

国際平和協力分野における日・EU協力

EU非加盟国によるESDPミッション要員派遣の意義

吉井 愛

はじめに	68
1. 国際平和協力分野のアクター：EU	69
(1) ESDP 文民ミッション：実績	71
(2) ESDP 文民ミッション：計画～派遣の過程	73
(a) 第一段階：戦略的政治レベル	73
(b) 第二段階：オペレーショナル・レベル	74
2. EU 非加盟国による ESDP ミッション参加：意義とメリット	75
(1) カナダ	77
(2) 米国、ロシア	77
(3) ウクライナ	79
(4) トルコ	79
3. ESDP ミッションへの邦人要員派遣：意義とメリット	80
(1) ESDP ミッションの意義と特性：国際平和活動の現状に鑑みて	81
(2) 邦人要員派遣の意義	82
(a) 日本にとっての潜在的メリット	82
(b) EU にとっての潜在的メリット	84
(c) ミッション受け入れ国にとっての潜在的メリット	85
おわりに：実現に向けて	85

はじめに

2009 年、ヨーロッパはベルリンの壁の崩壊から 20 周年を迎えた。壁の崩壊は東西ドイツと欧州の再統合、そして冷戦終結への流れを決定的なものとし、さらには日本と欧州を取り巻く環境、そして両者間の関係構築にも大きな影響を与えた。2009 年はまた、欧州安全保障防衛政策 (ESDP) 10 周年の節目にもあたる。ESDP は壁の崩壊からほぼ 10 年後にあたる 1999 年初夏に創出された。冷戦終結というユーフォリアの内に始まったはずの 1990 年代、結局のところ国際社会は世界各地における紛争に忙殺されることになったが、EU にとってのそれは、特にバルカン半島に繰り広げられたユーゴスラヴィア崩壊、コソヴォ危機とそれらに対する自らの無力に直面する時代であった。ESDP の創出がそのことに対する EU なりの反応の 1 つであることは、ESDP の生みの親とも呼ばれる 1998 年末の英仏共同宣言の中にも読み取ることができる¹⁾。それから 10 年、EU は ESDP の枠組において活発に平和活動を展開するようになり、国際平和協力分野において無視することのできないアクターへと成長を遂げた²⁾。

国際平和協力分野において存在感を増す EU と、同分野においてより大きな貢献を行おうとする日本との間にはどのような関係が築かれており、また発展し得るのだろうか³⁾。日・EU 間には基本的価値を共有する「戦略的パートナー」としての相互認識があり、また両者は世界有数の経済的主体同士として、グローバルな課題に

- 1) 「欧州防衛に関する英仏共同宣言 (Joint Declaration on European Defence)」1998 年 12 月、サン・マロで開催された英仏首脳会合にて採択。
- 2) 2009 年 12 月、ESDP は EU 新基本条約 (通称リスボン条約) の発効と同時に共通安全保障防衛政策 (CSDP) へと名称を変えたが、本稿では ESDP とする。
- 3) 「民主党政権政策 Manifesto」(民主党ウェブサイト: http://www.dpj.or.jp/special/manifesto_2009/pdf/manifesto_2009.pdf) 中、7. 外交、54 以下参照。また第 174 回国会における岡田外務大臣の外交演説 (2010 年 1 月 27 日) 中にも、平和の維持及び構築に向けて (日本が) より積極的な役割を果たすべく、貢献について検討するとの言及がある。なお麻生、福田政権においても、我が国が国際的な平和協力活動等に積極的に取り組むこと (第 171 回国会における麻生内閣総理大臣施政方針演説等参照)、「平和協力国家」として国際社会の平和と発展に一層の貢献を行うこと (第 169 回国会における福田内閣総理大臣施政方針演説等参照) が謳われた。

対処する責任を共有することについても確認済みである。地球規模の課題と言っても気候変動、世界経済の回復、ミレニアム開発目標（MDGs）等、枚挙に暇ないが、本稿は「国際の平和と安全の維持」という課題に注目する。同分野における協力は日・EU 協力の重点目標の 1 つとしても認識されており、近年の日・EU 首脳協議では特に本分野における両者間協力をより「行動指向」なものとする意志が繰り返し表明されているところ⁴⁾、本稿はその実現方法の 1 つとして我が国が EU 主導の平和活動に要員を派遣する可能性について提案し、またその意義、潜在的なメリットと課題について考察を行うことを目的としている。

本稿では、はじめに国際平和協力分野において EU がどのような主体であるかを明らかにする。ここでは主に ESDP という政策と、その下で行われる平和活動（通称：ESDP ミッション）について述べる。次に、これまで頻繁に行われている EU 非加盟国の ESDP ミッションへの要員派遣について考察し、それを踏まえつつ、我が国による ESDP ミッションへの要員派遣という形で日・EU が「国際の平和と安全の維持」のために協力を深める意義について検討する。その中で、それが国際公益に資するものか、ミッションのマンデートに照らし合わせて望ましいかという観点のみならず、そのことが日本、EU 相互に与え得るメリットについても考察する。最後に、日本の ESDP ミッション要員派遣に必要となる具体的なステップについても述べる。

1. 国際平和協力分野のアクター：EU

EU は、「国際の平和と安全の維持」分野においてどのような存在であろうか。日本においては、EU が政治的主体であること、また国際安全保障分野における主要アクターとして成長してきているという点に、経済的主体として以上の関心が払わ

4) 第 18 回日・EU 定期首脳協議（プラハ、2009 年 5 月 4 日）及び、第 17 回日・EU 定期首脳協議（東京、2008 年 4 月 23 日）共同プレス声明中、「グローバルな責任を担って」以下参照。

