

研究ノート

欧州安全保障・防衛政策（ESDP）：創出、発展と日本

吉井 愛

はじめに	30
1. 欧州安全保障・防衛政策の誕生	31
(1) EPC から CFSP、ESDP へ	31
(2) ESDP 創出の背景	32
2. ESDP と EU 危機管理能力	33
(1) 軍事的能力	33
(2) 非軍事的能力	35
(3) 危機管理能力再設定の背景	37
3. EU、EU 危機管理ミッションと国連	39
(1) EU・国連協力の根拠と枠組	39
(2) 国連 PKO への不信感	41
4. オペレーション・レベルの ESDP	42
(1) EUPOL 派遣	42
(2) ミッション要員	43
5. ESDP の現在	45
(1) 2008 年 12 月欧州理事会	45
(2) ESDP と日本	46
おわりに	48

はじめに

欧州連合 (EU) は、第 2 次世界大戦後の欧州における平和の定着と紛争予防を目指して誕生した¹⁾。第 2 次大戦の終戦以来、EU 域内の平和は維持され、その手段として市場、経済、通貨統合が進められた事実は広く認識されるとおりである。

いわば紛争予防機構として誕生したものの、その手段たる域内市場統合が 1950 年代から進められた反面、EU が政治的性格を持つ主体として一応の形をとるのは 1970 年代に入ってからのことである。EU の共通外交・安全保障政策 (Common Foreign and Security Policy: CFSP) の制度化に至っては、1993 年ようやく実現した。

1990 年代終盤になると CFSP の一翼として欧州安全保障・防衛政策 (European Security and Defence Policy: ESDP) が創出され、CFSP は加速度的に発展していく。そして 2003 年 1 月、つまり CFSP の誕生より約 10 年目にして、EU は初めて域外に向けた危機管理ミッション (Crisis Management mission、通称 ESDP ミッション) を派遣する²⁾。以降、現在までに 20 を超える ESDP ミッションが西バルカン、アフリカ、中東そしてアジアに展開されてきた。国境管理や法の支配分野の支援等、非軍事的性格を持つものから、国連憲章第 7 章の下で行われる軍事的なものまで、その活動内容は多様である。

本稿でははじめに ESDP の創出と発展の過程を整理し、その中で EU の危機管理能力の指標とその変化や国連との関係等について考察する。次に、ESDP ミッションの一例としてアフガニスタンに展開する EU 警察ミッションの概略を説明し、次いでフランス EU 議長国下 (2008 年後半) の ESDP の現在について述べる³⁾。最後

1) 「欧州連合 (European Union : EU)」という形になったのは欧州連合設立条約の発効 (1993 年) 以来であるが、本稿では「EU」と統一する。

2) 「危機管理 (Crisis Management)」は EU 独特のタームで、国連における「PKO」(もしくは PKO を含む「平和活動 (Peace Operations: PO)」)、NATO や多くの欧州諸国が使用する「平和支援活動 (Peace Support Operations: PSO)」の同意語と理解できよう。

3) EU 議長国は 6 ヶ月の輪番制。フランスの議長国期間は 2008 年 7 月 1 日～12 月 31 日。2009

に、日本が今後「戦略的パートナー」であり、また国際安全保障分野における主要アクターである EU との協力を推進していくための一案を提起する。

1. 欧州安全保障・防衛政策の誕生

(1) EPC から CFSP、ESDP へ

市場統合が 1950 年代から進められたのとは対照的に、EU に政治・軍事的側面を持たせようという試みは何度も頓挫し⁴⁾、1970 年代になってようやく「欧州政治協力 (EPC)」として一応の形をとるに至った。EPC は外交政策の調整を図ることを目的とした非公式な政府間協議の場で、政治的主体としての EU のスターティング・ポイントに位置づけられる。

1993 年、EU 設立条約 (通称マーストリヒト条約) の発効により EU が設立され、CFSP が「欧州共同体」、「司法・内務」と並び、EU の 3 本柱の一つとして確立する。CFSP は EU 共有の価値、基本的利益と独立を守ること、EU とその加盟国の安全保障を強化すること、国連憲章の原則に従って国際安全保障を強化すること等の目的を、加盟国間の協力の制度化、「共通の立場」そして「共同行動」等により達成するとしている⁵⁾。その後、EU 改正条約 (通称アムステルダム条約、1997 年締結、1999 年発効) により CFSP 改革が行われ、CFSP 担当上級代表・EU 理事会事務局長 (略称 HR/SG) のポストが新設された他⁶⁾、人道救援、平和維持、平和創出

年 1 月 1 日からはチェコ、同年 7 月 1 日からはスウェーデンが議長国。

- 4) 例えば 1950 年代の欧州防衛共同体 (European Defence Community) 設立の頓挫、それに伴う欧州政治共同体 (European Political Community) の設立失敗、1960 年代ではフーシェ・プラン (Fouchet Plan) の失敗。加盟国が主権の喪失を恐れたことが主な原因。
- 5) 「共通の立場 (Common Position)」とは外交・安全保障分野において EU 加盟国が協調行動をとることにより、最大限の影響力を発揮することを確保しようとするもので、理事会が策定する。加盟各国はそれぞれの政策を「共通の立場」に合致させることが求められる。「共同行動 (Joint Action)」とは加盟各国による実際の行動を伴うもので、加盟諸国は理事会により定義された目的を達成するために、人的・財政的貢献を行いつつ、調整された行動を行う。EU 設立条約 (Treaty on European Union) Title V, Article J.1。
- 6) HR/SG は、CFSP 関連分野における決定準備、実施への貢献、理事会を代表して第 3 国と政治対話を行うこと等を任務とし、CFSP の対外的ヴィジビリティを高めること等も求められている。

を含む「ペテルスベルク任務 (Petersberg Tasks)」が EU の任務とされることとなった⁷⁾。

1990年代終盤以降、CFSPはその一翼たる ESDP を中軸に発展していく。ESDP の起点は、1998年12月の英仏首脳会合(開催地サン・マロ (Saint-Malo))で採択された「欧州防衛に関する英仏共同宣言」である⁸⁾。同共同宣言(通称「サン・マロ宣言」)を土台に、翌2000年6月のケルン欧州理事会において ESDP が正式に誕生する⁹⁾。

(2) ESDP 創出の背景

1990年代に CFSP が急速に進展する前提として、冷戦終結に伴う米国の欧州離れと、欧州大陸に生じた安全保障上の真空が指摘される。そしてそこに展開したユーゴスラヴィア崩壊、さらに英国における政権交替も重要な要素となった¹⁰⁾。

冷戦終結後、米国は、冷戦終結によって「東西対決の場」という戦略的意味を失った欧州大陸の安全保障に積極的に関与する意義を見出せなくなり、欧州安全保障に対し、欧州自らがより大きな責任を果たしていくべきという姿勢を冷戦期に増して強めていった¹¹⁾。他方、EU もユーゴスラヴィア崩壊に直面し、冷戦終結によっ

7) ペテルスベルク任務は、もともと西欧同盟がソ連崩壊直後の東欧の不安定化に備え、自らの任務としていたもの。

8) “Joint Declaration on European Defence”、原文は英国外務省 HP (<http://www.fco.gov.uk/resources/en/news/2002/02/joint-declaration-on-eu-new01795>) 参照。

9) European Council Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence. EU 理事会 HP (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm) 参照。ケルン欧州理事会では元 NATO 事務総長のハヴィエル・ソラナ氏が HR/SG として指名された(着任は同年10月)。集団防衛については引き続き NATO 任務であることが明記されていることは注意すべきである。

10) Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2007. pp. 52-57.

