

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—

田中（坂部） 有佳子



2023 年 8 月

安全保障研究グループ

執筆者について

田中（坂部） 有佳子 一橋大学 森有礼高等教育国際流動化機構
グローバルオンライン教育センター 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、青山学院大学国際政治経済学部助教などを経て、現職。業績には、『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）、『なぜ民主化が暴力を生むのか—紛争後の平和の条件—』勁草書房、2019年（単著）などがある。「国際平和活動の今後」事業研究委員。

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～

田中（坂部）有佳子¹

はじめに

2022 年 11 月、欧州理事会（European Council）は、ウクライナの軍事力の強化を支援するべく、EU 軍事支援ミッション（EU Military Assistance Mission: EUMAM）を発足させた。この EUMAM は、ウクライナ軍兵士最大 1 万 5000 人に対し訓練を提供する、非執行型の軍事ミッションである²。EU による、ウクライナに対するミッション派遣は EUMAM 以前にもあった。2014 年のロシアによるクリミア併合の後、12 月以来、ウクライナの法執行を司る内務省、司法省、警察当局といった文民治安部門の改革を支援するための EU 顧問ミッション（EU Advisory Mission: EUAM）を EU は派遣している。2022 年 2 月 24 日のロシア軍侵攻を踏まえ、同年 3 月、EU 加盟国は EUAM に対し、ウクライナから近隣国への避難民出国や人道支援組織の入国管理、さらには国際犯罪の捜査と訴追といったウクライナ法執行機関が携わる業務を支援する、という任務を新たに課した³。

このように、2022 年に発生したウクライナにおける危機は欧州の安全保障にとって歴史的な転換点であることは間違いない。ただし、欧州一体としてこのように危機管理（crisis management）に関わるのは無論、これが初めてではない。本稿で示す通り、EU 形成以前から共通の安全保障へ如何に対応するかについて、議論と経験を積み重ね、今日、ヨーロッパ、アフリカ、および中東地域に 20 強の域外活動を派遣するに至っている。

このペーパーは、2023 年 1 月に筆者らが EU 本部（ベルギー・ブリュッセル）および EU 海軍部隊アタランタ作戦（EU NAVFOR Operation ATALANTA）のオペレーション司令部（スペイン・ロタ海軍基地内）において聴取した結果をもとに執筆している。ここでは EU としてもつ共通の安全保障政策の発展を概観したのち、今日の EU の域外活動を理解するための 3 つのポイントを挙げたい⁴。第 1 に EU が対外政策の一環として、国際安全

¹一橋大学森有礼高等教育国際流動化機構講師。笹川平和財団プロジェクト「国際平和活動の今後」プロジェクトメンバー。

²欧州対外行動庁（EEAS）プレスチーム「EU, 対ウクライナ軍事支援ミッションを立ち上げる」EUNews223/2022, 2022 年 11 月 15 日付、<https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu>（閲覧日：2023 年 3 月 21 日）

³EUAM Ukraine Website <https://www.euam-ukraine.eu/our-mission/about-us/>（閲覧日：2023 年 3 月 21 日）

⁴筆者は笹川平和財団の安全保障研究グループで行う「国際平和活動の今後」研究事業の一環にて、2023 年 1 月 23 日～26 日にかけてブリュッセルとロタを訪問した。この訪問は、ESIWA（Enhancing Security

保障を担うアクターとしてその能力強化とともに活動の幅を広げている。第2に共通安全保障・防衛政策（Common Security and Defence Policy: CSDP）の一環として、対外地域に派遣する軍事および文民ミッション（いわゆる「CSDP ミッション」）が積極的に展開されている。第3に EU が第3国とのパートナーシップを拡大していくなかで、CSDP ミッションにおける日 EU 協力の可能性があることを指摘する。そうした可能性を見出すうえでは、現場のニーズを知る関係者を含めたコミュニケーションチャネルの拡張が考えられる。