れて来たとは言い難い⁵⁾。しかしながら、実際のところ EU は共通外交・安全保障政策 (CFSP) の一翼である ESDP の下でこれまで域外に 20 を超える危機管理活動 (ESDP ミッション) を展開してきている。ミッションのマンデートは伝統的 PKO に即したもの (停戦監視等) から平和構築型の活動 (SSR、法の支配支援等)、さらに国連憲章第 7 章の授權の下、軍事的措置を含むものと幅広く、2008 年中に派遣された 3 つのミッションをとっても、1200 人の軍事要員を派遣するソマリア沖の海賊対策ミッション「アタランタ」(EU NAVFOR Atalanta)、文民警察中心に構成される「グルジア停戦監視ミッション (EUMM Georgia)」、そして非軍事な ESDP ミッションとしては最大規模、2000 超の要員による「コソヴォ法の支配支援ミッション (EULEX Kosovo)」と多様である。これらの ESDP ミッションは「軍事ミッション (military missions)」と「文民ミッション (non-military missions)」に二分することが可能であるところ⁶⁾、本稿は考察対象を文民ミッションに限定する。なぜなら、国連平和維持活動外の多国間枠組みによる軍事ミッションへの我が国の軍事要員 (自衛隊) の派遣には法的制約があり、少なくとも短期的にはあまり現実的とは考えられない一方⁷⁾、文民ミッションへの邦人派遣は比較的实现可能性が高いからである⁸⁾。

5) 冷戦期には日欧関係が米国の介在なしに構築されてこなかったこと、そして冷戦後には欧州に対する日本の関心が、東西再統一を果たした欧州を市場または投資先として注目する日本産業界によって牽引されてきたこと等が、その背景として指摘されている。(Glenn D. Hook, Julie Gilson, Christopher W. Hughes, Hugo Dobson, *Japan's International Relations: Politics, economics and security* (2nd edition), Routledge, 2005. pp.286-289.)

6) 軍事ミッションと文民ミッションの間には武力行使の有無といった相違のみならず、ミッションにおける指揮命令系統、ミッション計画策定のプロセスや予算等、様々な相違がある。

7) 現在、恒久的法的枠組を提供する国際平和協力法は「国連」平和維持活動への派遣に限って法的根拠を与えるもので、それ以外の枠組による活動への派遣は特措法の立法が必要となっている。

8) なお、EU による国際平和活動は、今後より文民ミッション中心に移行していくことも予測される。その理由として、アフガニスタンやイラクへの派兵により各国軍ともオーバーストレッチの状況にあり、そうした状況下において EU 加盟国が軍事ミッションの創出についてより消極的になろうこと、また ESDP の「生みの親」の一人であるブレア政権後の英国において ESDP の推進力低下が見受けられる中、今後保守党への政権交代が実現した場合、その傾向がさらに強まると考えられることが挙げられる。

(1) ESDP 文民ミッション：実績

ESDP ミッションが初めて派遣されたのは 2003 年 1 月、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ EU 警察ミッション（通称 EUPM、文民ミッション）であり、その後 2009 年末現在までに軍・民合わせて合計 22 の ESDP ミッションが展開されてきた。内、16 は文民ミッションで⁹⁾、それらは警察支援、治安部門改革（SSR）、法の支配、国境管理、そして停戦監視の 5 つに分類される¹⁰⁾。これらのミッションの派遣地域に目を転じると、欧州大陸のみならずアフリカ、中東、アジアに広く展開してきている。

【Table 1】活動分野・地域別 ESDP 文民ミッション実績

地域 分野	欧州	アフリカ	中東	アジア	分野別合計
警察	3	2	1	1	7
法の支配	2	0	1	0	3
SSR	0	3	0	0	3
停戦監視	1	0	0	1	2
国境管理	0	0	1	0	1
地域別合計	6	5	3	2	16

そもそも ESDP ミッションとは CFSP の一翼である ESDP の枠組の下で行われる危機管理活動であるが、ESDP とは CFSP の目的を果たすこと¹¹⁾、そして「ベテ

9) 治安部門改革支援（SSR）には国家警察・国軍の改革支援が含まれることから軍事・非軍事両方の要素を持つが、EU は文民ミッションの 1 つとして分類している。予算も他の文民ミッション同様、CFSP 予算から拠出される。

10) EU による分類。

11) CFSP とは「1. EU 共有の価値、利益と独立を守り、2. EU とその加盟国の安全を強化し、3. 国連憲章の原則に従って国際の安全と平和を保ち、4. 国際協力を促進し、5. 民主主義、法の支配、人権擁護を促進する」という目的を、加盟各国間の協力の制度化、「共同行動」の採択等をもって達成しようとするものである（EU 設立条約、Title V, Article 11 及び 12 以下参照）。

ルスベルク任務¹²⁾」を十分に履行することを目的とし、「軍事力に裏付けされた能力をもって国際的危機に対応する」として 1999 年 6 月ケルン欧州理事会において創出された政策である。ペテルスベルク任務を十分に果たすためには軍事的な活動だけでは不十分であるという認識より、創出の約一年後には非軍事分野での優先課題が設定されるに至った¹³⁾。ちなみにその頃、国連では「ブラヒミ報告¹⁴⁾」が採択され、その勧告の 1 つとして平和維持・構築活動が密接な連携を以て展開されるべきことが唱えられている。その後、EU は 2003 年末に採択された政策文書「欧州安全保障戦略¹⁵⁾」の中でも非軍事的な危機管理活動の重要性を強調している。続いて 2004 年と 2007 年には、非軍事的危機管理能力の指標が「シヴィリアン・ヘッドライン・ゴール (CHG) 2008¹⁶⁾」及び「CHG2010¹⁷⁾」の設定によって明確にされた。これらを総合すると、EU は非軍事的な平和活動上、警察、法の支配、文民行政、文民の保護、監視及び EU 特別代表支援の 6 分野を優先分野として認識し、また SSR、DDR 部門も重視しており、さらにミッション派遣に当っては、即応性、持続力、そして要員数及び質といった要素に留意していると考えられる。

12) ペテルスベルク任務は「人道支援・救出、平和維持、危機管理活動上の平和創造を含む戦闘の任務」と定義されていたが、リスボン条約（2009 年 12 月発効）によって合同武装解除ミッション、軍事的勧告と支援、紛争予防と紛争後の安定化の任務が加えられ、またそれはテロとの闘いに資するものとされている（Article 28 B）。

13) 2000 年 6 月フェイラ欧州理事会において。なお軍事的能力の指標（ヘルシンキ・ヘッドライン・ゴール）は 1999 年末に設定された。

14) 「国連平和活動に関するパネル報告（Report of the Panel on United Nations Peace Operations）」（2000 年 8 月）。

