

激変する世界と新世界秩序の展望

— 欧州からの見方 —

ウィレム・F・ヴァン・エーケレン 「ユーロディフェンス」オランダ・セクション会長
元西欧同盟事務総長／元オランダ防衛大臣

欧州統合の努力

平和を作るといえるのは困難な仕事だ。平和構築で最も肝心なことは、相手を理解することだ。私は政治家になる前の20年間、外交官だったが、最も重要だったのは、国際関係で相手が何故そのように考え、行動するのか、その背後を理解することだった。それができなければ、相手との合意も妥協も不可能なのだ。

第二次世界大戦の後、欧州の指導者たちは、「二度と戦争はするまい！」と誓った。特に数世紀にわたって頻繁に戦火を交えたドイツとフランスが再び闘えないよう、軍需産業に不可欠な資源である石炭と鉄鋼の関連産業を、独仏を含む欧州の主要各国が共同で管理するシステムを設けた。これにより加盟各国が独自に再軍備や軍備拡大をすることが極めて困難になった。

ちなみに戦後のドイツの努力は特筆に値する。戦争で荒廃した国を再建していく中で、民主政治を貫くのは簡単でなかったはずだ。しかし今やドイツは、英仏に引けをとらない、欧州で最も民主的な国のひとつになった。

ところで石炭鉄鋼同盟は関係国の国家主権を制限し、一定の制御を行うシステムなので、国家の上部機構としての性格を帯びた。結果から見て、これが欧州統合の第一ステップになった。その後、欧州共同体（EC）を経て、現在の欧州連合（EU）になり、共同社会としての性格と、政府間メカニズムを持つ独特の形態に進化したわけだ。

これによってEU加盟国全域の市場が自由に発展できる環境が生まれた。EU閣僚会合が政策を策定し、各国で選出された欧州議員で構成する欧州議会が議決を行う。

近年の欧州金融危機を受けて、明確な義務と監督の下で「銀行同盟」のシステムが作られた。125の銀行が連携し、各行が勝手なことをしないよう規制し合う一方で、互いに破産しないよう調整しつつ信頼度を高め、欧州の金融活動を活性化しようという狙いだ。

Contents

- 欧州統合の努力
- 冷戦を経験してきた欧州
- 人種・民族・宗教の葛藤と紛争の頻発
- 対テロ戦争の限界
- 日欧協力の可能性
- 若者たちの国際化の必要性
- 新しい安保戦略と欧州
- 拡大する軍隊の役割
- 世界秩序の変遷
- 緊縮財政の中での安保協力



ウィレム・フレデリック・ヴァン・エーケレン
Dr. Willem Frederik van Eekelen

「ユーロディフェンス」オランダ・セクション会長／元西欧同盟事務総長／元オランダ防衛大臣

憲法を準備した欧州代表者会議のメンバーとなる。その他にも、「ユーロディフェンス」のオランダセクションの会長をはじめ、「オランダ国際情勢諮問委員会ヨーロッパ情勢部」、「欧州安全保障研究センター」、「軍の民主的統制研究所の評議委員会」などのメンバーを務めた。オランダとインドネシアの理解と相互訪問を促進することを目的とする、「インドネシア・オランダ協会」の共同創設者。著書に、「欧州安全保障論争:1948-1998」「言葉から行動へ:続・欧州安全保障論争」などがある。

外交と安全保障、そして防衛政策については、政府間の協議と合意が必要だ。ともあれEU加盟各国が多数決で採択した規則や規範に義務を負うという、世界で唯一の国家間の機構になり、様々な危機を乗り越えながら進化を続けている。完全な欧州統合は先の話だが、単一の国で解決が難しいような国境を越えた問題、例えば気候や環境問題などに対して、EUとして共同で対処できるようになってきた。

来日前に香港でASEAN（東南アジア諸国連合）の指導者達に会い、「ASEANはEUの方向に歩いているのか？」と聞いてみた。彼らが皮肉交じりで言うには、「私たち（ASEAN指導者たち）は、互いが合意済みの内容についてしか話さない！」欧州では合意できないことを話し合う。私達の時代はグローバル化し、相互依存関係は密になり、また複雑化しているのだから、アジアの人々も課題を正面から話し合うべきだ。