11) 米国の脅威認識の転換は、米国を盟主とする NATO の戦略概念の変遷からもたどることが可能であろう。冷戦期における NATO の存在意義は北大西洋条約第5条に記される集団安全保障・相互援助にあり、その活動地域は第6条に記される「NATO 地域(主に欧州・北米における締約国の領域)」に限定されていたが、冷戦終焉後、NATO は1991年に新たな「戦略概念」を採択し、NATO「地域外(“out of area”)」における危機管理を正式任務とする。さらに1999年には「戦略概念」を改訂し、域外で生じる紛争や民族対立を潜在的脅威として認識した上で、活動域を欧州・大西洋地域にまで拡大している。この過程については吉崎知典、「米国の同盟政策と NATO」日本国際政治学会編『国際政治』第150号、2007年11月、115

て欧州大陸に生じた安全保障上の真空を放置したままではいられないこと、そして欧州地域の安全保障に自らが責任を担っていく必要性を強く認識した。しかし、結局 EU が自らの目と鼻の先であるバルカン半島において効果的な役割を果たすことはなかった。そのことへの反省が、ESDP 発展への起爆剤となった面は大きい。

1997 年 5 月の英国政権交代も CFSP 進展の一因となった。欧州統合に懐疑的な保守党政権に代わり、「熱心な欧州人」ブレア首相の登場が ESDP の誕生・発展に与えた影響は軽視できない¹²⁾。ブレア政権による ESDP 発展へのコミットメントは、第 2 次世界大戦後、50 年に亘り英国が保ってきた EU の安全保障・防衛分野上の役割に関する認識を覆すものとさえいえる。ただし、ブレア政権を EU の安全保障政策や防衛力発展に向けて動かしたのは「大西洋同盟か、ESDP か」という二者択一における ESDP の選択ではない。英国を ESDP 発展に向かわせたのは、ESDP の発展が同盟関係を脅かすものでないばかりか、逆に欧州の危機管理能力の改善なしに、大西洋同盟は機能しなくなるという危機感であった¹³⁾。

2. ESDP と EU 危機管理能力

(1) 軍事的能力

ESDP は「国際的危機に対応するため、信頼に足る軍事力とそれを行行使する手段に裏付けされた、自律的行動能力を持たねばならない」として誕生した¹⁴⁾。これによって EU は、自らが担うべきペテルスベルク任務を実施するに足る軍事力の発展

—134 頁に詳しい。

12) ブレア首相の「熱心な欧州人」ぶりについては、例えば 2005 年 6 月欧州議会での演説 (<http://www.number10.gov.uk/Page7714>) 等参照。

13) Jolyon Howorth, op.cit. p. 53. しかしながら ESDP に対する米国の反応は、少なくとも当初疑惑に満ちたものであった。オルブライト国務長官はサン・マロ宣言 (12 月 4 日) の数日後である同月 7 日、Financial Times 紙に投稿し、その中で欧州が 1) 意思決定を NATO から分離 (Decoupling) した形で行う、2) すでに NATO が有するリソースを重複 (Duplication) して所有する、3) NATO 加盟国である EU 非加盟国を差別 (Discrimination) する、の「3つのD」を回避せよと釘をさしている。

14) 「自律的」は「米国から比較的自由に」と解釈することができる。Jolyon Howorth, op.cit., p.4.

を自らに課すことになった¹⁵⁾。

EU は 1999 年 12 月、ヘルシンキ欧州理事会において「ヘルシンキ・ヘッドライン・ゴール (HHG)」を採択する¹⁶⁾。HHG は「EU が 2003 年までに、1 年以上持続可能な最大 6 万人程度の軍隊を 60 日以内に派遣し得るようになること」を目標として提示している。2000 年 12 月のニース欧州理事会では、政治安全保障委員会 (PSC) 及びその下部組織である軍事委員会 (EUMC) 等の設立が決定された¹⁷⁾。PSC は CFSP 分野における政策形成及び、EU 危機管理活動の政治的統制及び戦略的方向付けを任務としている¹⁸⁾。加盟国出身の国防幹部により構成される EUMC は、理事会における最高軍事機関である。HHG の定義 5 年後にあたる 2004 年には「ヘッドライン・ゴール 2010 (HG2010)」が採択され、目標の再設定が行われた¹⁹⁾。HG2010 について注目すべきは高い即応力を持った「戦闘群 (Battlegroups)」を 2007 年までに展開可能にするとの決定であろう²⁰⁾。「30 日から最長 120 日の持続力を持つ、1 ユニット 1500 人の『戦闘群』を、15 日以内に展開する」という目標は「量 (60 日以内の展開、1 年の持続力、6 万人) から質への転換」であり、また「コソヴォ的状況に必要とされた能力」と、「テロとの戦い (という新たな状況)」間のギャップの解消を図るものと理解される²¹⁾。

なお、EU の軍事的危機管理能力を考察する上で、EU と 21 の加盟国を共有し、米国を盟主とする NATO との関係は非常に重要である。EU・NATO 間には「ESDP

15) ESDP の枠組における常設欧州軍の創設は計画されていない。ESDP に関する誤解については Howorth に詳しい。Jolyon Howorth, op.cit., p.40.