15) ソラナ CFSP 上級代表の下で用意され、2003 年 12 月の欧州理事会にて採択された欧州安全保障戦略（原題 'A secure Europe in a better world – European Security Strategy'）は、欧州レベルで採択された初の安全保障戦略。同文書については拙著「欧州安全保障・防衛政策（ESDP）：創出、発展と日本」外務省『外務調査月報』2008 年度第 4 号、2009 年 2 月、38 – 39 頁参照。

16) 2004 年 12 月 17 日の欧州理事会にて採択された。全文は EU 理事会ウェブサイト（<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st15/st15863.en04.pdf>）参照。

17) 2007 年 11 月 19 日の総務・対外関係理事会にて承認された。全文は EU 理事会ウェブサイト（http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf）参照。

(2) ESDP 文民ミッション：計画～派遣の過程

ESDP 文民ミッションは、どのような手続きを経てその創出が決定、準備され、派遣にいたるのであろうか。ここではミッション計画から派遣までの流れを考察し、またそれを通じてミッション派遣において主要な役割を果たす主体についても明らかにする。

(a) 第一段階：戦略的政治レベル

EU が安全保障上の何らかの危機を察知し、対応を準備する上で主要な役割を担うのは EU 加盟諸国とそれを補佐する EU 理事会事務局、そして欧州委員会対外関係総局である。EU 加盟諸国を代表する主体としては EU 加盟国の常駐大使により構成される政治安全保障委員会（Political and Security Committee：PSC¹⁸⁾、そして EU 理事会事務局では危機管理計画局（Crisis Management Planning Directorate：CMPD¹⁹⁾、文民計画行動能力（Civilian Planning and Conduct Capability：CPCC²⁰⁾）及び文民危機管理委員会（Committee for Civilian Aspects of Crisis Management：CIVCOM²¹⁾）、さらには EU 幕僚部（EU Military Staff：EUMS）の下部組織、民軍セル（Civ-Mil Cell）が重要である²²⁾。さらに、危機対応調整チーム（Crisis Response Co-ordination Team：CRCT²³⁾）が構成される。

安全保障上の危機が認識されると、PSC の要請に基づいて欧州委員会・EU 理事会合同事実調査団が現地に派遣される。収集された情報、それに基づく分析を元に

18) PSC の創出は EU 改正条約（通称アムステルダム条約）にて決定され、ニース欧州理事会以来常設化された。

19) CMPD は、軍事的事項を扱っていた DGE-8 と文民分野事項を担当していた DGE-9 が合体して 2009 年に誕生した。この統合は民・軍間の調整強化とシナジーの促進を目指すもの。

20) CPCC は 2005 年 10 月のハンプトンコート非公式欧州理事会における決定に基づき 2007 年 8 月に創出された。EU 理事会事務局職員及び EU 加盟諸国からのスタッフ（警察、法の支配等分野の専門家）合計 60 名程度から構成。

21) CIVCOM は 2000 年 5 月の理事会決定により創出された主体で、EU 加盟諸国の代表者及び、欧州委員会対外関係総局職員で構成される。非軍事的な危機管理活動上の関係機関（ピラー）間の一貫性を維持する他、EU・加盟国間の情報交換・調整に努め、さらに PSC に対し当該分野の情報提供や勧告を行う。

22) 以上、常設機関。なお CIVCOM 及び Civ-Mil Cell には欧州委員会代表者も参加する。

23) CRCT は EU 理事会事務局対外関係総局（DG-E）、EUMS、CPCC、EU 理事会事務局・欧州委員会法務部スタッフでアド・ホックに構成される、重要な EU 機関内調整の場。

PSC が EU としての対応が必要と判断した場合、はじめに準備されるのは危機管理概念（CMC）である。CMC は危機対応に際して EU の政治的目的、EU が取り得る対処方法に関する幅広いオプションと包括的な行動方針を簡潔にまとめたもので²⁴⁾、その準備は CMPD が中心となっていく。その後、PSC が CIVCOM からの勧告を取り入れつつ CMC の承認を行い、それを EU 閣僚理事会に付託する。理事会が CMC を承認すると、次に要請されるのは戦略オプション（Police Strategic Options : PSOs、もしくは Civilian Strategic Options : CSOs）の作成で、この準備は CPCC が CMPD との協力の下で行う。PSC は、再び CIVCOM による助言をもとに戦略オプション（PSOs もしくは CSOs）の評価を行い、最良のオプションを選択して理事会に推薦する。理事会はこれを受けてオプションに関する正式な決定（共同行動（Joint Action : JA²⁵⁾）の採択）を行う。JA には創出されるべき ESDP ミッションのマンデートや任務、派遣期間について具体的に示されている²⁶⁾。

(b) 第二段階：オペレーショナル・レベル

JA の採択によって戦略的政治レベルにおける準備が整うと、続いてオペレーショナル・レベルにおける準備が行われる。ここからは CPCC が主要な役割を担う。まず、CPCC を中核としてオペレーション概念（Concept of Operations: CONOPS）、そしてオペレーション計画（Operation Plan : OPLAN）が用意される。PSC は CIVCOM によるアドバイスを元に CONOPS 及び OPLAN の承認を行い、承認後は理事会に対して最終的な合意を求める。理事会が CONOPS を承認すると、EU 加盟諸国（及び、非加盟諸国）に対して要員派遣の要請が行われる²⁷⁾。理事会が OPLAN（及び RoE）を承認し、要員派遣の要請が満たされるとミッション派遣が決定される。

24) 'EU Crisis Management Concept' (Annex 3 to ANNEX) , p.36. *Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management* (11127/03) 3, July 2003.

