国家的脅威であるがゆえに、それに対する対応手段として高度な軍事的手段（飛行禁止区域の設定など）を使用すべきとする立場が存在しており、そうではない立場との間で不一致を見せた。

特に英仏は、EUをバイパスしてでも、EU内有志連合的に独自の軍事力行使を行うことを主張した。この背景には、前年2010年11月に締結された英仏軍事協定の存在と、2008年の大統領選以来のサルコジ仏政権の地中海政策の主張、それにNATO以外の枠組み、特にEUによる独自の軍事活動の実施に特に忌避感を持つキャメロン英政権の意向があったとされる。他方で、伝統的に欧州域外での軍事活動を避けようとするドイツは、同年に地方選を控えていたメルケル政権がその傾向をいっそう強めており、同年3月の飛行禁止区域を設定する英仏主導の国連安保理決議を棄権するという行動に出ていた。

このようにEU主要国の立場が決定的に異なっていた状況下で、設立されたばかりのリスボン条約下のEUの外交・安全保障政策のメカニズムは、着任したばかりの上級代表のもと、文民的危機管理重視と軍事的安全保障政策の展開の可能性の間で混乱をきたしていたのである。

振り返ってみれば、ソマリア沖海賊対策は、「ベルリン・プラス」合意のメカニズムを凍結させたままでもEU-NATOの実際的な協力関係を構築できるという最後の希望であった。他方で、リビア軍事介入問題は、EUが新たな役割を模索する中で失った機会であった。これを契機として、EUの外交・安全保障政策の展開は明らかに変化したと言っていいだろう。そしてそこにEU-NATO協力という要素は、限りなく希薄化したのである。

6. 結語

「ベルリン・プラス」合意が「死に体」であると考えられるようになった時点では、ゾンビ的ではあったかもしれないが、EU-NATO関係自体はまだ「生きて」いた。ソマリア沖海賊対策におけるEU-NATO協力の実績が、それを雄弁に物語っている。「ベルリン・プラス」合意メカニズムを稼働しなかった（できなかった）にもかかわらず、時系列的棲み分けを基調としつつも機能的棲み分けの色彩も帯びた実務的な協力関係が、ソマリア沖海賊対策では実現できていた。現実的で柔軟な実務的対応が、それを可能にしていた⁽²⁸⁾。

リビアでのEU-NATO協力の可能性が、ソマリアでのそれとは異なる結果となった要因は、確かに複合的である。脅威の質が異なり、結果として烈度が異なり、しかもEUは過渡期にあった。それでも、そこには時系列的棲み分けの基本形と、それと重層的な機能的棲み分けの姿も垣間見えていた。国連安保理決議を確保しつつ、有志連合、そしてNATOによる時間的先行と烈度の高い任務内容の先行負担を見届けたのち、比較的穏健な任務内容での後発的軍事任務をEUとして担う、という分担はリビアでも可能であったように思われる。そうであれば、リビア情勢は実際

(28) EU-NATO関係の非公式化および実務化の肯定的な評価としては以下があるが、あくまでもコソボ、アフガニスタンおよびソマリアまでのケースを扱ったものであって、リビア以降については検討対象外である。Simon J. Smith, *The European Union and NATO Beyond Berlin Plus: the institutionalisation of informal cooperation*, Loughborough University, 2013, <https://dspace.lboro.ac.uk/2134/14341> (Accessed on November 21, 2017).

とは異なる推移を見せ、カダフィ大佐とともに葬り去られた「保護する責任」原則も、違ったあゆみを見せていたかもしれない⁽²⁹⁾。

しかしながら、生真面目にEU安全保障政策の強みとされた文民的危機管理政策に固執しすぎた新任の上級代表のもとで、結果的にCSDPは、そしてEU-NATO関係は、リビアの「砂塵の中に消えた」⁽³⁰⁾。以降のCFSP/CSDPミッションはNATOとの連携を欠き、専らアフリカを中心に展開される文民的色彩の濃い「ライトな」ものが中心となった。すなわち、EU-NATOの棲み分けのパターンのうち、任務内容的なものや地理的な棲み分けだけが残ったのである。

リビアでも、カダフィ体制崩壊の後にEUはミッションを展開しているが、これは時系列的棲み分けとは言い難い。直接的な連携が欠けているためである。リビアが地中海経由で欧州に押し寄せる難民の主要なゲートウェイのひとつとなっていることを想起すれば、2008年から2012年にかけてのEU-NATO関係の転機、あるいは2011年のリビアでのEU-NATO関係の転機ないしリビアでのEUとNATOの連携不足が今日のリビア情勢に与えた影響についても精査する必要があるだろう。

謝辞

本稿は、2017-20年度科学研究費補助金基盤研究（B）「EUの規範パワーの持続可能性に関する実証研究」（課題番号17H02497）（研究代表者：白井陽一郎）の成果のひとつである。また、日本国際政治学会2017年度研究大会分科会D-1（欧州国際政治史・欧州研究I）（於神戸国際会議場）での報告ペーパーを加筆修正したものである。同分科会にてコメントをいただいた皆様に感謝申し上げます。

(29) リビア問題と「保護する責任」原則については、以下も参照されたい。拙稿「NATO——中東関与の転機としてのリビア——（特集：中東地域の現実と将来展望——「アラブの春」を越えて）」日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所『アジア研ワールド・トレンド』2017年2月号（No.256）、40-41頁。

(30) Anand Menon, “European Defence Policy from Lisbon to Libya”, *Survival*, Vol. 53, No.3, 2011, p.76.