16) Annex IV: Presidency Reports to the Helsinki European Council on “Strengthening the Common European Policy on Security and Defence” and “Non-Military Crisis Management of the European Union” and “Non-Military Crisis Management of the European Union” 同理事会では文民危機管理メカニズムの創出についても合意された (後述)。

17) PSC の創設はアムステルダム条約にて決定され、1999 年 12 月ヘルシンキ欧州理事会にて原則的な設立合意、2000 年 1 月暫定的設立を経て、ニース欧州理事会をもって常設化された。

18) EU 本部の所在地ブリュッセルには EU 加盟各国の PSC 担当大使が常駐し、週 2 度程度会合を開催している。ESDP 分野の意見交換、そして国際情勢フォローを行う場となっている。

19) 2004 年 5 月の総務・外相理事会にて承認され、翌 6 月の欧州理事会にてエンドースされた。

20) 同時に欧州防衛庁と民・軍作戦策定セル (CMPC) をそれぞれ 2004 年末までに創出することも決定された。なお、戦闘群は 2007 年に展開可能となったものの、現在まで実際に発動されたことはない。

21) Jolyon Howorth, op.cit. pp.106-107.

に関する NATO・EU 宣言」(2002 年 12 月) や「ベルリン・プラス (Berlin Plus)」と呼ばれる合意 (2003 年 3 月締結) が存在する。前者では、NATO 加盟国にとり、NATO が集団防衛の土台であること、そして ESDP の発展は NATO と競合するものではなく、NATO の増強に貢献すること等が確認されている。「ベルリン・プラス」の枠組は、NATO として関与しない紛争に対し、NATO 能力 (作戦立案、情報収集等) やアセット (兵器やインフラ等) へのアクセスを EU に保障し、EU がそれらを用いつつ、EU としての活動を行うことを可能にするものである²²⁾。

(2) 非軍事的能力

ベテルスバルク任務を十分に果たすためには、軍事的能力と並んで非軍事的な能力を整えることが不可欠である。こうした認識に基づき、ヘルシンキ欧州理事会では HHG と同時に文民 (civilian) 危機管理メカニズムの創出についても合意された²³⁾。続くフェイラ欧州理事会 (2000 年 6 月) では、警察、法の支配、民政、文民保護の 4 つが文民危機管理活動における優先分野と定義された。

2004 年 6 月の欧州理事会では HG2010 と同時に「文民危機管理のための行動計画」も採択され²⁴⁾、文民危機管理分野の指標に対する現状確認が行われた。同年 12 月の欧州理事会に採択された「文民ヘッドライン・ゴール 2008 (CHG2008)」は同行動計画を土台として²⁵⁾、EU における複数の主体とそれぞれが有するツール (欧州委員会下の共同体手段、ESDP のツール、加盟各国の有する能力) 間の調整の重

22) 軍事能力やアセットの貸与条件はオペレーション毎に両者間で決定される。予想外の状況下 (例えば NATO 側に集団防衛任務が生じる等) では、NATO は EU からの要請をリコール可能。また EU 非加盟の NATO 加盟国 (例: トルコ) が、EU への貸与を拒否する例もあり、このことが ESDP 発展へのモチベーションとなるといった要素もある。「ベルリン・プラス」を用いて行われた ESDP ミッションはマケドニアに展開した「コンコルディア (Concordia)」等。

23) EU における中立国への配慮とも考えられる。

24) フェイラ理事会で定義された全優先分野において、数量的にはコミットメントが目標値を上回っていることが確認された。この時点で、警察 5761 人、法の支配分野 (裁判官、検察官、刑務官他) 631 人、民政分野 562 人、文民保護分野 4968 人がコミットされていた。2004 年 5 月新規加盟した 10 ヶ国からの貢献も大きい。

25) 行動計画には「量から質へ」の発想の転換が見られ、つまり軍事的危機管理分野における流れと並行している。Jolyon Howorth, op.cit., p.129.

要性を指摘し、また、文民危機管理活動における 4 優先分野に「監視ミッション」と「EU 特別代表 (EUSR) 支援」を加えている²⁶⁾。

ところで、EU は「第 2 の柱」CFSP の一翼たる ESDP の枠内だけでなく、他の柱の下にも多様な文民危機管理ツールを所有する。EU は 3 本の「柱」構造 (欧州共同体、CFSP、警察・刑事司法協力)、つまり縦割りで、柱の間に法的権限の重複があることから、命令系統が統一されていない。結果、文民危機管理分野において活動の重複が生じるという状態に陥っている²⁷⁾。EU 対外活動の調整は欧州委員会、理事会共同の責任とされているものの、特に欧州委員会主導「第 1 の柱」の下のツール (共同体開発支援、即応メカニズム、マクロ経済支援等) と「第 2 の柱」CFSP の一翼たる ESDP の枠内における文民危機管理分野の活動の調整が難しくなっている²⁸⁾。

即応力は ESDP ミッションの強みである一方、それも災いして欧州委員会との広範な協議が尽くされず²⁹⁾、共同体手段等の枠組下で実施中 (または実施予定) の活動を認識しないまま、ESDP の枠組下で活動を重複させる可能性を生んでいる。

26) 2008 年 11 月現在、アフガニスタン、大湖地域等担当の合計 11 名の EUSR が存在する。任務は、それぞれがソラナ HR/SG の代理として、問題を抱えた国や地域との関係において EU 政策や利益を促進し、平和や安定、法の支配等を促すこと、さらに各地域における EU の政治的プレゼンスを高めること。EU 理事会 HP (http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=263&lang=en&mode=g) 参照。なお、2007 年 11 月には CHG2010 が採択された。

27) 調整の問題と重要性については、例えば欧州安全保障戦略 (ESS) にも指摘されている (III. Policy Implications for Europe 以下)。ESS については後述する。

28) 共同体手段では軍事的要素を持つ活動は行われないため、調整問題が生じるのは主として文民危機管理活動の分野である。共同体開発支援とは、大まかに、1) 危機回避を目的とした政治・外交手段としての支援、2) 長期的な、地域別財政支援プログラム、に二分することができる。即応メカニズム (Rapid Reaction Mechanism) は緊急時の救援手段として、短期間の (ときに長期的支援への橋渡しとして) 使われ得る。なお、批准に至らなかった欧州憲法条約とリスボン条約 (本稿中脚注 62 参照) は EU 外交政策の一貫性の改善を目指す機構改革を含むもの。欧州委員会と EU 理事会のスタッフから構成される「欧州対外行動サービス」、そのトップ「EU 外交・安全保障政策担当上級代表」ポスト (現在の HR/SG ポストと欧州委員会対外関係担当委員ポストを統合したものと理解できよう) の創出はその一例。

29) ESDP ミッションに関する実質的な決定は PSC によって行われる。また、通常文民ミッションの準備は PSC の下部組織である文民危機管理委員会 (Committee on Civilian Aspects of Crisis Management: CIVCOM) によって行われるが、PSC、CIVCOM の双方に欧州委員会のプレゼンスは保たれており、委員会は PSC や CIVCOM における議論や決定について把握する立場にはある。