25) 「共同行動（JA）」は CFSP の目的達成の手段の 1 つに位置づけられており、加盟国に実際の行動を求めるもの。手段としては他に「共通の立場」の採択や加盟国間の協力の制度化がある。CFSP の目的については本稿中脚注 11 参照。

26) EU 非加盟国によるミッション参加の是非に関する決定もこの段階で行われる。

27) 警察ミッション派遣の場合、この段階で EU 理事会事務局内に設置されている警察ユニット、ミッション団長と共に RoE の策定も行われる。

ESDP ミッション創出の過程はこのように複雑であるものの、前述のとおり、CHG 上にもミッション派遣上の即応性重視が明記され、この過程を 30+5 日で完了することが指標とされている。ミッション創出の迅速性という観点からは、わずか 2 週間ほどで創出・展開を果たしたグルジア停戦監視ミッション（EUMM Georgia）が模範的な事例といえよう²⁸⁾。反面、アフガニスタン EU 警察ミッション（EUPOL Afghanistan）のように事実調査団の派遣から JA 採択までに約半年を要した事例もある²⁹⁾。ESDP ミッションの派遣には EU 全加盟国の意見の一致が必要であり、またミッション展開に必要な要員の確保も EU 加盟諸国のコミットメントに負うところが大きいの。つまり EU 諸国の間で各のミッションの必要性や重要性に関する政治的意志が共有されない限り、ミッション創出も、ましてはその迅速な派遣も困難となる³⁰⁾。

2. EU 非加盟国による ESDP ミッション参加：意義とメリット

EU は非加盟国にも ESDP ミッションへの参加を開いており、実際数多くの非加盟国が ESDP ミッションに要員を派遣している。文民ミッションに限定しても、16 ミッション中 8 ミッションに対し、これまで 15 の EU 非加盟国が要員派遣を行っている（Table 2 参照）³¹⁾。非加盟国による要員派遣の背景は多様であるものの、大

28) 2008 年 8 月 7 日に勃発したグルジア・ロシア間の戦争は 12 日に EU の停戦案への合意をもって停戦、EU は 9 月 15 日の JA 採択により停戦監視ミッションの創出を決定し、10 月 1 日には 200 名強の文民監視要員を派遣した。

29) 事実調査団は 2006 年 10 月から 12 月にかけて 2 度派遣されている。その後 2 ヶ月以上を経て 2007 年 2 月 12 日に警察ミッションに関する CMC が採択され、同年 4 月 23 日に CONOPS 承認、5 月 30 日に JA 採択、その後 OPLAN の作成が行われ、ミッションは 6 月 15 日に派遣された。

30) 例えば EUPOL Afghanistan 派遣に関し、対米協力の観点から英国が前向きな姿勢をとった一方、フランスの姿勢は後ろ向きであった。また 2002 年頃から既に ANP 支援を行っていたドイツでは、それを主導する立場にあった内務省が反対、しかし外務省が積極的といったように、EU 加盟国間において統一した立場が不在であったことが指摘されている。Eva Gross, “Security Sector Reform in Afghanistan: the EU’s contribution”, *Occasional Paper* 78. European Union Institute for Security Studies. April 2009, pp.26-31.

31) 軍事ミッションを含めると、合計 24 の非加盟諸国が要員派遣を行っている。

まかに以下3通り（A～C）に分類することが可能であろう。

- （A）ESDP ミッションへの要員派遣を自国の外交政策実現のツールの1つに位置づけている（要員派遣先は非限定的）
- （B）ミッション受け入れ国（地域）と特定の関係を有している（要員派遣先は選択的）
- （C）EU加盟を望み、要員派遣を通じてEUとのより強い連携を目指している（要員派遣先は基本的に非限定的）

【Table 2】 EU 非加盟国による ESDP 文民ミッションへの要員派遣実績

分類	A	A	A	A	B	B	B	B	A, B, C	B, C	B, C
	カナダ	スイス	ノルウェー	NZ	米	露	ASEAN 加盟国※	アンゴ ラ	トルコ	クロア チア	ウクラ イナ
キンシャサ EU 警察ミ ッション	○								○		
コンゴ EU 警 察ミッション								○			
コソヴォ EU 法の支配ミ ッション	○	○	○		○				○	○	
ボスニア EU 警察ミッシ ョン	○	○	○			○			○		○
マケドニア・ プロクシマ作 戦		○	○						○		○
パレスチナ EU 警察ミ ッション	○		○								
アフガニスタ ン EU 警察ミ ッション	○	○	○	○						○	
アチェ監視ミ ッション		○	○				○				

※ASEAN 加盟国中、5カ国（ブルネイ、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ）。

(1) カナダ：Aに該当

日本同様、EU の戦略的パートナーに位置づけられているカナダは外交政策上の優先的課題として多国間主義、民主主義や人権尊重、良き統治の推進等を掲げており、ESDP ミッションに対する自国要員の積極的な派遣を、自らの、そして EU に共有されるこうした政策課題の達成を推進するツールの 1 つとして位置づけている³²⁾。他方、EU にとっても平和活動の実績の豊かなカナダ人要員の派遣を受けることから得られるものは少なくない。カナダ人要員は、カナダ同様に仏語を公用語の 1 つとするアフリカ諸国に展開する ESDP ミッションにおいて特に貴重な戦力と見なされてもいる³³⁾。カナダと EU との間には、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ており³⁴⁾、ここには要員のステータス、機密情報の扱いやミッションの指令系統、財政について等が定められている。カナダが ESDP ミッションに要員派遣を行う場合には、この協定をベースとしつつミッション毎に EU・カナダ間で簡単な覚え書きの交換を行うだけで済んでおり、それはカナダの ESDP ミッションへの迅速な要員派遣を可能とする一助となっている。

(2) 米国、ロシア：Bに該当

米国はコソヴォ EU 法の支配ミッション (EULEX Kosovo) に 70～80 名もの要員を派遣している反面³⁵⁾、他の ESDP ミッションへの参加はなく、ESDP ミッション全般への米国人要員派遣に関する協定は存在しない。米国の EULEX Kosovo へ

32) カナダ外務省ウェブサイト「カナダと平和活動 (Canada and Peace Operations)」以下 (<http://www.international.gc.ca/peace-paix/index.aspx?lang=en>) 及び、カナダ外務省 EU 関係課への照会 (E メールベース、2009 年 11 月)。

33) EU 理事会事務局関係者へのインタビュー (ブリュッセル、2009 年 12 月 8 日)。

34) Agreement between the European Union and Canada establishing a framework for the participation of Canada in the European Union crisis management operations (2005 年 11 月 24 日締結、同年 12 月 1 日付 EU 官報に掲載：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:315:0021:0026:EN:PDF>)

