

行動する安全保障アクターとしての欧州連合(EU) —— CSDPミッション派遣による危機管理の実際

田中(坂部)有佳子

まえがき

本シリーズは、国連など多国間の協力によって行われる「国際平和活動（International Peace Operations）」に関する研究成果である。

国際平和活動とは、国家間の武力紛争や国内紛争・騒乱といった危機に関し、その予防、管理、解決から再発防止までを目的として国際社会により実施される軍事・文民活動のことを指す。その実施主体は国連平和維持活動（PKO）に留まらない。欧州連合は共通安全保障・防衛政策（EU-CSDP）に基づく軍事・文民ミッションを域外に幅広く展開し、多くの紛争を抱えるアフリカでは自らの手で地域の安定を確保すべくアフリカ連合（AU）などが主体となり様々な形態の平和活動を実施している。その他にも、日本が司令部要員を派遣するエジプト・シナイ半島の多国籍部隊・監視団（MFO）など各種の有志国連合による平和活動がある。

日本では、2017年に南スーダンでの国連PKOから自衛隊部隊を撤収して以降、国際平和活動への関心は低調である。その背景には厳しさを増す安全保障環境があり、国際的な活動への部隊派遣は現実的な選択肢ではなくなっている。その反面、「望ましい安全保障環境の創出」に向けて日本は各国との安全保障協力を力強く展開しており、2023年には途上国の防衛当局に対する政府安全保障能力支援（OSA）も発足した。豪州など先進諸国は、OSAのようなツールや防衛アセットを効果的に用いて、二国間の安全保障協力と国際の平和と安定への貢献の両立を図っている。日本でも今後そのような方向性での政策検討が見込まれるが、同時に国際平和活動の現況についての理解を深めておく必要もあるだろう。

本シリーズは、日本で暫く意識されることのなかった国際平和活動について、最新の情報とともに、その現状と展望を示すものである。「ポスト冷戦後」世界と称される新たな秩序をめぐる国際社会のせめぎあいにおいて、国際平和活動も新たな意味を持ちつつある。この動向を正しく把握し、日本の抱える各種の制約を踏まえつつ適切に対応することは、相対的な国力の低下とともに国際的な影響力に陰りを見せる日本にとって意味のある事ではなかろうか。

本シリーズの冊子が読者の国際平和活動についての認識を新たにし、日本の関与について再考する一助となれば幸いである。

「国際平和活動の今後」事業とは

笹川平和財団では、多極化と大国間競争が同時並行的に進行する国際社会において、国際平和活動および各国の関わりが転換期にあることを踏まえ、その動向を把握し、国連やその他の主体による平和活動への関与の在り方を明らかにすべく、2022年度から「国際平和活動の今後」と題した研究事業を行っています。この事業ではこれまで、国連平和維持活動（PKO）に留まらず、欧州連合やアフリカ連合などが行う各種の平和活動、さらにはそれらを踏まえた日本による今後の国際平和活動への関与について議論を重ねてきました。この事業の成果を広く共有することで、日本政府に新たな選択肢を提示し、日本の対外影響力の増進を図り国際社会の安定に寄与することを目指します。

「国際平和活動の今後」事業の活動については、次のウェブサイトをご覧ください。

<https://www.spf.org/security/programs/V20220143.html>

行動する安全保障アクターとしての欧州連合(EU) —— CSDPミッション派遣による危機管理の実際

共立女子大学 国際学部専任講師 田中(坂部)有佳子

はじめに

欧州連合 (European Union: EU) による域外活動が活発になってきている。EUは、2022年には対ウクライナ軍事支援ミッション (EUMAM UKRAINE) を設立し、続く2023年には、アルメニアの国境監視ミッション (EUM ARMENIA)、モルドバの危機管理構造強化を支援するミッション (EUPM MOLDOVA)、ギニア湾における海上安全保障を強化するミッション (EU SDI GoG) が相次いで立ち上がった。年が明けた2024年初頭には、紅海におけるフーシ派による海上攻撃を受けて船舶保護活動をするEUNAVFOR Operation ASPIDESが始動した。EUは、EU自身が標榜する、「安全保障の供給者として行動 (act as a security provider) する」べく、その存在を顕在化させている¹。

EUにおいて、危機管理 (crisis management) は、EUの域内・域外で発生するテロ、複合的脅威、不安定な経済、気候変動、サイバー攻撃、パンデミック、エネルギーの安定的確保に至るまでの危機に対応することを意味する戦略上の概念を表している。そのなかでも特に暴力的な紛争に対しては、軍事ほか、政治的対話、外交、開発、貿易などの各分野で用意されているEUの多様なツールを融合し、危機発生前の

¹ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016.

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf (閲覧日: 2024年5月20日) 本文中数か所にact as a security providerとある。

予防措置から危機発生後の対応まで紛争サイクルの各段階に適切に対応する、統合的アプローチ（integrated approach）を採用している。このアプローチの背後には、持続的な平和は、EUが単独で行動するのではなく、各国家、地域機関、国際機関と連携を取りながら、幅広く、深く、継続的な取り組みによってのみ達成されるという考え方が通底している。

本稿では、この危機管理の文脈における平和活動としてEUが展開する共通安全保障・防衛政策（Common Security and Defence Policy: CSDP）ミッションの分析を通じ、各ミッションが特化した任務（マンデート）をもつゆえ、EU内、そしてEU外との協力の調整が不断に問われていることを挙げる。最初の節では、EU・CSDPミッションの趨勢と特徴を洗い出す。次に、地域機関としてのEUが、第三国を含めたパートナーシップを構築していることを背景に、国際連合（国連）と連携して目指す国際安全保障、ならびに欧州共通の危機対応としての地域的安全保障に並んで対応しようとする危機管理の特質を見出す。また、統合的アプローチを適用することによって安全保障とそのほかの政策的側面、特に平和構築との軋轢が生じる課題を挙げる。第3に、EUの有する危機管理のツールが集中する事例としてソマリアを取り上げ、軍事、人道、開発、外交面を中心に多面的なEUの関与を追うとともに、EUとアフリカ連合（AU）、国連の間では、AU主導の平和支援活動（Peace Support Operation: PSO）を支える協力形態があることを示す。EUによる対アフリカ戦略と関与の分析を通じ、現代の国際平和活動は、それぞれの協力イニシアティブが多面的かつ多層的に入り組んで成り立っていることを指摘する。ここから、EUと日本を含むパートナー国は、主体的かつ戦略的な協力形成が可能であることを示唆として提示する。

1. CSDPミッションの趨勢と特徴

EUは、共通安全保障・防衛政策（CSDP）のもと、国連憲章の原則に従って、平和維持、紛争予防、国際的な安全保障の強化等のため、域外活動を構成し派遣している。CSDPミッションとは、EUの各加盟国から提供された文民および軍事アセットを運用し、EUが派遣する域外活動のことである。

CSDPミッションの多くは、軍事ミッション（military mission）あるいは文民ミッ

ション (civilian mission) と呼ばれるように、軍事要員あるいは文民要員がそれぞれ独立した域外活動を構成する²。そして各ミッションには、その活動任務に応じ、派遣先において停戦監視や法執行などの任務とその実行能力を用いた任務をもつ執行型 (executive)、および派遣先における訓練、助言あるいは能力構築といった任務をもつ非執行型 (non-executive) の形態がある。執行型の軍事ミッションである場合には、EU NAVFOR Operation ATALANTA (EU海軍部隊アタランタ作戦) のように「operation (作戦)」としての名称が付される。非執行型の軍事ミッションには、受入国・地域における安全保障の確立支援、治安機関の作戦・計画・後方支援・行政・法務等分野への助言、専門的な訓練の提供がある。文民ミッションは、主に法の支配の強化を通じた安定とレジリエンス (回復力) の構築を目指す。この文民ミッションに課せられた任務では、治安維持、地域警備、組織犯罪や国際犯罪、非正規移民、汚職、人材管理、人権、刑事司法制度におけるジェンダーの問題などが扱われてきた。