「民・軍協力」ならぬ「民・民協力」は、EU 特有のチャレンジといえよう。

(3) 危機管理能力再設定の背景

HG2010 と CHG2008 の採択による軍事・文民危機管理能力指標の再設定は、いずれも 2004 年に行われている。HG2010 には、戦略的環境の変化に対する EU の認識と「欧州安全保障戦略 (European Security Strategy : ESS)」、そして ESDP ミッション派遣の実験の経験が、軍事能力指標再設定の背景として説明されている³⁰⁾。1999 年に HHG が、2000 年に文民危機管理活動の 4 優先分野が定義された後、9/11 米国同時多発テロやイラク戦争等によりもたらされた戦略的環境の変化は、EU にどのように認識され、EU の安全保障政策決定上どのような意味をもたらしたのであろうか。

そもそも、ESDP 創出当初より ESDP に対する EU 加盟諸国の立場は一枚岩から程遠く、特に「対米・NATO 関係」、「ESDP の持つべき軍事的要素と文民的要素の割合」の点において相違は明らかであった。例えば ESDP・NATO 間関係について、英国が補完的と考えたのに対し、ESDP を共に創出したとも言える仏は競合的と見なしたことが指摘される³¹⁾。しかし 9/11、そしてイラク戦争はこの 2 点に関する各国の立場に小さからぬ影響を与えた。まず、これら 2 つのイベントを機に、伝統的に文民的要素を重視する傾向の強い北欧諸国、例えば中立国であるスウェーデン、フィンランドが EU の軍事能力の発展に関してより積極的な立場をとるようになったことが指摘される³²⁾。同時に、イラク戦争は EU 諸国間に保たれてきた相違を、むしろ亀裂へと発展させた。独、仏首脳がイラク戦争に反対の立場を表明した数日後に、英国、新規加盟国を含む 8 ヶ国首脳がイラク戦争支持を表明する書簡をメディアに公開したことは象徴的な例といえる³³⁾。しかし次第に EU 諸国間、主に英、

30) Headline Goal 2010, para. 2.

31) Anand Menon, "From crisis to catharsis: ESDP after Iraq", *International Affairs* 80. Royal Institute of International Affairs, 2004 (4), p.635.

32) Anand Menon, op.cit. p.645.

33) 書簡は、独仏間のエリゼ条約締結 40 周年記念式典 (2003 年 1 月 22 日) における両首脳発言 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2681923.stm>) の数日後に発出された。署名は英、西、

仏、独の 3 大国間で譲歩が見られるようになる³⁴⁾。そしてそうした立場の収斂は、対 NATO 関係重視の方向に進んだ。例えば独、仏等が主張していた EU 常設作戦策定本部の設立は結局実現せず³⁵⁾、EU・NATO が相互にリエゾンを常駐させることが決定されるなど、考慮が示された。結局のところ、9/11 やイラク戦争によって引き起こされた 2000 年代初めの戦略的環境の変化は、EU 加盟諸国間の相違あるいは亀裂を拡大し、しかしそのことが CFSP 崩壊に対する EU 諸国の危機感を強め、次第に修復へと導く効果を持ったといえるかもしれない。

2003 年 12 月の欧州理事会では EU レベルで形成された初の安全保障戦略である欧州安全保障戦略 (ESS) が採択された³⁶⁾。ESS は安全保障上の主要な脅威を定義し、対処戦略を提示するものである。4000 ワード程度の簡潔な文書であり、「戦略」と呼ぶには目的やそれらを達成するための計画等の具体性に乏しいといった印象は免れないが、EU レベルでの戦略の起草自体に意味があった。ESS 起草の背景には米欧間、そして EU 内部での亀裂を生んだイラク戦争が展開しており、さらに翌 2004 年 5 月に迫った中東欧諸国 10 カ国の EU 加盟は、EU 外交政策のさらなる足並みの乱れの可能性を孕むものと懸念されていた³⁷⁾。ESS をもって EU の直面する脅威に共通の定義を与え、欧州共通のヴィジョンの再確立を図ることは、有名無実化しつつあった EU 「共通」外交の再生を目指す努力の一端であり、同時に米欧関

伊、丁、葡、チェコ、ポーランド、ハンガリー首脳による。全文については同年同月 30 日付け BBC HP (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2708877.stm>) 参照。

- 34) EU3 大国が、ESDP 発展に重要なのは政治的大望 (political ambition) ではなく、能力 (capabilities)、互換性 (interoperability) という共通理解に至ったこと、そして「欧州の将来に関するコンヴェンション」を経て、「欧州のための憲法を制定する条約」草案作成の過程で、多くの政府間会議が開催されたことも背景として重要であった。Anand Menon, op.cit. pp.642-643.
- 35) 仏、独、ベルギー、ルクセンブルク (いずれもイラク戦争反対) は 2003 年 4 月に首脳会議を開催し、ブリュッセル郊外に常設 EU 作戦策定本部設立を含む提案を行った。これは EU と NATO の補完的関係を阻害する動きとして懸念を呼んだ。
- 36) 原案は 2003 年前半に発表され、同年 5 月の非公式外相理事会、6 月の欧州理事会で歓迎を受けている。EU 理事会 HP (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf) 参照。
- 37) 鶴岡路人「国際政治におけるパワーとしての EU」日本国際政治学会編『国際政治』第 142 号、2005 年 8 月、129-130 頁及び、Robert Menotti and Maria Francesca Vencato, “The European Security Strategy and the partners”, in Sven Biscop and Jan Joel Andersson (eds.), *The EU and the European Security Strategy. Forging a global Europe*, Routledge, 2008, p.103.等参照。

係修復を図るものであったことは、ESS 中に米欧関係を最重視することが示され、さらに米・EU 首脳会合の一週間前という ESS 原案発表のタイミングからも明らかである。

簡潔な文章ではあるが、ESS は ESDP の発展過程における重要な骨組みであり、HG2010 や CHG2008 を含め、ESDP 分野の政策決定の多くにその根拠を提供している。

3. EU、EU 危機管理ミッションと国連

(1) EU・国連協力の根拠と枠組

EU は、国連を中心とした多国間主義を唱えている。国際関係の根本的な枠組を国連憲章に、国際の平和と安全の維持の第一義的責任を国連安全保障理事会に求め、国連強化を優先課題とすることを ESS にも明記している³⁸⁾。国連は国際法上、武力行使を授権 (authorise) する権限を持つ唯一の機関であることから、ESDP ミッション展開の上で重要な存在である。では、国連にとり EU はどのような存在であろうか。国連のリソース不足とは裏腹に PKO の要請は拡大し、その活動は複雑化している。こうした状況において、国連は自らに改革を課す一方、地域機構に対してより積極的な役割を求めている³⁹⁾。つまり、国際安全保障分野での EU・国連協力が推進されない理由はない。