35) 内、70 名程が警察官、10 名程が裁判官等の法の支配分野の専門家 (米国 EU 代表部におけるインタビュー、ブリュッセル、2009 年 12 月 10 日)。EULEX Kosovo ウェブサイト (<http://www.eulex-kosovo.eu/?id=36&m=2>、2009 年 12 月 15 日閲覧) 上では米国要員数は合計 72 とされている。

の要員派遣は本ミッション限定の EU・米国間の協定に基づくものである³⁶⁾。米国はカナダが ESDP ミッションへの参加を通じて地域横断的なアジェンダ達成を果たそうとしているのとは異なり、コソヴォという特定地域における民主化支援、法の支配分野の改善という政策目的を果たそうとしているといえよう。また、コソヴォにおいて親米感情が圧倒的に強いことは米国の参加に大きな意義を与えるものである。米国の参加の下で展開することにより、EULEX Kosovo はコソヴォにおいてより受け入れられやすい存在となり、さらに米国が EULEX Kosovo 展開前からコソヴォの国づくりに関与し同地域に関する知見を蓄積してきたことから³⁷⁾、米国の参加は EULEX Kosovo のマンデート達成に鑑みても前向きな影響を持つものと考えられる。

ロシアは EU との合意に基づき、ボスニア EU 警察ミッション (EUPM) に対して警察官 5 名の派遣を行った³⁸⁾。ロシアは EUPM への参加を通じ、EU と必ずしも相容れない自らの対ボスニア政策が、EUPM において無視されぬことを図ろうとしたとも考えられるのではなかろうか³⁹⁾。EUPM は国連ボスニア・ヘルツェゴヴィナミッション (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina: UNMIBH) を引き継ぐもので、2003 年 1 月に創出された。その要員派遣要請は EU 非加盟の

36) Agreement between the European Union and the United States of America on the Participation of the United States of America in the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO (2008 年 10 月 22 日締結、同年同月 25 日付 EU 官報に掲載: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:282:0033:0036:EN:PDF>)。

37) 米国はコソヴォの「安定的、民主的、また経済的発展を遂げる欧州の国への発展」を目指し、1999 年以来 1 億ドル以上を支援している。米務省ウェブサイト (<http://www.state.gov/p/eur/ci/kv/c26235.htm#>) 参照。

38) Agreement between the European Union and the Russian Federation on the participation of the Russian Federation in the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (2003 年 8 月 5 日付 EU 官報に掲載)。なお、2006 年 5 月以来ロシアによる EUPM への要員派遣はない。EUPM ウェブサイト (www.eupm.org、「Contributing States」以下、「Weekly Personnel Report (2009 年 9 月 18 日付)」同年 12 月 21 日閲覧) 及び EUPM 要員への照会より確認 (E メールベース、2010 年 1 月)。

39) ボスニアにおける EU・ロシア関係については Tomas Valasek, 'Is Russia a partner to the EU in Bosnia?' *policy brief*, Centre for European Reform (March, 2009) 等参照。また、ロシアの EUPM 参加は、セルビア系民族間の EUPM の受容度を高める効果を期待された面もあるかもしれない。

NATO 加盟国、EU 加盟候補国⁴⁰⁾、さらに国連国際警察任務部隊(United Nations International Police Task Force: IPTF)に要員派遣を行う OSCE 加盟国 (ロシアはこれに該当) に対して行われている。EUPM は ESDP ミッションの第 1 号であり、このことは ESDP が EU 非加盟国との協力にオープンな性格を持つものであると示す意味もあった⁴¹⁾。

(3) ウクライナ：Cに該当

EU 加盟を望む諸国による ESDP ミッションへの要員派遣の背景には、そのことを通じて EU とより緊密な協力関係の構築を図りたいといった意図があると考えられる。例えば EU 加盟を目指しつつも欧州近隣政策 (European Neighbourhood Policy : ENP⁴²⁾) の対象国に留まるウクライナ、そして EU 加盟を外交上最大の目的とするトルコ等による要員派遣はそうした意図に裏付けられたものとして理解することができる⁴³⁾。

(4) トルコ：A, B, Cに該当

トルコによる ESDP ミッションへの要員派遣は、その背景に A, B, C の要素全てを持つものと考えられる。トルコはこれまで ESDP の枠組の下での軍事・非軍事ミッションのみならず、国連及び NATO 主導の平和活動に対しても活発に要員派遣

40) 特に 2004 年 5 月の加盟を控えた東欧諸国を意図したものと考えられよう。

41) Council Joint Action of 11 March 2002 on the EUPM (2002/210/CFSP) (2002 年 3 月 13 日付 EU 官報掲載 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:070:0001:006:EN:PDF>)、Article 8 以下、及び EUPM 要員への照会 (E メールベース、2010 年 1 月)。

42) ENP は、EU の東方拡大が加盟国・非加盟国間の新たな分断線になることを避けることを主旨に創出された「EU 拡大とは別個の」政策である。ウクライナは ENP 対象国であるが EU 加盟を目指している。ENP については欧州委員会対外関係総局ウェブサイト (http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm) 等参照。

43) ウクライナ外務省員への照会 (E メールベース、2009 年 12 月)。トルコに関しては、例えばキンシャサ EU 警察ミッションのプレスリリース (2006 年 10 月発出、<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DocumentPresentationEUPOLOctobre2006EN.pdf>) 上の言及 (1 頁、第 5 パラグラフ) からそのことが伺える。なお、特にアフリカにおける ESDP ミッションには、旧宗主国以外からの要員派遣が望まれており、トルコによる要員派遣はその意味から、EU にとっても有益であったと考えられよう。