(1) 趨勢：ミッション設立、派遣先

CSDPによる最初の域外活動は、ボスニア・ヘルツェゴヴィナへの軍事ミッション (EUFOR ALTHEA) であり、以来、40以上のミッションが形成されてきた。2024年3月現在、26のミッション (表1) が活動中である³。2004年以来継続する、息の長いミッションもある一方で、マンデートの達成如何に関わらず、であるが、20以上の

² ミッション形態、制度上戦略上の発展経緯については以下参照。田中 (坂部) 有佳子 (2023) 「欧州連合 (EU) の安全保障アクターとしての発展と危機管理における日EU協力の可能性－CSDPミッションの展開を手掛かりに－」 笹川平和財団レポート、2023年8月。

<https://www.spf.org/security/publications/20230801.html> (閲覧日：2024年5月1日)

³ 以下のデータベースを一部更新して表を作成した。Danilo Di Mauro, Ulrich Krotz, and Katerina Wright (2017). EU's Global Engagement: A Database of CSDP Military Operations and Civilian Missions Worldwide, Version 2.0. European University Institute (EUI). doi:10.2870/14148

データベース更新にあたっては、令和4、5年度の一橋大学研究支援員制度および共立女子大学を通じ加藤佑紀乃氏、神崎綾子氏の支援を得た。なお、EU Missions and Operations https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-missions-and-operations_en では、2024年3月現在24のミッションが活動中とある。CSDPストラクチャーに入っていない等の理由により、数え方に違いがあるものと思われる。2ページ目の地図では26の域外活動が確認できる。

表1：EUCSDPミッション・域外活動（2024年3月末現在活動中）

ミッション	設立年	終了・終了予定日	性質	派遣地域	対象国	任務内容	執行型／非執行型
EUFOR ALTHEA/ BiH	2004	2024	military	南東欧	ボスニア・ヘルツェゴビナ	治安維持および訓練	執行型及び非執行型
EUBAM Moldova – Ukraine	2005	2023	civilian	東欧・南東欧	モルドバ共和国	国境管理	執行型及び非執行型
EUBAM RAFAH	2005	2024	civilian	中東	パレスチナ自治区	国境管理に関する国家間協力の改善	非執行型
EUPOL COPPS Palestinian Territories	2006	2024	civilian	中東	パレスチナ自治区	文民警察改革・発展、刑事司法制度の強化	非執行型
EULEX KOSOVO	2008	2025	civilian	南欧	セルビア（コソボ）	法の支配機関への支援	執行型
EUMM GEORGIA	2008	2024	civilian	東欧	ジョージア	停戦監視、通常化の促進	執行型
EUNAVFOR Somalia	2008	2024	military	北西インド洋	ソマリア	インド太平洋の治安支援	執行型及び非執行型
EUTM SOMALIA	2010	2024	military	アフリカ	ソマリア	派遣国先の訓練、メンタリング、助言	非執行型
EUCAP Somalia (rebranded from EUCAP Nestor in 2016)	2012	2024	civilian	アフリカ	ソマリア	治安支援、警察能力の向上支援	非執行型
EUCAP Sahel Niger	2012	2024	civilian	アフリカ	ニジェール	治安部門改革、防衛力強化	非執行型
EUTM Mali	2013	2024	military	アフリカ	マリ	派遣国先の訓練	非執行型
EUBAM Libya	2013	2025	civilian	アフリカ	リビア	国境管理：サービス強化（助言、訓練、メンタリング）	非執行型
EUAM Ukraine	2014	2024	civilian	東欧	ウクライナ	治安部門改革	非執行型
EUCAP Sahel Mali	2014	2025	civilian	アフリカ	マリ	治安部門改革、ガバナンス強化	非執行型
EUTM RCA	2016	2023 (9/20)	military	アフリカ	中央アフリカ共和国	軍事訓練、治安部門改革	非執行型
EUAM IRAQ	2017	2024	civilian	中東	イラク	治安部門改革	非執行型
EUAM RCA	2019	2024	civilian	アフリカ	中央アフリカ共和国	治安部門への戦略的アドバイス	非執行型
EU RACC SAHEL	2019	2025	civilian military	アフリカ	マリ	地域協力の促進および治安部門強化	非執行型
EUNAVFOR MED IRINI	2020	2025	military	地中海	リビア	国連による武器禁輸命令の履行確保	執行型
EUTM MOZAMBIQUE	2021	2023	military	アフリカ	モザンビーク共和国	派遣国先の訓練	非執行型
EUMPM Niger	2022	2026	military	アフリカ	ニジェール	軍事訓練	非執行型
EUMAM UKRAINE	2022	2024	military	欧州	ウクライナ	軍事装備品の提供、軍事訓練	非執行型
EUM ARMENIA	2023	2025	civilian	中東欧	アルメニア	監視、治安支援	非執行型
EUPM MOLDOVA	2023	2025	civilian	南東欧	モルドバ共和国	危機管理構造の強化、ハイブリッド・スレット（偽情報等）への対応強化（サイバーセキュリティの強化等）	非執行型
EU SDI GOG (EU SDI in the Gulf of Guinea)	2023	2025	civilian and military	ギニア湾周辺の西アフリカ	コートジボワール、ガーナ、トーゴ、ベナン	文民：社会経済開発、人道支援 軍事：治安維持、テロリストに対する防衛力強化	非執行型
EUNAVFOR OPERATION ASPIDES	2024	2025	military	中東周辺海域	紅海、ペルシャ湾、北西インド洋地域	商業船舶の保護、海上監視、情報共有（航行の自由の保護、商業船の海上安全保障への貢献）	執行型

ミッションが閉じられていることは、ミッション管理が一定程度機能していることも示唆している。また、国連平和維持活動（PKO）は2017年10月にハイチに派遣されていたMINUSTAH（国連ハイチ安定化ミッション）が後継ミッションのMINUJUSTH（国連ハイチ司法支援ミッション）に移行して以来、新しいミッションが設立されていないのに対し、CSDPミッションは2019年以降、毎年新しいミッションを設立、派遣してきている。こうした恒常的なミッション形成を鑑みれば、EUとしてもつ危機管理の政策には、独自の安全保障上の事情が内包されていることが窺える（2節参照）。

CSDPミッションの主な派遣先地域は、東欧、南東欧、中東から、2010年以降はアフリカに集中している（表1）。2024年3月現在は、10の軍事ミッションと14の文民ミッション、そして2つの軍事・文民混成ミッションが活動中である。軍事ミッションのうち3つは公海上の安全確保活動に従事するため、各加盟国海軍が派遣する艦艇から構成されるオペレーションであり、これらは執行型である。一方、そのほかの2010年代以降派遣されたミッションが非執行型であり、軍事・文民ミッションともに派遣先の国・地域先での訓練、助言、メンタリングを主たる任務にもつ。