EU・国連間では、協力を強化すべき分野や地域について定義されている他⁴⁰⁾、両

38) II. Strategic objectives. An International Order Based on Effective Multilateralism 以下。

39) 例えば、「国連平和活動に関するパネル報告 (通称“ブラヒミ報告”)(2000年8月)は国連 PKO 改革のための勧告を行う内容である。また国連 PKO60 周年にあたる 2008 年に発表された「国連 PKO: 原則と指針 (通称“キャップストーン・ドクトリン”」は第 10 章に、紛争後の支援の過程を国連が全て担うことは不可能であり、パートナーシップが求められること、国連・非国連主体間協力は、複雑化した危機への対応を可能とする好機である旨等述べている。

40) ヨーロッパ欧州理事会 (2000年6月)にて、協力が強化されるべき分野は紛争予防と軍・民分野における危機管理、地理的には西バルカン、中東及びアフリカと定義された。(Annex to the Presidency Conclusions “EU-UN cooperation in conflict prevention and crisis management”)。なお、同理事会では EU・国連の機構間協力の枠組 (国連事務総長・EU 閣僚級会合、HR/SG 及び欧州委員会対外関係担当委員・国連事務総長及び事務次長間会合等の

機構間の協力の枠組も制度化されている⁴¹⁾。EU は、ESDP 軍事ミッション「アルテミス」をコンゴ民主共和国に派遣 (2003 年 6 月) した後のタイミングでも国連危機管理活動への貢献意志を表明している⁴²⁾。

2004 年 6 月の欧州理事会で採択された「軍事危機管理活動における EU・国連協力: EU・国連共同宣言実施のエレメント⁴³⁾」は、軍事的危機管理活動における EU・国連協力のあり方について 2 通りの可能性を提示している。一つは国連 PKO に EU 加盟諸国が各、危機管理能力を提供するというもの、もう一つは国連の要請に応え、EU としての活動を行うというものである。前者において EU に期待されるのは、EU 加盟各国の国連 PKO への貢献に関する情報共有・調整を行う場としての役割である。後者については ESDP ミッションの派遣が想定されよう。後者においては

(a) EU が国連 PKO 展開までの橋渡しの活動を展開、(b) EU が国連 PKO に先駆けて活動を展開し、国連 PKO 展開後も並行して展開、という 2 つのシナリオが例示されているが、展開のタイミング等の要素を含めれば、国連 PKO と ESDP ミッション展開の相関例として以下 6 通りが想定され得る。(i) EU 加盟各国が各、国連 PKO への貢献を行う。EU としてのミッションは派遣されず、EU は各国間の情報共有や調整のみ行う。(ii) EU は国連のマンデートの下、ESDP ミッションを派遣。国連 PKO は派遣されず。(iii) EU は国連のマンデートを受け、国連 PKO 展開前の橋渡しとして ESDP ミッションを派遣。国連 PKO の展開により ESDP ミッションは任務を終了 (例: アルテミス)。(iv) ESDP ミッションが国連 PKO の後継となり、国連 PKO は任務を終了 (例: ボスニア・ヘルツェゴヴィナ EU 警察ミッション)。(v) ESDP ミッションは国連 PKO と並行展開し、協力。(vi) EU が国連 PKO

ハイレベルから実務者レベルのコンタクトまで) の制度化も行われた。

41) 2003 年には、EU 理事会・国連両事務局内においてさらなる対話の枠組 (EUMS と国連平和維持活動局、ソラナ HR/SG 下の政策ユニットと国連政務局間等) が設けられている。Alexandra Novosseloff, *EU-UN Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects*, International Peace Academy, June 2004. p.4.

42) “Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management” (2003 年 9 月)。「アルテミス」は国連事務総長の要請と安保理決議によるマンデートを受けて派遣され、国連 PKO 到着まで展開を保った。「アルテミス」の経験は HG2010 策定にも重要な影響を与えた。

43) “EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations – Elements of Implementation of the EU-UN Declaration”

の一翼を担う（例：国際連合コソヴォ暫定行政ミッション⁴⁴⁾）。

EU がこれまで派遣してきた ESDP ミッションには、国連からの要請とマンデートを受けたものが多い。反面、EU 加盟諸国の国連 PKO への人員派遣（つまり、上記区分の(i)）は活発とはいえ、2005 年、国連 PKO 要員（部隊、警察、軍事監視員）全体における EU 加盟国からの派遣要員の割合は 6.5%程に過ぎない⁴⁵⁾。これはなぜであろうか。

(2) 国連 PKO への不信感

EU 加盟国に広がる国連 PKO への消極的姿勢の主な原因は、国連 PKO への不信感に帰することができる。この不信感は、1990 年代の国連 PKO における苦い経験に基づくものである⁴⁶⁾。さらに、財政的・人的負担を払って危機管理活動を行う以上、EU としての戦略的利益やヴィジビリティを確保したいとすることも自然であろう。しかし国連 PKO の派遣先は EU の関心・利害が絡む地域限りではなく、しかも国連 PKO への参加を通じて EU としての存在感を示すことは難しい。結果、EU は自らの危機管理能力を国連の指揮下に置くのではなく、独自の政治的統制力を保つことや戦略的方向付けを自ら行うことが可能な上、EU のプレゼンスをアピールし得る、ESDP ミッションでこそ発揮しようとする。その上、EU・国連間に政治・機構的枠組が整備されてきたことに比べ、軍事オペレーション面には十分な関心が払われて来なかったため、オペレーション上、EU・国連間の互換性が不十分であること、そのため両者間の協力が制限的にならざるを得ないことも指摘されてい

44) United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)。4つの柱から成り、Pillar IV「復興・経済開発」はEUの指揮下。Pillar I及びIIは国連主導、Pillar IIIの民主化・機構構築はOSCE主導。

45) Thierry Tardy, "EU-UN Cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment", in Martin Ortega (ed.), "The European Union and the United Nations – Partners in effective multilateralism", *Chaillot Paper* Nr 78, European Union Institute for Security Studies, June 2005. p.52.