1) 背景：共通安全保障・防衛政策（CSDP）の発展

欧州の安全保障体制の発展は、第2次大戦直後に遡ることができ、欧州共同体（EC）のときから試行錯誤を繰り返しつつ共通の外交政策の模索してきたことが見いだせる⁵。1993年のEUの設立を支えた3つの柱のひとつが共通安全外交政策（Common Foreign and Security Policy: CFSP）であるが、1990年代のバルカン半島危機などを通じ、欧州一体としての危機管理能力を備える必要があるとの意識が高まった。2003年、EUが「欧州安全保障戦略（European Security Strategy）」を発表したことは、2001年同時多発テロやイラク戦争などを背景に、戦略レベルにおけるEU加盟国の共通認識が固まってきたことが伺える。

CFSPを構成する一要素が欧州安全保障・防衛政策（European Security and Defence Policy: ESDP、現在のCSDP）であり、その具体的行動として、2003年1月、EUは初の域外ミッションを、警察機能の発展を支援する目的でボスニア・ヘルツェゴビナに派遣した。以来、37回以上のオペレーションを域外のヨーロッパ、アフリカ、アジアにて実施してきた実績がある。2023年1月現在は12の文民ミッションと9つの軍事ミッションが展開している⁶。

Cooperation In and With Asia) の多大な協力をうけて実現した。特にフィリップ・シェトラ＝ジョーンズ氏に感謝申し上げたい。ロタへの訪問に関しては以下参照。

https://mt.linkedin.com/posts/european-union-naval-force_operationatalanta-eunavfor-activity-7024710152331145217-FpxS

また、このペーパー執筆にあたっては、西田一平太氏から有益なコメントを頂いた。併せて感謝の意を記したい。

⁵ CSDPに関する基本的知見は以下を参照（以降、『CSDP ハンドブック』）。

グスタフ・リンドローム「1.1.CSDPの歴史と推移」『CSDP ハンドブック 欧州連合共通安全保障・防衛政策第5（インド太平洋）版』ヨッヘン・レール、フィリップ・シェトラ＝ジョーンズ（編集）。

⁶ EEAS Missions and Operations: Working for a stable world and a safer Europe. 2023年1月23日付

https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en

（閲覧日：2023年3月21日）

EU の機構制度の改革を目指した 2009 年リスボン条約は、EU としての安全保障・防衛分野の政策を執行するべく枠組みを整理した。まず ESDP は、「共通安全保障・防衛政策 (CSDP)」と改称された。CSDP の目的は国連憲章の原則のもと、平和維持・紛争予防・国際安全保障の強化のために域外ミッションを実施するための運用能力をもつこととされた。また、同条約により EU の外務大臣と称される EU 外務・安全保障政策上級代表のポスト（以下「上級代表」）が設けられ、2011 年には日本の外務省に相当する欧州対外行動庁 (European External Action Service: EEAS) を設立することにより、対外行動に一貫性をもたせるようにしたのである。安全保障・防衛分野の立案形成は主として、加盟国間の合意により決定する⁷。より具体的には、首脳レベルの欧州理事会 (European Council)、閣僚レベルの EU 理事会 (Council of the European Union、特に外務理事会)、さらに CSFP・CSDP の政策ガイダンスを担う政治・安全保障委員会 (Political and Security Committee: PSC) と呼ばれる加盟国大使が招集される委員会のもとでの決定なしには、政策は履行されないことを意味する。

また、リスボン条約 (欧州連合条約の改正) はそれまで域外地域で実施してきた危機管理活動を具体的に提示することとなった。同条約には、「共同武装解除作戦、人道的救援活動、軍事上の助言と支援任務、紛争予防と平和維持任務、平和構築と紛争後の安定化を含む危機管理における戦闘部隊の任務」が含まれた (第 43 条 1 項)。これらの任務は、「第三国が自国の領土で行うテロとの戦いの支援」など、テロとの戦いにも援用できるという⁸。

このように EU は、2000 年代を通じて安全保障アクターとしての前進を遂げていくが、EU 加盟国にとっては主権の制限を意味し、自国の対外政策が拘束されてしまうことから、自律性 (autonomy) の担保が懸念材料であった。各加盟国が異なる外交事情を抱えるなか、ヨーロッパとしての一致団結した行動も可能となるよう共通の外交政策としての戦略文書を策定し、加盟国間の結束を形成してきたことがみてとれる⁹。