を行ってきているが、それは1つには多国間主義の促進や、国際社会で主要な地位を占めるといった自らの外交政策上の優先課題を国際平和活動への活発な参加を通じて実現しようとしていることを示すものであろう。ESDP ミッションへの要員派遣は、つまりトルコの外交政策実現のツールとしての位置づけを持つと考えることが適当である（Aに該当）。他方、上記 Table 2 にも明らかであるが、トルコは特に西バルカン地域に展開する ESDP ミッションに対して積極的に要員派遣を行っている⁴⁴⁾。オスマン帝国の盟主たる歴史を持つトルコは西バルカン地域と歴史、文化、人的に強いつながりを持っており、同地域の安定を外交政策上の優先課題として位置づけている⁴⁵⁾。つまりトルコの ESDP ミッションへの要員派遣はミッション受け入れ国（地域）との特定の関係を背景とするものでもある（Bに該当）。さらに、既述したとおりトルコは EU 加盟を外交政策上の至上目的としており、ESDP ミッションへの要員派遣には、それを通じて EU とのより強い連携を目指す（Cに該当）といった意味も与えられている⁴⁶⁾。

3. ESDP ミッションへの邦人要員派遣：意義とメリット

EU と日本は相互を「戦略的パートナー」として認識している。両者間には強力な経済・貿易関係があるだけでなく、民主主義、基本的自由の尊重や法の支配等の基本的な価値が共有されている。それは世界有数の経済力を持つ両者が、国際社会の平和と繁栄を実現するための責任を共有し、また実現に向けて協力する土台を有していることを意味するだろう。両者は 2001 年～2010 年を「日欧協力の 10 年」と定め、2001 年 12 月に採択された「日・EU 協力のための行動計画」に沿い、「平

44) トルコは西バルカン地域に展開する ESDP 文民ミッションだけでなく軍事ミッション（NATO 主導ミッション含む）の全てに対して要員派遣を行ってきている。

45) トルコ外務省ウェブサイト（<http://www.mfa.gov.tr/relations-with-the-balkan-region.en.mfa>）参照。トルコは特に、かつてのオスマン帝国圏内のイスラム教徒に対して責任意識のようなものを有しているとのこと（トルコ外務省員談（E メール）、2009 年 12 月）。

46) トルコ外務省ウェブサイト（http://www.mfa.gov.tr/iv_european-security-and-defence-identity_policy_esdi_p_en.mfa）参照。

和と安全」を含む4つの重点的協力分野において協力を深化させることを宣言している⁴⁷⁾。1. で考察したとおり、EUは2003年以来、ESDPの下で平和維持・平和構築ミッションを世界各地に活発に展開してきており、国際安全保障上の主要アクターとして軽視することが不可能な存在である。他方、日本は国際平和活動へのより積極的な参加を主要外交政策の1つとして位置づけている⁴⁸⁾。つまり、戦略的パートナーたる日本とEUが、国際平和活動の分野において行動指向の協力を深めていくための条件は整っているといえよう。本稿はその手段の一つとして我が国がESDP 文民ミッションに要員派遣を行うことを提言するものであるが、そうした日・EU協力が単に「協力を深めるための協力」に終わるものではなく、実際に意義の大きいものであるということを、日本、EUそしてミッション受け入れ国にとってのメリットを考察しつつ以下に述べたい。

(1) ESDP ミッションの意義と特性：国際平和活動の現状に鑑みて

はじめに、国際平和活動の要請と現状に鑑みて、ESDP ミッションがどのような意義を持つものか考えてみたい。ESDP ミッションへの我が国の要員派遣を唱える際の根拠として、その点について明確にする必要があろう。さらに国連主導の平和活動との相違についても考察したい。

冷戦終結直後から1990年代を通じ、国際社会は世界各地で噴出し始めた多くの紛争への対応に追われることとなった。つまり、国際平和活動の需要が数の上で急増した。また、国際の平和と安全への脅威として国家間戦争に代り国内紛争の主要性が顕在化するようになったが、その多くは国家機能が脆弱な最貧国で勃発した。そうした中で、統治機能が破綻した国家(failed state)の抱える複雑な問題への対応が課題となり、国家の再建を支援するために、国連平和活動においては軍事部門だけでなく警察・文民を併せたミッション構成、つまり、多機能型の国連平和維持

47) 近年の日・EU首脳会合における共同宣言等参照。とくに「平和と安全」分野において、協力を対話からより行動指向のものにすることが唱われている。

48) 本稿中脚注3参照。

活動が求められるようになった⁴⁹⁾。このように数・活動の幅共に拡大した平和活動の要請に国連だけで対応することはますます困難となり、その中で EU や NATO、アフリカ連合 (AU) 等の地域機構がより積極的に役割を果たすことが期待されるようになった⁵⁰⁾。ESDP ミッションの意義はこうした文脈から捉えることも必要である⁵¹⁾。

(2) 邦人要員派遣の意義

2. で考察したとおり、EU 非加盟国による ESDP ミッションへの要員派遣は、それが要員派遣国の外交政策上の目的達成や当該ミッションのマンデートの効果的な履行に資するということ、換言すれば、要員派遣国と EU の双方にとって、さらに受け入れ国にとって望ましい結果をもたらすという見通しがあってこそ実現すると言えよう⁵²⁾。それでは日本にとり、ESDP ミッションに要員派遣を行うことが持つ意義はどうであろうか。EU 加盟を目指すわけでもない日本が ESDP ミッションへの要員派遣を考える場合、その根拠には単に「戦略的パートナー同士として協力を深める」以上の意義やメリットが求められよう。

(a) 日本にとっての潜在的メリット

日本の ESDP ミッションへの参加の意義の一つ目として、そのことが我が国に、

49) いわゆる平和構築とは、政治、経済、文化、社会等、あらゆる分野を支援することにより平和の制度化のための構造を作り上げることで、紛争の再発防止プログラムと理解できる。「国連 PKO 原則と指針 (United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines)」(約 60 年にわたる PKO の経験から得られた教訓、そして今日の PKO の性質や役割をまとめた文書。通称「キャップストーン・ドクトリン」、2009 年 3 月)では平和構築について「紛争管理に関するすべてのレベルの国家能力を強化することにより紛争再発の危険性を減らし、持続可能な平和と開発の基盤を形成するための一連の手段」と定義している。

50) 「国連 PKO: 原則と指針」(本稿中脚注 49 参照)や、「ニュー・ホライズン (New Horizon)」(国連 PKO 政策の見直しを行うノン・ペーパー、2009 年 7 月)においても地域機構の役割について言及がある。