46) Thierry Tardy, op.cit., p.52., Alexandra Novosseloff, op.cit., p.8. 例えば旧ユーゴスラヴィアにおける国連保護軍 (UNPROFOR) や、第2次国連ソマリア活動 (UNOSOMII) は、国連憲章第7章の下、自衛のための武器使用を超えた武力行使の権限を付与するという試みが行われたPKOであったが、失敗。この後数年間、国連PKOは停滞した。

る⁴⁷⁾。結果として、上記の国連 PKO・ESDP ミッション間の協力モデルのうち、EU が比較的積極的になり得るのは、(ii)、(iii)、(iv)、そして(vi)に限定される。

EU は ESDP ミッション派遣を通じて国連 PKO を補完していると言うこともできるが、反面、その影で国連 PKO への貢献が十分に行われず、結果として国連が政治的にも、軍事・非軍事力な面でも弱体化していくこと、EU や NATO のようなアクターが自らのアジェンダに従い、自らの利益と関心が絡む地域にのみ関与し、結果、行われるべき活動が滞る可能性について、懸念の声が上げられていることにも留意すべきであろう⁴⁸⁾。

4. オペレーション・レベルの ESDP

本章ではアフガニスタン EU 警察ミッション (EUPOL Afghanistan、以下 EUPOL) を事例として取り上げ、非 EU 加盟国の参加や要員のリクルートメント方法等、日本にとっても興味深いと思われる点を含め概要を述べる。

(1) EUPOL 派遣

EUPOL は 2007 年 5 月末の決定に基づき、同年 6 月 15 日より活動期間を 3 年以上として派遣されている。EUPOL 派遣の第一歩となったのは 2006 年 7 月、EU・加盟国による合同実地調査ミッションの実施である。続いて同年 9 月に EU 査定ミッション派遣の上、EU の取組がもたらしうる戦略的影響に関する調査が行われた。同年 11 月から 12 月にかけて事実調査ミッションが派遣され、それをベースとして EUPOL のオペレーション概念 (Concept of Operations: CONOPS) が作成された。翌 2007 年 2 月の総務・対外関係理事会では PSC による危機管理概念が承認された。

47) Claudia Major, "EU-UN co-operation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006", *Occasional Paper* 72, European Union Institute for Security Studies, September 2008. pp.12-13.

48) Thierry Tardy, *op.cit.*, p.53.

同年3月、国連は安保理決議1746の中でEU警察ミッション創出の決定を歓迎し⁴⁹⁾、4月、理事会はCONOPSを承認した。5月、アフガニスタン政府からのEU警察ミッションの正式な派遣要請を受け、同月末、理事会はEUPOLの派遣に関する共同行動を採択する⁵⁰⁾。

EUPOLは持続的・効果的な文民警察制度の創出への貢献を目的とし、アフガニスタン中央政府、地方・地域政府にてモニタリング及び指導を行っている。EUPOLは177名の国際要員を含む300名弱の構成で⁵¹⁾、15のEU加盟国と3つの非加盟国(カナダ、クロアチア、ノルウェー)から派遣された警察官121名⁵²⁾、文民(司法専門家等)58名、その他100名弱の現地採用要員が、カブール(ミッション本部)をはじめ、アフガニスタン全土に展開している。(地方レベルでは地方復興支援チーム(Provincial Reconstruction Team:PRT)に組み込まれている。)現在、デンマーク出身の警察総監が団長を務めている⁵³⁾。

(2) ミッション要員

加盟国に対するESDPミッションの要員(EUPOLの場合は軍事・文民警察官及び司法専門家等の文民)派遣要請はCONOPS承認後に行われる。EU非加盟の貢献国(Contributing Nations)もしくはEU機関(EU理事会事務局、欧州委員会等)から要員派遣が行われることも多く、また、ミッションが貢献国出身の個人を

49) 決議は国連アフガニスタン支援ミッションのマンデート延長に関するもので、4パラグラフ目にEUPOL設立の歓迎を表明している。

50) Council Joint Action 2007/369/CFSP of 30 May 2007 on establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan.

51) EU理事会HP上、Factsheet on the EU Police Mission in Afghanistan (December 2008) (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081208FACTSHEET_EUPOL_Afgghanistan-v13_EN.pdf) 参照。

52) 内訳(2008年12月現在): チェコ2名、デンマーク12名、エストニア1名、フィンランド3名、仏1名、独31名、ハンガリー3名、伊12名、リトアニア2名、蘭3名、ポーランド3名、ルーマニア5名、西9名、スウェーデン4名、英14名、カナダ8名、クロアチア2名、ノルウェー6名。

53) 2008年10月16日着任、Vittrup警察総監。前任はドイツ出身の准将(brigadier general)が続いた。警察出身者ながら軍事的役職名を使ったことには、現地でNATO会合への出席を可能とする意味もあった。(EUPOL国際要員へのインタビュー、2008年11月。)

直接採用することも多い⁵⁴⁾。なお、EU 非加盟国が ESDP ミッションに参加する場合、その法的根拠は国によりばらつきがある。例えば EU・カナダ間では 2005 年にカナダの ESDP ミッション参加に関する枠組協定が締結され、以降カナダの ESDP ミッション参加毎に簡単な書簡の交換を経てカナダ人要員の派遣が行われているが⁵⁵⁾、枠組協定無しで、参加毎にアド・ホックな取決を行う国もある。

EUPOL は 18 ヶ国から派遣された警察官とその他の文民から構成されているが、軍警察 (例えば伊:カラビニエリ、仏:ジャンダルメリ) を有する国、そうでない国 (英、フィンランド等) の両方が EUPOL に警察官を派遣している。どのような警察官を派遣するかは各貢献国の裁量に委ねられており、その結果、EUPOL にはカラビニエリとヘルシンキ市警出身者が混在するといった状態がある⁵⁶⁾。

要員の研修についても「EU 化」は見られない。欧州安全保障防衛大学 (ESDC) のような EU レベルの研修機関も存在するが⁵⁷⁾、その主眼は在ブリュッセルの EU 機関職員や EU 加盟国政府職員を対象とした戦略レベルの研修で、必ずしも ESDP ミッション要員を想定したものではない。要員の研修は各国の責任下で実施されており、その内容、実施方法にはばらつきがあると言える⁵⁸⁾。

54) 原則的には、貢献国や EU 機関より十分な人員が派遣されない場合に個人の募集が行われる。個人として採用された場合、雇用契約はミッション団長との間で取り交わされ、給与は出身国ではなく ESDP 予算から拠出される。同一ミッションにおいて、例えば英国人要員が一般旅券を所有する一方、スペイン人要員が外交旅券を所有する等、ステータスには出身国毎にばらつきが見られる。(EUPOL 国際要員へのインタビュー、2008 年 10 月。)

55) 署名は 2005 年 11 月 24 日。カナダは枠組協定締結前よりアド・ホックに協定を結び、例えば「アルテミス」にも要員派遣を行っていた。カナダ外務省 HP (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/missions/eu-ue/pdf/crisis-management-gestion-crisis-eng.pdf>) 参照。

56) 少なくともカブール本部においては、任務は出身国別に割り振られていない。地方レベルにおいては、EUPOL の警察官達は出身国別に、自国から派遣されている PRT と共に配属されるケースが多い。(EUPOL 国際要員へのインタビュー、2008 年 10 月。) PRT には EUPOL 貢献国の多くが参加している。PRT 展開図については NATO HP (http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf) 参照。