（2）CSDPミッションの特徴

第1に挙げられる特徴は、その機能の特化と規模である。付与される任務は、軍、警察、国境警備隊、税関など支援対象を絞ったうえで、法執行、監視の活動執行、あるいは国境管理への支援、支援対象国に対する訓練、助言をする活動が定められている。規模としては、10名から100名で構成されることが少なくない。これは主要なマンドートとして挙げられる文民保護への対応のため1万人規模の軍事要員を動員する近年の国連PKOミッションとは対照的である。クリスマスツリーと揶揄されるように多様なマンドートを抱える傾向にある国連PKOミッションと比較すると⁴、各ミッションが小規模で特化した任務をもつことが顕著に表れている。

⁴ 例えば以下参照。Oksamytna, K. and Lundgren, M. (2021) “Decorating the “Christmas Tree”: The UN Security Council and the Secretariat’s Recommendations on Peacekeeping Mandates.” *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 27(2), 226-250.
<https://doi.org/10.1163/19426720-02702006>

ミッションの機能が特定されていることは、有限の資源のうち、EUが可能な範囲と分野を見出してミッションを派遣できる利点として捉えることができる。一方でデメリットとしては、訓練と組み合わせて装備品を提供する、制度やシステムの整備が必要といった、（派遣先における）他の支援との連携や協力がないと効果が生まれにくいことが想定される。だからこそ、紛争の根本的な要因に対処していくために多様なツールを組み合わせるという発想が、少なくともEU内における統合的アプローチに表れているといえる。

もう一つの特徴は、越境的な課題に対して、国ではなく地域へのミッションの派遣が増えていることである。アフリカの角の沖合、西インド洋において国連世界食糧計画（WFP）の船舶保護、海賊対処、海上窃盗の予防、抑止、対処などを任務とするEU海軍部隊アタランタ作戦、国連安保理による対リビア武器禁輸措置の執行を任務とするEUNAVFOR MED IRINIはいずれも海上安全保障上の課題を扱い、各活動は国連安保理決議によって授權されたミッションである⁵。2024年2月には紅海におけるフーシ派による海上攻撃を受けて、船舶の保護活動を任務とするEUNAVFOR Operation ASPIDESが始動している⁶。また、西アフリカに展開するEU RACC SAHEL（EU's Regional Advisory and Coordination Cell for the Sahel）は、2014年政府間協力枠組みとして立ち上がったG5サヘルを構成するチャド、マリ、ニジェール、ブルキナ・ファソ、モーリタニアの5か国を対象とし、テロリズム、違法取引、越境する組織犯罪に向けた多国間協力を向上するための活動である。加盟国が2022年以降相次いでG5サヘルからの脱退、解体を表明するも、EUは派遣を継続しており、国境管理の地域レベルの協力強化（regionalisation of CSDP）に重点を置いている⁷。

⁵ EUNAVFOR SOMALIAは安保理決議1814(2008)、EUNAVFOR MED IRINIは安保理決議 2292(2015)。

⁶ EEAS (2024) “EUNAVFOR Operation ASPIDES” February.
https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/EUNAVFOR%20OPERATION%20ASPIDES_2024_0.pdf（閲覧日：2024年3月2日）

⁷ EEAS (2022) “About the EU Regional Advisory and Coordination Cell for the Sahel (RACC)”
https://www.eeas.europa.eu/eu-racc-sahel/about-eu-regional-advisory-and-coordination-cell-sahel-racc_en#15851（閲覧日：2024年5月1日）

また、RACC対象国のうちマリ、ニジェールには別途能力構築ミッション（EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Niger）が派遣されており、こうした個別国へのミッションとの多層的な連携によって能力を底上げするという狙いが垣間見える。

2023年8月に設立の承認をうけたEU SDI GoG（EU Security and Defence Initiative in Support of West African Countries of the Gulf of Guinea）は、ギニア湾における海賊や不正取引への対処を念頭に置いたミッションである。コートジボワール、ガーナ、トーゴ、ベニンの沿岸諸国に対して、治安部局への能力構築支援と治安部局における法の支配、グッドガバナンス、市民社会との信頼構築に取り組むとする。ギニア湾は原油が豊富であるニジェール・デルタがあり、南・中央アフリカとの物流が盛んで、不正取引、組織犯罪の温床となっているとされる。そのような脅威に対処すべく、現地治安部局による海上安全保障の強化と、人道・開発支援の組み合わせが有用と考えられている⁸。

（3）予算枠と人員

軍事ミッションとオペレーションに対する資金はEU通常予算の枠外で賄うため、加盟国の自発的なコミットメントが求められてきた。オペレーションをより有効的に機能させるため、資金調達を充実化し、より柔軟に管理することが模索された。2021年に立ち上がった欧州平和ファシリティ（European Peace Facility: EPF）は、それまで軍事ミッション・オペレーションの資金調達源として機能したアテナ・メカニズム（Athena Mechanism）と、主にAUへの平和支援活動への資金援助源であったアフリカ平和ファシリティ（African Peace Facility: APF）を吸収して、紛争予防、平和構築、国際安全保障の強化を目的として始動した。2021－2027年度中に最大50億ユーロ規模（2021－2027年、日本円で7500億円相当）を充当させることではじまったEPFは、2023年6月には120億ユーロ（日本円で2兆円相当）まで予算規模を増大させている。EPF

⁸ EEAS (2024) “EU Security and Defence Initiative in Support of West African Countries of the Gulf of Guinea” January.

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/2023-12-EU%20SDI%20GoG_02.pdf
（閲覧日：2024年5月8日）

は、軍事ミッションとオペレーションの資金、EUによる軍事・防衛能力を強化するそのほか活動や、国際機関・地域機関・第三国が主導する平和支援活動（PSO）への支援に用いることが可能となった。例として挙げると、2022年に立ち上がったウクライナのミッション（EUMAM Ukraine）のもとでは、EUによるウクライナ部隊への支援にEPFが充当されている。EPFが支援可能な対象は、防備品、救急用品、燃料のほか、ミサイルや弾薬といった殺傷能力のあるものを含む軍事装備・供給品である⁹。

一方、文民ミッションはCSDPをその一構成要素とする共通外交・安全保障政策（Common Foreign and Security Policy: CFSP）の予算によって賄われている。CSDPは防衛分野を核とするが、CFSPは、そのCSDPを内包したうえで外交や開発ツールを用いる域外政策全般として捉えられる。このCFSP予算からは、CSDPミッションに従事する文民専門家への給与が支出される。文民ミッションは本来、加盟国からの出向職員で構成することが基本方針であるが、加盟国からの出向職員が増加しない課題があった¹⁰。2023年に改訂された「文民戦略コンパクト」（Civilian Strategic Compact）は、軍事部門と同じく実行能力の強化の一環として、文民ミッションの国際職員ポストの少なくとも70%、さらにマネージメントレベル、中核となるポストのすべてを加盟国の出向職員で満たすことを目標に掲げた¹¹。CFSP予算そのものも、決して潤沢ではなく効率的な管理が求められている。今後の文民ミッションは法の支配に加え、ハイブリッドな脅威への対応、人権の主流化と推進、ジェンダーの視点の導入、環境へ

⁹ European Council (2024) “European Peace Facility”.

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>（閲覧日：2024年3月12日）

¹⁰ Timo Smit (2023) “New Compact, Renewed Impetus: Enhancing the EU’s Ability to Act through its CIVILIAN CSDP” SIPRI Research Policy Paper, November.

<https://www.sipri.org/publications/2023/research-reports/new-compact-renewed-impetus-enhancing-eus-ability-act-through-its-civilian-csdp-0>（閲覧日：2024年3月20日）

¹¹ Council of European Union (2023) “Conclusions of the Council of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the establishment of a Civilian CSDP Compact” 22 May.