冷戦を経験してきた欧州

ところで欧州では1949年頃からソ連の脅威が現実のものとなり、米国の指導の下で北大西洋条約機構（NATO）が作られ、軍事、経済面で連帯を深めた。その後の欧州統合は、NATO傘下で欧州各地に展開した多数の米兵達に負うところも大きい。なお欧州内での協力促進のため「西欧同盟」が作られた。これは第二次大戦前の欧州各国の連携が不調だった反省によるものだ。

25年前に「ベルリンの壁」が壊された当時、私は西欧同盟事務総長として、その現場を妻と一緒に目撃した。

「壁」の門を通過して東独の人々が続々やってきた。西独側では長テーブルにお茶やスナックなどが用意され、軍楽隊が演奏をして、安心感を演出していた。東独の人達には歓迎の金一封が渡されたが、彼らはお金で、最初は野菜果物など食料品を購入し、そのうち電気製品やぜいたく品に手を伸ばしていった。

この劇的な成果について、私たちはミカエル・ゴルバチョフ・元ソ連大統領に感謝すべきだろう。ゴルバチョフはソ連の東欧撤退を想定していたし、「ワルシャワ条約機構」解体の腹積もりもあった。西欧同盟事務総長としてモスクワでソビエト軍・参謀総長に会った際、ドイツ統一が実現した時に欧州の真の平和が訪れる、と直言したが、そのことは東欧諸国も同じことだった。さもなければ東欧の国々は、ロシアと、裕福な西欧との狭間で、方向性を求めてさ迷っていたはずだ。ただゴルバチ

ョフの気持ちには、ドイツ統一ということになれば、第二次大戦前後に犠牲になった約二千万人のロシア人は、一体、何のために死んだのか、という内心忸怩たる思いもあったようだ。

ともあれ、ゴルバチョフが当初喧伝していた「人間の顔をした共産主義」なるものも徐々に退行し、ロシアの近代化は失敗し、ソビエト共産主義の思想的挑戦や革命輸出の脅威はなくなった。おかげで欧州における安全保障の基本概念は本質的に変化した。ソビエト連邦とワルシャワ条約機構が保持していた圧倒的な通常兵力に対して、西欧による集団的防衛努力を最優先する必要はなくなったからだ。

人種・民族・宗教の葛藤と紛争の頻発

冷戦構造が終わった後に、人々が民族としてのアイデンティティや、地域的なアイデンティティに拘る傾向が強まっている。おそらく、それにより安堵感が得られるからだろう。最近では英国でさえスコットランド独立に関する住民投票が行われたし、スペインのカタルーニャでも非公式の住民投票が実施された。

ポスト・ソビエトのロシアも民族主義に走っているようだ。ソ連も含めた全欧安全保障会議が取り決めた国境不変更の原則を、ロシアは一方的に無視してウクライナのクリミア半島を編入し、さらにウクライナ東部に介入している。これは想定外の、懸念すべき状況だ。ロシアが改めて脅威となり、集団的防衛に多くの投資をすべきか否か、安保・防衛政策を再考しなければならない。

国連憲章第二条四項でも、「如何なる国の領土的一体性や政治的独立に対して威嚇し力の行使をすること」を禁じている。しかし国連の安全保障理事会では中国、ロシアが拒否権を行使するために、問題解決に至らないでいる。「有志連合」で解決しようという声もあるが、安全保障理事会の承認があってこそ本格的な解決ができるのだ。

ポスト共産主義の国々、なかんずく旧ユーゴスラビアでは人種間の暴力が拡大した。アフリカでも類似の危機が頻発したため、かなり強引な平和維持活動も行われた。また宗教間の紛争が益々過熱し、特に中東では目下、内面的な葛藤が原因で、重大な事態が進行している。中東の人々は、かつて西側を非難し、植民地支配や、人工的な国境線画定などを挙げて、現在の中東問題のすべてについて西側を糾弾したものだ。しかし今ではイスラムのシーア派・スンニー派の闘いとい