51) なお、EU 主導の平和活動は国連主導のそれに代るものではなく、補完するものと位置づけられる。EU は「欧州安全保障戦略」(本稿中脚注 15 参照)の中でも国連を中心とした多国間主義を謳っている。

52) 国連 PKO と異なり ESDP ミッション要員派遣のコストは基本的に要員派遣国の負担となることから、要員派遣からメリットが得られると認識されることは重要と考えられよう。

国連 PKO に加えて新たな活動の枠組を与えるという点が挙げられる。このことは平和構築分野への貢献拡大という日本の外交政策上の優先課題に合致するものである。我が国が国連 PKO への要員派遣体制を強化する必要については指摘するまでもないが、並行して国連 PKO を補完する存在である ESDP ミッションへの参加が叶えば、それは日本にとっての国際平和協力への貢献の間口の拡大を意味する。さらに「国際の平和と安全の維持」への取り組みの上で、ESDP ミッションが国連 PKO に対し、いくつかの面で比較優位性を有していることも指摘したい。例えばミッション派遣の迅速性、受け入れられ易さ（より良いアクセス）、そして要員の質の高さを上げることができよう。EU は危機管理活動展開の上で即応性を重視し、CHG 等においても 35 日以内に派遣を行うという指標を提示し、その実現も果たしている。さらに、国連 PKO 派遣は実現しなかったが ESDP ミッションの派遣は叶ったといった事例も見られる⁵³⁾。つまり EU は時として国連 PKO より良いアクセシビリティやより高い即応力を発揮しつつ、「国際の平和と安全の維持」への役割を果たしていると評価することも可能である。こうした特性を持った ESDP ミッションへの邦人要員派遣は、日本がより積極的に平和活動に取り組むことを可能にするものに相違ない。加えて、ESDP ミッションの要員の質の高さについても言及したい。ESDP ミッションへの要員派遣の中核を担う EU 加盟国（さらにカナダ、スイス、ノルウェー等、EU 非加盟の ESDP ミッション常連参加国）は国際平和活動の分野で豊かな実績を持っている⁵⁴⁾。本分野における人的貢献経験が豊かとは言えない日本が、ESDP ミッションにおけるこれらの国との協働から学び得るものは小さくなくろう。さらに付け加えれば、EU 加盟を希望する国のミッション参加の動機の 1 つとして示されるように、ESDP 分野における現場で EU と共に汗をかく経験が日・EU 関

53) アチェ監視ミッション（AMM Aceh）に関しては、インドネシア政府が国連の介入を受け入れようとしなかったこと、またグルジア EU 監視ミッション（EUMM Georgia）に関しては、国連安全保障理事会メンバーであるロシアが紛争当事者であり、国連の枠組による PKO 創出の決議が採択され得なかったことから、EU の役割が非常に重要であったと言える。

54) さらに付け加えれば、ESDP ミッションへの要員派遣コストが要員派遣国の負担となることから、要員派遣国が財政上の目的から闇雲な要員派遣を行おうとする可能性は低く、コストに見合った貢献を行いうる要員を派遣しようとするモチベーションが働くとも考えられる。

係全般に与え得る潜在的波及効果、前向きな影響についても、メリットとして認識されてしかるべきである。EU は世界有数の経済・貿易主体であるばかりでなく、国際社会における重要なアジェンダ・セッターとしての一面を持っている。そうした EU との関係を強化することで、我が国の外交上の目的達成等を図る際に、EU の協力やサポートを得やすい環境を整えるという視点も重要であろう。

(b) EU にとっての潜在的メリット

ESDP ミッションはあくまでも EU のミッションであり、あらゆる決定は EU 主導で行われる⁵⁵⁾。要員派遣についても、日本を含む EU 非加盟国がそれを望んだところで EU からの要請が得られなければ実現しない⁵⁶⁾。つまりそれは、EU が日本の参加を自らにとってのメリットと認識することが ESDP ミッションへの邦人要員派遣実現に必要な不可欠な条件となることを意味するが、邦人要員派遣は以下の理由よりメリットとして認識され、歓迎されるものと考えられる。まず、日本（非加盟国）のミッション参加は EU により広い政治的サポートを与えるものであり、ESDP ミッションの正統性（legitimacy）を増すことにもつながる。さらにミッション受け入れ国や地域に関して日本が知見や良好な関係を有している場合、または日本ならではの高度な技術や、世界的に見た日本の良好なイメージに鑑み、邦人要員の派遣を受けた ESDP ミッションは派遣地域においてより受け入れられ易い存在となり、そのことはミッション・マンデートのより効果的な履行に貢献しようことが予想される⁵⁷⁾。さらに、文民ミッションの場合、要員として求められるのは警察官や検察官等の専門家であるが、そういった人材は通常既に任務についており、余剰人員はない。結果、どの国においても文民要員のリクルートメントは困難であ

55) ミッションの戦略的方向性等について決定権を握るのは PSC である。ESDP ミッション要員派遣を行う EU 非加盟国は「要員派遣国会合（Committee of Contributors、1年に4回程度開催）」に出席し、質問や勧告を行うことを通じてミッションの方向性等について影響力を発揮する機会を得ることが可能となる（米国 EU 代表部員へのインタビュー、ブリュッセル、2009年12月10日）。

56) 各 ESDP ミッションへの非加盟国の参加要請の有無については JA 上に記載される。

57) 世界が日本に対して抱くイメージについては、例えば 2007 年に BBC World Service が企画した意識調査（http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/06_03_07_perceptions.pdf）等が参考になろう。本調査において対象となった 12 カ国・1 地域（EU）中、日本の好感度はカナダに次ぎ 2 位、EU は 3 位であった。

る。日本からの要員派遣は文民要員のプールを大きくすることを意味し、つまりこれも EU にとってのメリットとして認識されよう⁵⁸⁾。

(c) ミッション受け入れ国にとっての潜在的メリット

日・EU が合同で平和活動を行うことは、受け入れ国にとりプラスの影響を及ぼすか。本来、これは最も重要な視点であろう。日本が ESDP ミッションに参加することにより受け入れ国が享受し得るメリットとは、日本と EU がそれぞれに持つ知見や得意分野が共有され、また、より調整された形でミッションが運営され得ること、つまりより良質なミッションが展開され得ることであろう。