の配慮を強化することを挙げる¹²。いずれにおいても、各分野の専門家を充足させて派遣するのは加盟国であり、加盟国間でそのような負担をいかに分け合うかが問われている。

(4) 第三国とのパートナーシップ

EUは、域外の国々、つまり日本を含めた第三国とのパートナーシップ（third country partnership）の強化を図っている。2022年に公表され、安全保障アクターとして必要な要素を構築することを打ち立てた「戦略的コンパス」（Strategic Compass for Security and Defence）では、各国の状況に応じた2国間パートナーシップ（tailored bilateral partnership）の構築を掲げ、米国、ノルウェー、カナダ、英国をまず挙げている¹³。さらに西バルカンのほか、アルメニア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、ジョージア、モルドバ共和国、ウクライナの6か国との東方パートナーシップ（Eastern Partnership: EaP）がある。加えて、アフリカ（3節参照）、地中海沿岸や中東を指す南方近隣国（southern neighborhood）、コロンビアやチリといったラテンアメリカ各国、そしてインド太平洋の各国との連携強化を目指すとする。

安全保障と防衛分野に関するEU域外国とのパートナーシップは、この分野の共通の問題に対してともに解決するため、対話の場の設定、第三国によるミッションやオペレーションへの参加、パートナー国への支援プログラム提供、各国にある在EU代表部への専門家派遣などに結実している。特にCSDPミッションへの参加においては、2023年5月現在、23か国とCSDPミッションの参加枠組み協定（Framework Participation Agreements: FPA）が結ばれ、第三国の出向者を受け入れる体制が整備

¹² EEAS (2024) “Civilian CSDP Compact” March.

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/Civilian%20CSDP%20Compact_2024-03.pdf（閲覧日：2024年4月20日）

¹³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>
（閲覧日：2024年10月12日）

されてきた¹⁴。先に触れたEU海軍部隊アタランタ作戦には、FPAを締結したコロンビア、韓国、モンテネグロ、ウクライナなどが参加し、司令部への軍事・文民要員の派遣、水上戦闘艦艇、海上哨戒機および偵察機、船舶護衛分遣チームの提供などが行われてきた¹⁵。ただし、FPAを結んでいなくとも第三国の要員がCSDPミッションに参加することは可能である¹⁶。スイスは、個別の参加合意や手続きを経て警察要員を派遣した経験がある。

このようにCSDPミッションの形成においては、EU加盟国間における意思統一や調整とともに、第三国とのパートナーシップによってその充足をはかろうとする試みがある。

2. CSDPミッションの安全保障上の位置づけと課題： EUが結ぶパートナーシップと統合アプローチの採用から

行動する安全保障アクターとして、EUはその戦略上、制度上の強化に努めてきている。2016年6月に欧州理事会で採択された「EUグローバル戦略」（EU Global Strategy）

¹⁴ European Parliamentary Research Service (2022) “At a glance: Third-country participation in EU Defence” March.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729348/EPRS_ATA\(2022\)729348_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729348/EPRS_ATA(2022)729348_EN.pdf)（閲覧日：2023年1月17日）22か国は、ルーマニア、ノルウェー、ブルガリア、アイスランド、ウクライナ、カナダ、トルコ、モンテネグロ、米国、セルビア、ニュージーランド、アルバニア、北マケドニア、モルドバ、ジョージア、チリ、韓国、コロンビア、オーストラリア、ヨルダン、ベトナム、ペルー。

EUR-LEX “Crisis management -framework for participation agreements”

<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/crisis-management-framework-for-participation-agreements.html>（閲覧日：2024年5月1日）

¹⁵ 筆者は笹川平和財団「国際平和活動の今後」研究事業の一環にて、2023年1月にブリュッセルとロタにあるEU海軍アタランタ作戦司令部を訪問した。上掲田中（坂部）「欧州連合（EU）の安全保障アクターとしての発展」参照。

¹⁶ European Center of Excellence for Civilian Crisis Management “Frameworks for Participation Agreements in Crisis Management Missions between the EU and Third States”

<https://www.coe-civ.eu/kh/crisis-management-framework-for-participation-agreements-between-the-eu-and-third-states>（閲覧日：2024年5月1日）

では、欧州市民の安全と利益を守ること、価値を維持していくには欧州がより団結し、世界のステージで影響を及ぼすべく、欧州がより強靱になることを目指すと謳う¹⁷。続いて具体的な行動案を提示した2022年の「戦略的コンパス」においても、より強靱な政治・安全保障のアクターとなるべく、能力強化のための投資をし、安全保障の供給者（security provider）として行動することをEU加盟国に呼びかける。

CSDPミッションを派遣する意義は、EUが域内の結束と域外との連携を見出しながら模索されてきた。したがって各CSDPミッションがどのような目的・マンデート、設立背景をもつかの文脈は異なるといえる。以下では、EUが結んできたパートナーシップの提携先に焦点を充て、より国際安全保障環境の改善に重きを置く場合と欧州地域をとりまく地域的安全保障に関心を寄せる場合に分けて概観してみたい。

（1）国連とのパートナーシップ深化にみる国際安全保障環境への対応

EUが初めて危機管理分野におけるパートナーシップを結んだ機関先は国連である。2003年のボスニア・ヘルツェゴヴィナへのミッション派遣当初に、危機管理に関する国連とEU間協力の共同宣言が発出された。この際に、国際の平和と安全の維持の責任を負うのは国連の安全保障理事会であり、EUはそこに貢献すると宣言した¹⁸。この立ち位置を念頭に、CSDPの軍事オペレーションは、国際法に基づいた国際の平和と安全の維持の役割を担うべく、設立根拠を安保理決議に委ねている。この決議をもとにEU内で、共同行動としての編成過程を経てミッションが派遣される。例えばEU海軍部隊アタランタ作戦は、2008年のアフリカの角地域における海賊対処への一連の安保理決議を設立根拠とし、共同行動2008/851/CFSPの採択によって設立した¹⁹。オペレーションにあたっては、国連海洋法条約（UNCLOS）や麻薬及び向精神薬の不正

¹⁷ 上掲Shared Vision, Common Action

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

¹⁸ European Commission (2023) “Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management” 24 September 2003,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_266（閲覧日：2024年4月24日）

¹⁹ 設立根拠となった安保理決議は以下である。S/RES/1814, S/RES/1816, S/RES/1838

取引の防止に関する国際連合条約に則り活動している²⁰。

国連PKOは国際平和活動の主たる実施主体であり、国連PKOとCSDPミッションは互いに重要なパートナーと位置付けられてきた。EUのCSDPミッションのうち、約半数が国連PKOと同地域に派遣されており、コソボ、イスラエル・パレスチナ、イラク、中央アフリカ共和国、マリ、リビアなどにおいて、ミッションを同時期に派遣している状況にある（2022年9月時点）。ソマリアにおいては、EUと国連それぞれが複数のミッションを派遣しており、どのような協力形態を形成しているのかを第3節で検討する。