う形で、彼ら自身が闘っている有様だ。

世界の安全保障をめぐる新たな脅威として、サイバー攻撃、海賊、そして非対称戦争の危険があり、これらは従来の正規軍が相手しにくいものなのだ。海賊問題ではアフリカのソマリア海域での作戦行動に、日本や中国も参加した国際的な連携のおかげか、最近では商業用船舶の被害が少なくなってきた。これなどは国際社会が共同して安保上の問題に対処した好例だ。

対テロ戦争の限界

しかし世界が直面している安全保障上の危機は、何と言ってもテロリズムの問題ではないか。特に米国の経済力と軍事力の象徴のようなニューヨークのツインタワーと、ワシントンの国防総省をアルカイダに属したテロリストが攻撃するという衝撃で、テロ問題は安保上の主要テーマになった。

NATOも集団的防衛に関する憲章第五条を初めて適用した。この規定の当初の想定は、西欧への攻撃に適用するはずだったが、米国への攻撃に端を発して、集団的防衛の義務が発動したのだ。もっともワシントンは「対テロ戦争」を宣告したものの、総じて米国単独での戦争遂行を望んでいた。手助けを申し出た同盟国への米国の回答は、「我々に連絡しなくていい！我々のほうから連絡する！」といったものだった。

しかも不思議なことに、当時のブッシュ政権はやがて闘いの矛先をアフガニスタンからイラクに向けた。結果から見て、イラクで米国は手痛い教訓を学んだ。すなわち軍事作戦は短期間で成功を収めたと言えるが、イラクのような人種や宗教のモザイクのような社会の平和を奪ってしまった。現在のイラクを見れば、それは明白だ。

驚くまでもないが、オバマ大統領も米国がアフガニスタンで一体何をしているのか、その答えを見つけるのに苦心していた。アルカイダの首謀者オサマ・ビン・ラディンがパキスタンで米海兵隊によって殺害された後は、特にそうだった。欧州の多くの人々は、テロとの闘いは、あのような形では勝利できないと考えている。テロリズムは手段の一つであって、原因そのものではないからだ。当該国でのグッド・ガバナンス（良き統治）が必要なのだ。国民に便益や福祉を与える良い政府が現れないから、不満分子がテロリストにまで成ってしまうのだ。

日欧協力の可能性

安全保障にとって進展と言えるのは、開発と安全保障がリンクして捉えられるようになったことだ。過去には開発と安全保障が連結しなかったが、今では双方が相手を必要としており、連結しないとそれぞれが持続できない。つまり開発を進めて国民生活が豊かにならなければ、国民の安全を保つこともできない。

戦後の日本はアジアやアフリカのための開発援助を一貫して行ってきたが、そうした日本の役割は世界にとって非常に重要だ。日本と欧州連合は経済や金融の分野のみならず、外交、安全保障の分野でも協力できるはずだ。日本と欧州の目的や方向性はほぼ同じなのだから。欧州委員会も日本は「自然の戦略的パートナーである」と指摘しており、自分もそれに同感だ。日欧関係はもっと強めるべきだ。

若者たちの国際化の必要性

次に若者達についてだが、将来に準備するために国際的なコンタクト、交流を持つ機会を増やしてあげるべきだ。世界に目を向け、心を開いて、世界には自国とは違う国があり、自分達とは違う世界があり、歴史があることを、身をもって知ることが必要だ。

私自身の体験を言えば、第二次世界大戦が終わった時に私は14歳だったが、オランダを占領して五年間も支配したドイツは大嫌いだった。その後、米国のプリンストン大学に留学して、そこでドイツ人や日本人の留学生たちとも付き合う中で、彼らは化け物ではない、私と同じ人間だ、ということに気づかされ、世界に対する見方が変わったものだ。

UPFは国際的な視野や共感を促進する役割を果たすことのできる国際組織だから、非常に重要だ。世界の人たちと一緒に働いたり、冗談を言い合ったりすること、ユーモアを交わし合うことで心が通い合う。こうした経験を積むことは大切だ。国や宗教、文化を乗り越える活動を全面的に支援したい。平和のために働き、相手を理解し、どうすれば協調し、自ら経験してやる必要がある。