57) ESDC の設立の法的根拠は 2005 年 7 月 18 日に採択された「共同行動」。ESDC は 2 コース (ハイレベル及びオリエンテーション) を開講しており、ハイレベル・コースは ESDP の戦略的部門の担当者 (EU 加盟国及び非加盟国出身者) が対象。ESDC は、ESDP 枠内における欧州安全保障文化の形成や ESDP に関する理解促進等を目的としている。ESDC HP (http://www.ihedn.fr/cesd/index_en.php) 参照。

58) 研修プログラムを提供する各国機関としては、フィンランドの Crisis Management Centre (CMC Finland)、スウェーデンの Folke Bernadotte Academy、ドイツの Zentrum fuer Internationale Friedenseinsatze (ZIF) に定評がある。なおイギリスは研修を非政府機関

ロスター（人材プール）制度も EU レベルでは実質存在しない。CHG2008 を元に創出された EUCRTs (European Union Civilian Response Teams) は、上限 100 名の EU の専門家プールであるが、専門家の選抜やロスター管理は各国毎に行われている⁵⁹⁾。

2007 年に採択された「CHG2008 最終報告書」には改善事項がリストアップされているが、研修に関して横断的な調整が必要であることや、EUCRTs の派遣が当初計画されたとおりの形では実施されていないこと等も指摘されている⁶⁰⁾。

5. ESDP の現在

(1) 2008 年 12 月欧州理事会

2008 年後半の EU 議長国フランスは、議長国作業計画書の中で ESDP 強化を優先課題の一つとし、また採択後 5 年を経ようとしていた ESS に EU を取り巻く状況の変化を反映させるべく、改訂作業を推進する意向を示していた⁶¹⁾。

2008 年 12 月の欧州理事会の議長国結論文書には、ESDP に新たな勢いを与えていくという決意が記され、付託文書として「ESDP 強化宣言」が採択された⁶²⁾。ESS

に外注することが多く、例えば International Alert 等の NGO が研修プログラムを運営している。(EU 理事会事務局担当者へのインタビュー、2008 年 12 月。)

59) EUCRTs については EU 理事会 HP (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st10/st10462.en05.pdf>) 参照。誰がどのポストに採用されるのか、要職の場合には殊に各国共敏感であることも、真の EU ロスター制度が確立されない一因。(EUPOL 国際要員へのインタビュー、11 月 14 日。)

60) 'II. 5. Some aspects for further consideration'以下。EU 理事会 HP (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Final_Report_on_the_Civilian_Headline_Goal_2008.pdf) 参照。

61) 'French Presidency of the Council of the EU – Work Programme: 1/July – 31/December 2008', 3.1 Giving Renewed Impetus to a Europe of Defence and Security 以下。フランス EU 議長国 HP (http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_EN.pdf) 参照。なお、ESS 改訂作業は既に 2007 年 12 月の欧州理事会でソラナ HR/SG に委ねられていた。同理事会結論文書は ESS を高く評価しつつ、ESS 採択以来の国際情勢変化を踏まえ、ESS の実施状況に関する調査、改訂提案を要請している。欧州議会は 2006 年 5 月に ESS 改訂を提案する報告書'Draft Report on the implementation of the European Security Strategy in the context of the ESDP' (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/614/614115/614115en.pdf) を採択した。

62) 結論文書及び付託文書は EU 理事会 HP (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_

については改訂されず、「ESS 実施報告書」が承認された⁶³⁾。「ESDP 強化宣言」は安全保障上の脅威に対応するための軍事的・文民的能力を漸進的に向上させる旨を謳い、危機管理能力の数値的目標を示している。まず、HG2010 や CHG2010 に定義される多様なオペレーションに、60 日間以内で 6 万人を派遣し得るようになること。そして、以下を同時に計画・実施する能力である。(a) 最低 2 年間、要員数最大 1 万人による 2 つの大規模な安定化・復興オペレーション、(b) 戦闘群を用いた 2 つの即応オペレーション、(c) 欧州市民の緊急脱出オペレーション、(d) 海洋・航空監視ミッション、(e) 最長 90 日間の民・軍人道支援ミッション、(f) さまざまな形態の、最大 3 千人の専門家を含む大規模なミッションを 1 つ含む、12 程度の文民 ESDP ミッション。なお、この数値的目標の根拠を「新たな米欧パートナーシップの下で効果的に責任を果たしていく」ことに求め⁶⁴⁾、対米関係重視の姿勢が示されている。「ESS 実施報告書」は、ESS は引き続き有意義という見解に基づき、ESS を強化し、ESS 実施改善について検討する機会を提供するものという位置づけで採択されている。本報告書ではサイバー犯罪、エネルギー安全保障と気候変動が ESS に定義されていた脅威に加えられた。

(2) ESDP と日本

EU は、米国と並んで国際社会の平和と繁栄に主導的な役割を果たし、我が国と基本的価値を共有し、また国際社会の諸問題の多くで立場を共にしており、日本の国益追求の上でも重要な「戦略的パートナー」と定義されている⁶⁵⁾。日本と EU は 2001 年 12 月に採択された「日・EU 協力のための行動計画」に基づき、同年から

Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf) 参照。2009 年末までにリスボン条約が発効され得るための道筋も示されている。リスボン条約は EU 外交政策の一貫性の向上に必要な機構的改革を含むもの (本稿中脚注 28 参照) としても重要。

63) ESS 実施報告書 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf) は同月 8~9 日開催の外相理事会で採択され、10~11 日開催の欧州理事会にて承認された。

64) 同上。

65) 「EU 事情と日 EU 関係」(平成 21 年 1 月)。外務省 HP (http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/pdfs/jijyou_kankei.pdf) 「日・EU 関係」以下参照。

の「日欧協力の10年」を通じて首脳会合、外相協議や実務者間の戦略的対話等、さまざまな場で国際的な課題に関する協議を行っており、今後は「行動指向の協力」が目指されている⁶⁶⁾。

日本は平成21年度の重点外交政策の1つとして、「平和協力国家」として国際社会の平和と発展に一層貢献することを謳っている⁶⁷⁾。その具体策として、また日・EU協力を行動指向にするという文脈において、ESDPミッションへの邦人要員派遣を考えることはできないだろうか。ESDPはEU非加盟国との協力に開かれており、日本同様EUの戦略的パートナーに位置づけられるカナダがESDPミッションへの人的貢献を活発に行っていることは前述のとおりである。最近では、ロシアがチャドEU軍事ミッション(EUFOR Tchad/RCA)に⁶⁸⁾、米国がコソヴォEU法の支配ミッション(EULEX Kosovo)にそれぞれ参加している⁶⁹⁾。