2012年に策定されたEUと国連の行動計画には、国連PKOへのEU・CSDPによる支援を高めていくことが述べられている。最新のEU=国連間における平和活動と危機管理に関する戦略的パートナーシップ²¹では、女性・平和・安全保障（Women, Peace and Security: WPS）、現場での協力強化、移行フェーズでの協力、EU加盟国によるA4Pイニシアティブへの貢献を調整、政治的プロセス、政治的解決への支援と平和活動の紛争予防への支援、治安部門改革（Security Sector Reform: SSR）、法の支配、武装解除、動員解除、社会復帰（Disarmament, Demobilization, Reintegration: DDR）、武器・弾薬管理（Weapons and Ammunition Management: WAM）での協力、アフリカによる平和活動への支援に関する協力、訓練と能力構築といった分野が挙げられている。また、2020年には、ロジスティック、医療、保全などミッション管理における相互支援を取り決めた枠組み協定を締結している²²。

²⁰ なお、事前に安保理決議の承認がなく2015年に設立されたEUNAVFOR Med Operation SOPHIAは例外とみなされており、このミッションは閉じられ、2020年新たにEUNAVFOR Med Operation IRINIが立ち上がった。

²¹ EEAS “EU-UN strategic partnership on peace operations and crisis management”
https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-un-strategic-partnership-peace-operations-and-crisis-management_en（閲覧日：2024年5月1日）

²² The Framework Agreement on Provision of Mutual Support in the context of their respective missions and operations in the field.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A22020A1119%2801%29>（閲覧日：2024年5月1日）

(2) 欧州共通の課題としての地域的安全保障環境への対応

「戦略的コンパス」において、欧州共通の進化する安全保障の課題として挙げたのが、移民、難民、テロ、サイバーセキュリティ、ハイブリッドな脅威である。ここで生じるのは、EU加盟国間の自律性確保を巡る課題である。つまり、各加盟国が何を脅威とするかのコンセンサスを得て、EU総意としての外交を展開することがEUにとっては望ましい。その一方で各加盟国は独自の外交方針を打ち立てづらくなるというジレンマがある。EUとしては、危機のたびに共通の対外政策を通じてEUとしての存在意義を見出そうとする試みが不断にある。

なかんずく、移民の流入が欧州地域安全に対し脅威となるのか否かは、度々議論の的となってきた²³。EUにとって人の移動に伴う移民・難民問題は2010年代半ばから安全保障の問題として急浮上した。2015年には、EU内において登録された初回庇護申請者数は前年の56万人から125万人へと倍増し、シリア、イラク、アフガニスタンといった紛争国からの申請が半数を占めた²⁴。移民の流入を危機としてみなすことによって結実したのが、地中海に派遣されたEUNAVFOR MED SOPHIA（のちのEUNAVFOR MED IRINI）や、現地の治安部局の能力構築を含んだサヘル・ニジェールへの文民ミッションであった。

EUがとりわけ重視するのは、東方、南方の周辺地域である。欧州近隣政策（European Neighborhood Policies: ENP）は、平和と安全分野のみならず、人間開発、繁栄、デジタル・トランスフォーメーション、グリーン政策まで、EUと隣接する域外国との連携を図る政策であり、地中海南方、東方地域を中心に16か国が対象となっている。このENPとも相まって、東ヨーロッパとの安全保障上の連携は益々強化された。ウクライナとの関係では、2004年のオレンジ革命以降EUはENPのもとに多面的分野の協力を進めたが、2022年に発生したウクライナ危機は、CSDPミッションのあり方を進展させた転換点ともいえる。ウクライナの軍事力の強化を支援するため

²³ Şpaiuc, G. C. (2021) “The EU’s responsibility in the securitization of Eastern Europe – prospects for using the full potential of the CSDP in the region” CES Working Papers, XIII (3), 259-243.

²⁴ 佐藤俊輔「第7章難民危機と変調するEU」『混迷する欧州と国際秩序』国際問題研究所、令和2年3月。

のEU軍事支援ミッション（EU Military Assistance Mission: EUMAM）の主な任務はウクライナ軍兵士に訓練を提供することであり、前述のとおり、EPFを通じて軍事装備品を提供するまでとなった²⁵。現27の加盟国中24か国が訓練指導に参加し、当初の予定の3倍以上である5万2000人が訓練を受けており（2024年5月時点）、このミッションへの注力の大きさが窺える。

EUがパートナーシップを深めるもうひとつの地域が、アフリカである。2024年3月時点におけるCSDPミッションの約半数が北アフリカ、ソマリア周辺、サヘル地域、中央アフリカ、ギニア湾周辺国と幅広く派遣されている。CSDPミッションの派遣が2010年頃より増大したとおり（第1節参照）、アフリカとのパートナーシップは、アフリカの平和と安全の向上にEUがいかに支援できるかが要となってきた。もとは1975年ロメ協定の流れを汲み、開発協力の推進を図るコトヌー協定があるが、AU設立当初の2000年から平和と安全保障分野の協力が進んだ。ここには、米国によるアフリカ地域への安全保障上の関与がアジア太平洋地域と比較して相対的に薄れてきたことから、欧州が注力するようになった背景もある²⁶。2007年に署名された「アフリカ・EU共同戦略」は、アフリカの平和と安全のための能力構築を目指すEUによる支援の足掛かりとなった。2018年には「平和、安全保障、統治に関する覚書」が締結され、2022年の改訂では、紛争予防、AUほか南部アフリカ開発共同体（SADC）などの地域経済共同体（REC）やG5サヘルによるPSOに対し、財政面に向けた協力を強化するとある²⁷。また、コトヌー協定の改訂である2023年のNew partnership Agreement with the Organization of African, Caribbean and Pacific States（OACPS）は、持続可能な開発の推進を、平和と安全、繁栄、民主主義、連帯、人間の尊厳が両地域で共

²⁵ EEAS (2024) “European Union Assistance Mission to Ukraine” May.

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/2024-EUMAMUkraine_02.pdf（閲覧日：2024年5月15日）

²⁶ 小窪千早「NATO・EUの安全保障政策とアフリカ地域」『国際安全保障』第41巻第4号、2013年。

²⁷ EEAS, “EU-AU Partnership for Peace, Security and Governance”

<https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Factsheet%20-%20EU-AU%20Partnership%20for%20Peace%20Security%20and%20Governance.pdf>（閲覧日：2024年9月10日）

存することを目指すとする。

このようにEUの安全保障上の政策と危機管理を実行するための域外活動は、EUの境界と接する国々、近隣国をパートナーとして据え、展開してきた。EUがパートナーシップ提携を進める背景には、統合アプローチの採用がある。そこで統合アプローチとは何かを概観し、危機管理への適用によって生じる課題を挙げてみたい。

(3) 危機管理における紛争予防志向と統合アプローチを適用することの課題

EUが危機管理に用いるツールとは、政治的対話、外交、人道支援、開発協力、制裁、貿易、財政支援、紛争予防手段を含む。CSDPミッションの派遣は、危機管理の政策を実施に移す、あるいはオペレーション（作戦）として実施する手段のひとつとみなすことができる。EUはこれらのツールを有機的に組み合わせようとする包括的アプローチ（comprehensive approach）を掲げていたが、2016年「EUグローバル戦略」においては、統合的アプローチ（integrated approach）に「拡大」させたことが注目に値する²⁸。

その拡大とは、主に2つの局面でみられる。第1にEUが、紛争予防から平和構築までのどの紛争サイクルの段階においても適切に対処しようとする点である。CSDPミッションが主に担保しようとする段階は、危機に対する介入（crisis intervention）、能力構築（capacity building）といった短期的な対応であり、より中期的な暴力防止への開発・治安部門改革（security sector reform）、持続的な平和と安定の確保に向けては、CSDP以外の活動と連動することが想定されている²⁹。ただし表1でみられるように、息の長い取り組みが必要とされる治安部門改革への支援も近年CSDPミッションの任務に含まれており、取り組みを先延ばしにしないとする、国際社会全体の意向も反映されている。第2に、EUによる域外活動は、紛争と危機の対応への一部であるとの自覚による、連携強化である。安全保障・軍事戦略の実行としてのCSDPミッショ