おわりに：実現に向けて

本稿はここまで、国際平和協力分野における日・EU 間の協力深化の 1 つの方法として ESDP 文民ミッションへの邦人要員派遣を提案し、その意義や、そのことが日本、EU そしてミッション受け入れ国に与え得るメリットを考察し、それが日・EU 間の「協力を深めるための協力」に留まるものではないということを明らかにしてきた。では、ESDP 文民ミッションへの邦人要員派遣の実現に向けて日本そして EU が取るべき具体的なステップとはどういったものであろうか。

ESDP 文民ミッションへの邦人要員派遣を実現させるためにはまず、その法的基盤となる日・EU 間の協定の締結が必要不可欠である。2. で考察したとおり、EU 非加盟国が ESDP ミッションに要員を派遣する場合、(a) ESDP ミッション全般への要員派遣に関する大枠の協定（カナダ等が締結済み）、もしくは (b) ミッション毎に派遣協定を締結する（米国等、多数）という 2 通りの可能性が考えられるが、我が国はいずれのオプションを選択すべきであろうか。双方の持つ利点、不利な点を見極めつつ EU と交渉することが必要となろう。また EU は世界各地にミッションを展開し、6 分野をプライオリティーとしているところ、邦人要員の派遣を優先

58) さらに日本と EU が基本的価値を共有していること、つまり「法の支配」「民主主義」「人権」といった概念に同等の理解を持っていることも邦人要員派遣を望ましいものに行っているといえる。

的に考慮すべきは、どの地域に展開しどういった活動を行うミッションであろうか。EU 側のニーズに留意しながらも、日本のプライオリティーを明確にし、それに基づいて派遣を検討することが肝要であろう。同時に、平和構築分野において貢献を行うに資する人材を育成すること、また要員には十分な訓練機会を与える必要があることについては本稿の指摘を待たない⁵⁹⁾。既述のとおり、EU は要員の質を重視している。ESDP ミッション要員の訓練は基本的に各国の責任で行われており、積極的に要員派遣を行う諸国の要員訓練所には定評の高いものが多い⁶⁰⁾。加えて、ロスター制度の整備等を通じ、平和構築分野で活躍する能力と意志を有する専門家のプールを確保することも欠かせない。これらは ESDP ミッションへの邦人派遣の可能性という問題を超え、「国連の平和維持活動（PKO）等に参加して平和の構築に向けた役割を果たす⁶¹⁾」、そして「平和の維持及び構築に向け、より積極的な役割を果たす⁶²⁾」ことを謳う日本が果たしていくべき課題といえよう。

他方、EU が ESDP ミッションへの要員派遣の意志を持つ非加盟国のためにすべきことは何であろうか。2. に述べたとおり、非加盟国による ESDP ミッションへの要員派遣は EU 非加盟の要員派遣国やミッション受け入れ国にとってのみならず、EU 自身にとっても非常に有益である。つまり EU が非加盟国からの積極的な要員派遣を得るために、その環境を整える努力をしない理由はない。実際のところスウェーデン EU 議長国（議長国期間：2009 年後半）は EU 非加盟国による ESDP ミッション参加から得られるメリットに注目し、より良い協力方法について模索して

59) 人材育成に関して、外務省は 2007 年平和構築人材育成事業を立ち上げ、2009 年にはコース拡充やコース新設を行っている。外務省ウェブサイト（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/peace_b/j_ikusei.html）参照。

60) 例えばスウェーデンの Folke Bernadotte Academy、フィンランドの Crisis Management Centre など。これらの運営は各国に任されているものの、他の EU 諸国要員を受け入れること等を条件として欧州委員会の安定化基金（Instrument for Stability : IfS）の支援を受けることが可能となる（欧州委員会関係者へのインタビュー、ブリュッセル、2009 年 12 月 10 日）。我が国においては、PKO 要員の教育施設「国際平和協力センター」の建設計画が政府の行政刷新会議により中止となったが、平和維持・構築分野において積極的な貢献を行おうとする以上、センター建設の有無にかかわらず、要員のトレーニング制度、機会の整備は進められるべきである。

61) 「民主党の政権政策 Manifesto」7. 外交、54 以下より。

62) 第 174 回国会における岡田外務大臣の外交演説（2010 年 1 月 27 日）より。

いる⁶³⁾。日本を含め、非加盟国も積極的に声をあげていくことが必要であろう。

言うまでもなく、「国際の平和と安全の維持」は国際社会の抱える最重要のアジェンダであり、日本と EU はこの至上課題をより効果的に果たす方法を積極的に探っていく責務がある。本稿は ESDP 文民ミッションへの邦人要員派遣を提案したが、これは国際平和協力分野において日・EU 間が行い得る協力方法の 1 つにすぎない。現行の「日欧協力の 10 年」及び「日・EU 協力のための行動計画」はいずれも 2010 年末に一旦幕を下ろすが、日本と EU は 2011 年以降もグローバル・アクターたる「戦略的パートナー」同士、さらなる創意をもって「国際の平和と安全の維持」を効果的に行っていくための手段を探るべきであろう。

(筆者は内閣府国際平和協力本部事務局研究員、前在ボスニア・ヘルツェゴヴィナ
日本国大使館外部委嘱員 (2007～08 年)、前欧州連合日本政府代表部専門調査員
(2004～07 年))

63) スウェーデン EU 議長国のイニシアティヴの下、要員派遣を行う非加盟諸国の参加を得つつ、同主旨の会合も開催されている (カナダ政府 EU 代表部におけるインタビュー、ブリュッセル、2009 年 12 月 9 日)。

* 本稿執筆にあたり、多くの方々から大変貴重な意見交換の機会、助言やヒントを賜った。中でも EU 理事会事務局 DG-E、欧州委員会 RELEX、各国外務省 (特にカナダ、米国、トルコ、ドイツ、英国及びスウェーデン)、EUPM、そして内閣府国際平和協力本部事務局の関係者各位／友人達に対し、心からの謝意を表したい。なお本稿中の意見・見解は全て筆者個人のものであり、現在もしくは過去の所属機関を代表するものではない。