新しい安保戦略と欧州

今日の技術的変化は目覚しく、最近の衛星技術により、いつ、どこからミサイルが発射されたかを特定できる。無人偵察機が哨戒能力を格段に向上させて偽

装工作の効力を薄め、高精度の誘導爆弾などもある。

グローバル化が進行していく中で、国内と外での安全保障は渾然一体になってきた。国内でのテロ問題は全般的に警察と公安機関が扱うものだ。その際に、国境管理は重要だが、それは組織犯罪、麻薬取引、人身売買や不法入国への取り締まり上も明らかだ。

NATOとEUは、こうした新たな脅威に向き合い、2003年にザビエル・ソラナ欧州委員長は、EUとしての「戦略文書」をとりまとめた。その中でテロリズム、大量破壊兵器そして、組織犯罪とつながりやすい破綻国家を、主要な脅威だと指摘した。同時に、国連憲章を基本にした多国間アプローチの必要性にも触れつつ、今日の様々な危機は、軍事的手段だけでは解決できないと明言した。

2010年11月にNATOも、新たな戦略的概念について合意したが、それではテロリストの脅威よりも大量破壊兵器の脅威を指摘し、第四条の協議条項を強調した。

3年前のチュニジアとエジプトでの大衆反乱は、文明の衝突でもないし、宗教的に煽られたものでもない。食料価格の高騰や、若者が職を見つけることができないことから引き起こされた。加えて、従来の体制がそうした問題を解決する能力がないと思われたからだ。

2011年のリビア危機では事情は異なり、国民は貧困で飢えていたわけではない。NATOは重要な役割を果たしたが、それは米国の指導下でなされたものでなく、フランスと英国が、さほど協議もせず、ベンガジを拠点にしていた反乱勢力を支援することを決めた。これらの国々の支援がなければ、カダフィ大佐に対する反乱は成功しなかったかもしれない。

リビア危機では、いくつかの注目すべき点がある。国連の安全保障理事会は国際刑事裁判所に対して、カダフィが人道への罪で有罪か否かの判断を求めている。さらに安全保障理事会は民間人を保護するために「必要なあらゆる措置」をとる権限を与え、それには飛行禁止区域の設定が含まれていたが、地上軍投入は入っていなかった。中国とロシア、それにドイツとインドは棄権したが、実施の際にはNATO加盟の半数近い国々が積極的に参加した。

拡大する軍隊の役割

ますます「必要な戦争」と「任意の戦争」とが区分され

るようになってきた。後者は本質的に選択によるものであるから、政策論議や国会での審議に依存し、決定に当たっては、危機の深刻さ、介入の成否、そのコスト、他の当事者達の行動との比較、などの要素が加えられた。

ところで平和維持であれ、平和の執行であれ、軍隊の役割は従来の能力を超えて拡大してきた。軍関係者が仲介役を演じたり、現地政府の機能を肩代わりしたり、道路そのほかのインフラを修復したり、責任の範囲に関わる人々の「感情や気持ち」を勝ち得るように努めなければならない。欧州では、こうしたアプローチについて、バルカン半島での平和支援活動を通じて馴れて来た。

狭い意味の平和支援活動でも、行動の範囲は相当に広がった。その中には予防的活動、介入、紛争後の安定化努力、社会の再建、治安部門の改革、そして最終的には透明性と説明責任に則った健全な統治システムの構築だ。こうした新たな役割は軍隊の訓練や、特定の作戦準備にも高い要求を突きつけることになった。文民当局や専門家、非政府機関との密接な連携が、使命達成に必須になった。

世界秩序の変遷

将来の世界秩序を見据えて、オランダ未来政策調査プロジェクトは四つの類型を検討した。その中で一番好ましくないのは分極化だ。この場合、多国間協力は意味を失い、狭い民族的または地域的な利害追求に走っていく。国境間に横たわる係争を解決し、極端な民族主義的行動を穏健化する余地はほとんどなくなる。

第二のモデルはネットワーク社会だ。そこでは国家統治の余地が狭まり、利用可能な公式・非公式あらゆるネットワークが活用される。人権や開発の分野で情報通信技術が活用され、非政府機関の多くは良性ネットワークと言える。しかしマフィアとか、情報網に障害を与えるハッカーなどは悪性ネットワークだ。