²⁸ 上掲Shared Vision, Common Action, pg. 9

²⁹ クレマン・ブティリエ「安全保障と開発の結びつき」『CSDPハンドブック』、181-189頁。

ン単独では十分ではなく、各国家、国際機関、地域機構、さらには市民社会や民間企業と連携し、各活動を有機的に組み合わせることが必須と考えられるようになったのである。だからこそ、パートナーシップの連携が不可欠とみなされるようになった。

ただし、統合的アプローチの実践はそうたやすくはない。CSDPミッションが危機管理の政策として実行される安全保障の側面は、それ以外の側面、特に平和構築活動の間に軋轢をもたらすことが、しばしば論じられてきた³⁰。そもそも、危機対応の結果としての安定を目指すことと、紛争原因に配慮し、ローカルの組織と連動してその要因から取り除こうとする平和構築のアプローチが相いれないのではないかとする規範的な課題がある³¹。そのため、EUが重視する平和や人権の視点が軽んじられる傾向がある懸念が生じている。特にこうした課題・懸念は、EUによる危機管理政策の「安全保障化」(securitisation)が著しいとする警鐘にもあらわれている³²。

その一方で、各現場では人道及び開発支援を含めEUがもつ複数のツールが活用されていることも事実であり、国際機関、地域機関との連携も深まっている。「EUグローバル戦略」をはじめとして、予防外交、仲介、紛争予防によって危機を事前に防

³⁰ いわゆる安全保障と開発のネクサス、軍と人道支援といったように、多様なツールを組み合わせることにより生じる諸問題は、CSDPミッションのみならず、国際平和活動が進展するとともに議論されてきている。田中（坂部）有佳子(2012)「国際平和活動における包括的アプローチとは」『国際平和活動における包括的アプローチ』pp.67-101.

³¹ 数多くの論考があるが、例えば以下。Oliver P. Richmond, Sandra Pogodda, and Roger Mac Ginty (2021) “Critical crisis transformation A framework for understanding EU crisis response” in *The EU and crisis response*, Manchester University Press.; Filip Ejdus (2017) “Here is your mission, now own it!” The rhetoric and practice of local ownership in EU interventions, *European Security*, 26:4, 461-484. DOI:10.1080/09662839.2017.1333495

³² Bergmann, Julian (2017) : Capacity Building in Support of Security and Development (CBSD): securitising EU development policy?, Briefing Paper, No. 24/2017, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn; Alistair J.K. Shepherd (2021) EU counterterrorism, collective securitization, and the internal-external security nexus, *Global Affairs*, 7:5, 733-749, DOI: 10.1080/23340460.2021.2001958; Ricardo Farinha and Richard Youngs, “Securitization and European Democracy Policy”, April 24, 2024, <https://carnegieendowment.org/research/2024/04/securitization-and-european-democracy-policy?lang=en¢er=europe> (閲覧日：2024年9月10日)

ぐことの重要性、そして人権侵害、不平等、資源の枯渇といった紛争要因に対処することの必要性が指摘されてきた。治安維持や安定化以外の政策と活動を有機的に組み合わせしていく過程に齟齬が生じているとする、いわゆる政策管理が問題であるとの指摘や、政策で掲げられる内容と活動の能力のギャップがあるなか³³、「戦略的コンパス」や「文民戦略コンパクト」が相次いで公表され、効果を生み出せる実行力のある域外活動とは何か、の模索が続いているのである。そこで次節では、その模索の実例としてソマリアにおけるEUの関与を検討する。

3. EUによるアフリカへの平和と安全保障への関わり： 統合的アプローチの適用の実態と示唆

EUとアフリカ間の協力の裾野が広がるなか、ジブチ、ケニア、エチオピア、エリトリア、ソマリア、南スーダン、スーダン、ウガンダを含めた「アフリカの角」に対する地域レベルのコミットメントが顕著となってきた。EUは、2011年にこの地域に特化した戦略的枠組みを掲げた。グッドガバナンス、人権、平和構築、不安定の拡大防止、経済成長と貧困削減、アフリカの地域経済共同体との政治経済協力を重点分野と挙げ、海賊対処、テロリストの流入阻止など、EUが中長期的にもつ目的の達成が意図された内容である³⁴。この地域の不安定な状況を解消するため、貧困削減と開発の推進とを連動させ、国別単位ではない、地域レベルのフレームワークを示したのである。以下では、この地域のなかから、EUによる統合的アプローチが適用された事例としてのソマリアとの関わりを概観する。

³³ 例として以下参照。Zajaczkowski, K., PhD. (2020) “CSDP Missions and Operations as Instruments of EU Crisis Management- their Essence, Role and Determinants” *On-line Journal Modelling the New Europe* (34), 4-37. <https://doi.org/10.24193/OJMNE.2020.34.01>

³⁴ Directorate-General for External Policies of the Union (2012) “The EU Strategic Framework for the Horn of Africa: A critical Assessment of Impact and Opportunities.” September.

(1) 対ソマリア協力にみるEUの多様なツールとその連携

EUはソマリアに対し、軍事、外交、開発、人道ほか多様なツールを用いている。ソマリアは、ソマリランドの独立宣言、プントランドの自治を宣言後、2005年に暫定連邦政府、2012年に連邦政府の樹立があったものの、中南部を中心として武装組織アッシャバーブの影響力が濃く、全土を統一する中央政府の不在から生じる政治的不安定と法秩序の空白が続いた。この間、干ばつや飢餓に断続的に見舞われ、複合的危機が恒常的となった脆弱国家である。

ソマリア領域にかかわる最初のCSDPミッションは、2007年から始まったEU海軍部隊アタランタ作戦（EUNAVFOR Operation ATLANTA）であり、当初はソマリア沖での海賊行為や強盗の抑止・防止・制圧の任務を負ってきた。このアタランタ作戦の姉妹ミッションと呼ばれるのが首都モガディシュにおいて治安部隊の訓練やメンターを行うEUTM Somalia（2010－）、ソマリアの文民警察、海洋行政、海洋警察部隊の能力構築を支援するEUCAP Somalia（2012－）である。外交面では、2017年に在モガディシュのEU代表部（EU DEL Somalia）を開設した。そしてアフリカの角地域を担当する特別代表（EU Special Representative to the Horn of Africa）が、EUによる該当地域への支援に関わっている。同特別代表の任務は、同地域における恒久的な平和、安全、発展を達成するための地域的、国際的な取り組みに積極的に貢献することである。また、アフリカの角におけるEUの多面的な関与の質、強度、影響を強化することも目的としている。

人道・開発面では、各国ドナーとの国際協調のもと掲げられた2013年Somali CompactをEUは調整役として主導し、2014年にはEUによる6か年開発協力計画であるNational Indicative Programme（NIP）が立ち上がった。NIPは、国家建設と平和構築、食料安全保障、教育の3分野を中心に286百万ユーロ（日本円で47億円相当）をコミットしたところから始まった³⁵。実際には、2014年から21年の間に開発・人道分野への支援額は16億ユーロ（2700億円相当）に達した³⁶。別途、各EU加盟国は総計28億ユーロを拠出した。