ESDPミッションへの邦人要員派遣は、制度的には実現可能と考えられる。我が国が、紛争状況下における国際協力のために人的貢献や物資協力を行うための法的根拠である「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」(1992年8月施行、以下「PKO法」)をESDPミッションへの邦人派遣の根拠にすることは不可能ながら⁷⁰⁾、例えば、外務省設置法を適用することは可能であろう。同法はPKO法制定以前より、国連内外の枠組で行われる国際平和協力活動への我が国の参加に関する根拠法になっており、例えばマレーシアを中心にブルネイ、リビアの要員から構成される「ミンダナオ国際監視団⁷¹⁾」への邦人要員派遣においても法的根拠とな

66) 同上。

67) 「平成21年度 我が国の重点外交政策」外務省HP (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jg_seisaku/j_gaiko_21.html#02) 参照。

68) ロシアはEUFOR Tchad/RCAにヘリコプター4機と兵士140名を派遣。

69) 米国のEULEX Kosovo参加に関するEU・米国間協定(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:282:0033:0036:EN:PDF>)は2008年10月22日に発効。

70) PKO法が規定するのは我が国の(a)国連PKO、(b)人道的な国際救援活動、(c)国際的な選挙監視活動、の3分野への協力で、(a)、(b)、(c)はそれぞれPKO法の第3条第1号、第2号、第2号の2に基づく。ESDPミッションは性質上(a)に近いと考えられるが、PKO法が規定するのは「国際連合事務総長の要請に基づき」実施される活動に制限される。国連事務総長が日本に対し、ESDPミッション支援を要請することは考えにくく、従ってPKO法を根拠にESDPミッションへの協力を行うことは想定しづらい。

71) ミンダナオ国際監視団は、フィリピン政府とモロ・イスラム解放戦線の停戦協定締結を受け、

った⁷²⁾。

ESDP ミッションへの邦人派遣は「行動指向」を目指す日・EU 関係の方向性、そして日本の外交政策上のプライオリティーに合致する他、平和構築分野における邦人のさらなる育成、さらには EU との協調をフィールド・レベルでも促進するというメリットをもたらす得よう。国際平和協力分野における経験の豊かな国を多く含む ESDP ミッション貢献国との共同作業から、本分野における人的貢献経験の蓄積が希少である我が国が学び得ることは少なくない。また、日本が ESDP ミッションの貢献国となった場合、日本人が個人ベースで ESDP ミッション要員ポストに応募し、採用されることも可能となる⁷³⁾。つまり、邦人による平和構築分野への貢献の裾野が広がるというメリットも期待できよう。

日本が国際平和協力分野で役割を果たしていこうとする上で、日本国憲法上の制限や、日本の PKO 参加に関する「5 原則⁷⁴⁾」内で活動を行う必要については言うまでもない。しかし実際のところ ESDP ミッションの大半は非軍事的な文民ミッションであり⁷⁵⁾、例えば司法や国境管理支援を行うミッションへの邦人要員派遣は、政治的意思と創意があれば十分に実現可能であろう。

おわりに

紛争予防を目的として誕生した EU は、当初その手段たる市場・経済統合を先行させたものの、戦略的環境の変化等に後押しされる形で、次第に政治的な主体、さ

2004 年 10 月よりミンダナオ島内 5 か所を拠点に展開している。日本からは JICA 職員が外務省職員に採用され、その立場で同監視団社会経済開発部門アドバイザーとして派遣された。外務省 HP (http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/press/release/18/rls_1010b.html) 参照。

72) 第 1 章第 2 節第 3 条「任務」(平和で安全な国際社会の維持への寄与)、及び、第 4 条「所掌事務」(国際機関等への参加並びに国際機関等との協力)。

73) 本稿中 4 (2)、脚注 54 参照。

74) 停戦合意が存在すること、受入国の同意が存在すること、中立性が保たれていること、要件が満たされなくなった場合には派遣を中断又は終了すること、武器の使用は必要最小限度とすること。

75) 2008 年 6 月までに派遣された総計 20 の ESDP ミッションに関し、EU 理事会 HP (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/carte_FR_web.jpg) 上では軍事ミッション 5、文民ミッション 12、民軍ミッション 3 と分類されている。

らには国際安全保障分野の主要アクターへと成長を遂げた。2003年からの6年間で通算22もの危機管理ミッションを世界各地に派遣し、2008年1年間を振り返ってみても、コソヴォへの法の支配ミッション（EULEX Kosovo）、グルジアへの停戦監視ミッション（EUMM Georgia）（以上、非軍事）⁷⁶⁾、そして初の海洋軍事ミッション「アタランタ（EU NAVFOR “Atalanta”）」のソマリア沖への派遣を相次いで実現している⁷⁷⁾。CFSPを前進させていく上で、加盟国毎に異なる歴史的経験、経済や政治力、域外諸国との関係を背景に、EUの模索は今後も続くであろう。しかし、EUは着実に国際安全保障主体としての存在感を増してきている。

しばしば、日・EU間には問題が無いことが問題だと言われる。問題があれば解決を目指した対話が持たれ、かえって関係深化の可能性もあるものの、問題がないために対話を持つ必然性もなく、すなわち関係を成熟させる機会もない、という意味である。しかし基本的価値を共有し、経済・貿易上揺るぎない関係を保つ日本とEUが、より広範な分野で「行動指向の協力」を進めることで、より効果的に共通の目的を達成していくポテンシャルは高い。本稿は、国際的安全保障分野の主要アクターEUと日本が「戦略的パートナー」として、今後より行動指向型の協力を推進していくための具体策を、一つの可能性として提案するものである。

（筆者は内閣府国際平和協力本部事務局研究員、
前欧州連合日本政府代表部専門調査員（2004年～2007年））

76) EUMMの主要任務は同年8月に勃発したロシア・グルジア紛争の停戦合意履行の監視。停戦までの過程ではEU（特に仏EU議長国）の調停努力が目立った。停戦はEUによる停戦案への合意に基づくものである。

77) アタランタは同年12月より派遣されており、ソマリア沖を航海する世界食糧計画（WFP）のソマリア避難民向けの支援船と、商業船の保護を目的としている。

※ 本稿作成にあたり、特に内閣府国際平和協力本部事務局、EU理事会事務局、EUPOL、在克蘭大使館、仏大使館における同僚・友人達から、示唆に富んだ意見、助言や貴重な意見交換の場をいただいた。ここに心からの謝意を表す。なお、本稿は全て筆者個人の見解に基づくものである。