第三のモデルは多極化で、新興経済が台頭してから言われた。しかしBRICsと呼ばれるブラジル、ロシア、インド、中国に加え、南アフリカ、インドネシアやトルコも加えてみても、それらの国々には共通性が少なく、互いの絆も弱い。

多極化は弱小国群が、いくつかの極を中心に連合していくモデルで、EUやNATOはその典型だが、世界の他の地域では、こうしたグループ化は現実化されていない。中でもアジアは、世界で一番まとまりのない大陸だと言えよう。

2010年にキッシンジャーは、手を抜け過ぎた米国

は、地球的な覇権から徐々に後退するが、誰もその位置や役割を引き継がないので、「無極」になる、と指摘した。中国は国内安定や経済成長に忙殺され、広範な国際的責任を果たせないだろう。欧州は長期的な人口減少などに悩まされている。

地球的な審判役が不在の中で、宗教上の紛争や、同胞相争う紛争や、アルカイダのような非国家的ならず者勢力が我がもの顔に振る舞っている。ウクライナや中東の危機を見ていれば、キッシンジャーの指摘にも妥当性がある。

第四の、そして最も望ましいモデルは多国間の機構によるものだ。国々が地域機構の中で広範な問題を相談しあい協力を行う。さらに包括的なまとめ役として国連を活用する。ほとんどの国際機関は政府間のシステムだが、そのせいで共同プログラム実施には効率が非常に悪くなる。

法に基づく国際機構として、EUほど多岐にわたる活動を実施し、全般的な意思決定ができるシステムを持っていない。欧州ではあまり性急な行動に走らないが、ウクライナとイラクの最近の危機では、各国間の経済的利害が競合するにもかかわらず、うまく対処し制裁措置が初めて機能しているようだ。ロシアはルールを遵守しないために信頼を失い、損失を被っている。

EUは今後、特にその周辺、例えば北アフリカなどで一層大きな責任を取ることになるかも知れない。EUが従事してきた多くの介入は、小規模で、文民によるものか、文民と軍との連携したものだった。

緊縮財政の中での安保協力

最近喧伝されるパラダイムは「緊縮財政」であり、西側全体の防衛予算が影響を受けるだろう。そのため「備蓄と共有」が新たなキーワードになっている。より少ないコストで、より大きな効果をもたらそうとい

うものだ。しかし多くの国々は依然として、軍備を効率化して必要な近代化に予算を回す新しい方策を構想できておらず、あまり意味のない軍隊を保持し続けている。しかし誰が「備蓄と共有」とか、「共同主権」という考え方を受け入れる用意があるだろうか。航空輸送プール構想は有望だ。海軍監視システムは8カ国の司令部機能を連結したものだ。

二カ国間でもいくつかの例がある。オランダは英国・オランダ水陸両用部隊に参加し、他にベルギーとも広い海軍統合計画を持っている。ドイツ・オランダ陸軍部隊はアフガニスタンでの本部機能として価値を發揮した。これら全てが有意義な構想ではあるが、その多くは、備蓄された軍備を実戦舞台上で共同展開してみたことはない。

ともかく我々は、より小さなリソースで、より多くのことを達成しなければならない。それも不安が高まっている時代に、それを成し遂げなければならない。かつての確実性は雲散霧消したようだ。新しい考え方が必要な時代になっているのだろう。我々は蝸壺の外に出て、ものを考えなければならない。

EUでは、欧州委員会にルクセンブルグ人が委員長に就き、新たなチームが発足した。政府首脳らによる欧州会議ではポーランド人が議長になり、そのおかげで、東欧諸国の重要な役割にもっと関心が注がれ、この地域の安定と民主的統治システムを促進する一助になるだろう。NATOではロシアとのつき合い方に馴れているノルウェー人が事務総長に就いた。多くの新しい人材が任に就き、これからの時代の課題について新しい観点を持つ機会を与えるだろう。そうなることを期待したいものだ。

(2014年11月に開催された「日欧有識者フォーラム」での講演を再構成して掲載)

激変する世界と新世界秩序の展望

※本稿の内容は必ずしも本研究所の見解を反映したものではありません。