統合的アプローチの必須要素としての、外交、安全保障、開発の各ツールの連携は途上にある。EUの対ソマリア支援の評価調査によれば、2017年以降のEU代表部の政治部や人道援助・市民保護総局（European Civilian Protection and Humanitarian

Aid Operations: ECHO) におけるブリュッセルとモガディシュ間の連携は強化されたが、これらのCSDPミッションとの連携は定期的な協議の開催を通じ緩やかに始まったという³⁷。EUTM Somaliaのアセスメント調査でも、姉妹ミッションや他のEUツールとの連携は限定的であったとし、2022年になりEUCAPとEUTMの間で現場における協力事項が文書にリストアップされた³⁸。EUTM Somaliaでは6か月毎に派遣要員が交代するため訓練内容が一貫していなかったことや、訓練プログラムの調整・評価のプロセスが欠如していたことが、EUのほかのプログラムとの連携の難しさを助長したと考えられる³⁹。他方、このミッションの成果としては、ソマリア連邦政府としての治安部門改革、連邦軍と国防省の制度構築を漸進させ、積み重ねられてきた訓練は、2019年以降、一部地域の治安改善のための軍事作戦の成功に結実したとみられている。EUの十年以上に及ぶ多面的なコミットは、着実な中央レベルでの国家能力の向上や、一部の地域での安定がみられることには前向きな評価があるものの、初期のNIPが掲げるソマリア連邦の国家建設や安定の目標からは程遠いと研究者には結論づけられている⁴⁰。

³⁵ National Indicative Programme for Federal Republic of Somalia 2014-2020.

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/nip-somalia-20140619_en.pdf (閲覧日：2024年5月1日)

³⁶ European Commission “Evaluation of the EU cooperation with the Federal Republic of Somalia (2014-2021)”

https://international-partnerships.ec.europa.eu/publications/evaluation-eu-cooperation-federal-republic-somalia-2014-2021_en (閲覧日：2024年2月23日)

³⁷ European Union Cooperation with Somalia (2014-2021). Volume 1.

³⁸ Volker, Jacoby (2023) “Civilian-Military CSDP Cooperation in the Context of the EU Integrated Approach: How to adapt and enhance to face new security scenarios” in European Union Military Committee EU Military Forum, #1/2023.

³⁹ Paul D. Williams and Hussein Yusuf Ali (2020) “The European Union Training Mission in Somalia: An Assessment” SIPRI Background Paper.

⁴⁰ Volker, Hauck (2023) “New hopes for Somalia: Reflections on the EU’s continued support in a fragile context” ECDPM, Commentary, June.

<https://ecdpm.org/work/new-hopes-somalia-reflections-eus-continued-support-fragile-context> (閲覧日：2024年2月23日)

(2) 平和と安定分野におけるEU－国連－AUの三角連携

次は、ソマリア領域におけるEUによる国際機関、地域機関との連携をみていく。EUの「戦略的コンパス」は、AUとの連携のなかで、アフリカ主導の平和支援活動（PSO）をはじめとする、アフリカ大陸におけるアフリカによる平和と安全へ貢献するイニシアティブを支援すると述べる。EUとしては、AUの人権コンプライアンスの枠組みの確立を進めるほか、軍事部門、警察部門におけるカウンターパートとの交流を密とし、EU、国連、AUの三角連携を強化するとともに、安全保障理事会におけるアフリカ選出の非常任理事国（A3）とEU加盟国メンバー間の連携を強化するとある。

表2は、2024年3月現在、EU、国連、AUからソマリア領域に派遣されているミッションを一覧にしたものである。これまでの三角連携の焦点は、AU主導のPSOであるAUソマリアミッション（African Transition Mission in Somalia: ATMIS）をいかに支えるかにあった。今日みられる協力形態は、2007年に設立された、ATMISの前身AMISOM（African Union Mission in Somalia）の運営を巡って3機関の間で模索されてきた。国連事務局の活動支援局（Department of Operational Support: DOS）が管轄する国連ソマリア支援事務所（United Nations Support Office in Somalia: UNSOS）は、配給、水、燃料、医療インフラや輸送手段の提供など、ATMISとソマリア連邦軍に対し後方支援を提供してきた。同時に、ソマリア連邦政府のガバナンス、治安部門改革、法の支配、憲法の検証、国際ドナー間の調整を支援する国連ソマリア支援ミッション（UNSOM）が並走して活動する。

この三角連携にあるEUは、ATMISに財政支援を提供する主要ドナーであることが最たる特徴である。かねてよりEUはAU主導のPSOに対し、人件費を含めた活動経費を賄ってきた。財源はDG INPTA（Director-General for International Partnership）が所管する欧州開発基金（EDF）の枠内にあったアフリカ平和ファシリティ（APF）であり、その約9割はPSOに充当された。2007年以降AMISOMとその後継ミッションであるATMISへの支援は総計27億ユーロ（日本円で4600億円相当）に上っている。EUは、2024年4月、ATMISに派遣される兵士の給与支払いのため追加的に7000万ユーロ（日本円で110億円相当）、ソマリア連邦軍に装備品などの提供のため4000万ユーロ（日本円で68億円相当）を提供すると発表した⁴¹。ATMISは2024年末までに任務を完了し、その後ソマリア連邦軍および警察にソマリアの治安維持の役割を移譲すること

となっていたが⁴²、2024年8月の時点では、ATMISの後継ミッションAUSSOM（AU Support and Stabilization Mission in Somalia）の設立提案がAUからなされている⁴³。いずれにせよ、EU、国連、AUの視点ではAU主導のミッション派遣に一区切りをつけるという意味では「出口戦略」である⁴⁴。同時に、AUとパートナーシップをもつEUの危機管理からの視点でいえば、後継ミッションへの支援とともに治安当局の能力構築を担ってきたCSDPの姉妹ミッションの存続と方向性を改めて検討する岐路に立っている。

表2：ソマリア領域で活動中の国際平和活動とミッション（2024年3月現在）

		設立年	性質	任務・役割
EU	EUNAVFOR Atalanta	2007	軍事	ソマリア沖・西インド洋の海上安全保障の維持
	EUTM Somalia	2010	軍事	ソマリア連邦軍への助言、メンター、訓練
	EUCAP Somalia	2016	文民	ソマリア文民警察、海洋行政、海洋警察部隊の能力構築
UN	UNSOM 国連ソマリア支援団	2013	文民 軍事	ソマリア連邦政府の和平・和解プロセス支援などを行う特別政治ミッション。UNPOSの後続ミッション。
	UNSOS 国連ソマリア支援事務所	2015	文民	ATMIS、UNSOMへの後方支援。UNSOAの後続ミッション。
AU	ATMIS AUソマリア移行 ミッション	2022	文民 軍事	ソマリア治安部隊の能力向上、警察業務への支援、国家建設支援。AMISOMの後継ミッション。

⁴¹ Council of the EU “EU support to Somalia: Council approves further support under the European Peace Facility to the Somali National Army and to the military component of the African Union Transition Mission in Somalia”, 16 April 2024.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/04/16/eu-support-to-somalia-council-approves-further-support-under-the-european-peace-facility-to-the-somali-national-army-and-to-the-military-component-of-the-african-union-transition-mission-in-somalia/>（閲覧日：2024年9月10日）

⁴² A/RES/2710（2023）

⁴³ Institute for Security Studies, “New AU mission for Somalia: old problems, fresh solutions?”, 29 August, 2024,

<https://issafrica.org/iss-today/new-au-mission-for-somalia-old-problems-fresh-solutions>（閲覧日：2024年9月10日）

⁴⁴ 井上実佳「アフリカによるアフリカ問題の解決」再考－国際平和活動をめぐって－『国際安全保障』第50巻第1号、2022年6月。

この対ソマリア支援の事例から示唆されるのは、ソマリアにおける危機対応には、国際機関・地域機関による、機能を特化させた複数のミッションを派遣することで必要な支援を満たそうとする志向である。そのなかでEUは独自の国際・地域安全保障に対する戦略を持ち、紛争サイクルのどの局面においても多面的な関与が必要であることを念頭におきつつ、どの局面に、どのように関わるのかを模索し続けている⁴⁵。後継ミッションAUSSOMの規模は縮小の傾向にあり、そのマンデートの枠外であるソマリア治安当局の能力構築の底上げは益々ニーズが高まるものと思われる。平和と安全の分野では、CSDP姉妹ミッション間の連携が始まりながら、同時にソマリアの治安当局の能力構築や制度構築に、特にATMISの撤退後どう支えていくかの検討が迫られている。

同時に国際レベルにおいて国際平和活動をいかに形成するかも、不断の調整が求められていることがわかる。ソマリアにおけるEU、国連、AUの三角連携は、AU主導の平和支援活動を支えることが主眼にあった。EUは3姉妹ミッションの派遣とともにAMISOM/ATMISへの財政支援を継続し、国連は、PKOではない特別政治ミッション、ロジスティック支援に特化したミッションの派遣によってAUミッションの運営を支えてきた。アフリカにおける平和と安定の役割を担う国際平和活動を形成・維持するにあたり、AU加盟国から要員提供を募ることと並んで、財政源の確保は目を逸らせられない課題としてのしかかっていたのである。昨2023年末の国連安保理決議2719は、安全保障理事会授權によるAU主導の平和支援活動に対し分担金の拠出を認め、国連も財政面でこれを支えることが可能となった⁴⁶。グテーレス国連事務総長発の『新平和への課題』では、安保理メンバー、地域機関の役割もさることながら、紛争予防と平和構築には国連加盟国に第一義的責任があると呼びかける⁴⁷。対象任務を絞った複数のミッションが一つの国、地域の平和と安全を支えようとする志向、さら

⁴⁵ 上掲Shared Vision, pg. 28-29.

⁴⁶ S/RES/2719 (2023)

⁴⁷ United Nations. “Our Common Agenda Policy Brief 9 A New Agenda for Peace”, July 2023.

に、国連加盟国に財政負担を求める志向は、今後の国際平和活動形成において、特定の国や地域への負担の偏重を解消しようとする動きとして捉えられる。

おわりに：危機の認識、多面的、多層的な協力イニシアティブの調整

これまで40以上の派遣に及んだEUによるCSDPミッションは、海上の安全を確保する軍事オペレーション、法執行から、支援国・地域の治安当局への助言、メンター、治安部門改革支援に至るまでの多様な任務を抱える。小規模かつ任務が特化されたそれぞれのミッションは、何がEUにとって危機であるかをEU加盟国間で認識を調整しながら、つまり近隣諸国との関係構築や人の移動問題への対処など地域安全保障環境を整えることと、国際共通の平和と安全の課題、あるいはEU域内外で共通する課題を探りつつ、機動的に対処するツールとしての役割を果たしてきた。

2022年のウクライナ危機への対応は、そのような例のひとつとして捉えられる。訓練的に絞った軍事ミッション派遣にEPFに基づくウクライナ治安部隊への拠出（36億ユーロ、日本円で約6100億円相当）が伴い、それは今後予定されるEPF拠出額の約20%を占める⁴⁸。欧州対外行動庁（EEAS）内での財政手段の見直しが2017年から開始され、EPFの制度化を進めた結果可能になった支援といえるだろう。

EUのアフリカに対する平和と安全分野のコミットメントも継続する。第6回EU-AUサミットでは、2022-24年度、EPFを通じ600百万ユーロ規模（日本円で1000億円相当）の支援が表明された。2021年から2027年の紛争予防、仲介・調停、平和と安全イニシアティブ分野支援の総額は、15億ユーロ（日本円で255億円相当）と推定される。

行動する安全保障アクターとしての動きは、統合的アプローチの採用により、紛争サイクルのなかで多面的に、かつローカル、地域、国際的枠組みに重層的に敷かれる協力イニシアティブと組み合わせることも求められてきた。そのための第三国とのパートナーシップの構築にもEUは積極的である。この状況を踏まえると、各ミッションの任務の特化はそれぞれの機関のもてる能力を発揮しうるが、人的派遣、物

⁴⁸ EEAS (2024) “The European Peace Facility” April.

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/EU-peace-facility_2024-04_02.pdf
(閲覧日：2024年5月20日)

的・財政支援をいかにして組み合わせるかの調整が不断に行われることを示唆している。こうした多面的、多層的な協力イニシアティブのなかで編成されるEUによる国際平和活動においては、EU加盟国のみならず、パートナー国も状況を見極めながら、戦略的に協力の場を作ることが可能であろう。

近年日本とEUは、外相会談等を通じ、安全保障面での協力の強化につき確認を繰り返してきた。2023年日・EU外相会談では、日・EU外相級戦略対話等において、安全保障面を含む幅広い分野で協力を強化することで一致した。2022年日EUサミットの共同声明では、今後の実質的な協力を拡大させていく分野の一部として、海洋安全保障と危機管理が提案されている。EUと協力しようとする、同じ方向性を共有するパートナー（“like-minded” partners）国にとって、EUが安全保障政策の観点からどのように危機管理を進めているか、どのようなツールを用いているのか、それらはパートナー国にとってどのように受け止められるか、互いの理解を深めることは、次の協力の進展に繋がると思われる。

田中（坂部）有佳子

た な か さ か べ ゆ か こ

共立女子大学国際学部専任講師。コーネル大学にて行政学修士を取得後、早稲田大学にて政治学博士を取得。在東ティモール日本国大使館専門調査員、内閣府国際平和協力本部事務局研究員、国連アフガニスタン支援ミッションガバナンスオフィサー、青山学院大学助教、一橋大学講師などを経て、現職。専門は比較政治と国際関係。業績には、『国際平和活動の包括的アプローチ：日本型協力システムの形成過程』内外出版、2012年（共編著）、『なぜ民主化が暴力を生むのかー紛争後の平和の条件ー』勁草書房、2019年（単著）、『国際平和活動の理論と実践：南スーダンにおける試練』法律文化社、2020年（共著）などがある。『国際平和活動の今後』研究事業コアメンバー。

笹川平和財団とは (<https://www.spf.org>)

笹川平和財団は、国際交流および国際協力の推進を目的として、日本財団およびモーターボート競走業界の支援を受けて1986年に設立されました。「Think, Do, and Innovate-Tank」をスローガンに、民間財団ならではの自由な発想と手法により、国内外のさまざまな関係者と協力しながら、国際社会の課題解決に向けた活動を幅広く行っています。

公益財団法人笹川平和財団 安全保障研究グループ

国際平和活動の今後 報告書

行動する安全保障アクターとしての欧州連合(EU) — CSDPミッション派遣による危機管理の実践

発行 2024年11月

発行者 公益財団法人笹川平和財団

〒105-8524 東京都港区虎ノ門1-15-16 笹川平和財団ビル

電話：03-5157-5430 | URL：<https://www.spf.org>



〒105-8524 東京都港区虎ノ門1-15-16 笹川平和財団ビル
<https://www.spf.org>