2) 今日の EU 域外政策と日 EU 協力の可能性を理解する 3つのポイント

(1) 「行動する安全保障アクター」としての EU

安全保障を担うアクターとして、より一層の前進を遂げるきっかけとなったのが、2016

⁷ EU の立法権は、EU 理事会と各国市民により直接選挙によって選出される欧州議会 (European Parliament) によって共有されているが、CFSP/CSDP 分野の立法機能を持つのは前者である。EU 理事会における CFSP/CSDP 分野の議決は、一部の場合を除き全会一致によって承認される。

⁸ グスタフ・リンドローム「1.1 CSDP の歴史と推移」『CSDP ハンドブック』、20-24 頁。

⁹ スヴェン・ビスコップ「1.3 EU の外交・安全保障政策のためのグローバル戦略の分析」『CSDP ハンドブック』、33-42 頁。

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)である¹⁰。EUからの英国脱退の決定に直面しながら、掲げられた戦略をいかに実施するかの議論が進んだからである。EU グローバル戦略は、テロ、複合的脅威、不安定な経済、気候変動、エネルギー安全保障といった不安の存在を掲げ、域内と域外の危機は密接に関連し不可分であると述べる。優先事項は、域外の紛争や危機への対応、パートナーの能力構築、EUとその市民の保護の3つが提示され、防衛、テロリズム、サイバーセキュリティ、エネルギーおよび戦略的コミュニケーションへの取組みを強化する、とある。

2018年以降、安全保障と防衛政策の実行に向けた「EU 戦略的コンパス (Strategic Compass)」の検討が始まり、近隣、地域、そしてグローバルレベルにおける脅威の具体的な指定や行動の指針を示すこととなった。2022年に完成した戦略的コンパスの目的は、EU市民の保護とともに、国際安全保障にも責任あるアクターとなる決意を示している。同文書では、そのためにはEUが安全保障を提供する能力をもち、危機に対して毅然と対応する必要があることを確認している。このようにして、国際環境における危機と情勢変化を受けて、斬新的ながら、まさにEUが安全保障を供給するアクターとなる意思を固めてきたのである。

2022年に公表されたEU 戦略的コンパスは、行動、投資、保障、パートナー (act, secure, invest, and partner) という4つの柱から構成され、安全保障アクターとして必要な要素を構築していく指針を示す¹¹。以下、各点について概要を示し、日本との連携にもかかわる「パートナー」について特に触れたい。「行動」の面では、即応派遣能力 (EU Rapid Deployment Capacity) として5000名規模の部隊を創設すること、複雑な環境下にある危機・紛争に対し30日以内に200名規模の完全な能力をもつCSDP ミッションを派遣できるようにすること、より即応的に、そして柔軟な意思決定プロセスによってCSDP 軍事・文民ミッションを派遣可能とすること等が掲げられた。「保障」する対象は、インテリジェンス、ハイブリッドな脅威、サイバーセキュリティ、情報操作、海洋安全保障に着目する。そのような行動と対象となる保障を担保するため、EU加盟国が「投資」にもコミットし、50億ユーロ規模 (2021-2027年、日本円で7500億円相当) の欧州平和ファシリティ (European Peace Facility: EPF) と呼ばれる基金を活用して域外諸国・地域のパートナーに軍事装備・インフラを支援することを挙げている。

「パートナー」として真っ先に挙げられるのは、元来、欧州における安全保障アクター

¹⁰ 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: 2023年3月21日)

¹¹ A Strategic Compass for Defense and Security 2022-Documents.

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf (閲覧日: 2023年3月21日)

とみなされる北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）である。EU-NATO 関係も長らく紆余曲折を経ながらその相互補完性をもつとの認識を少しずつ積み上げていった¹²。同じブリュッセルに本部を置き、合同協議や定期的な連絡をスタッフ間で行っているが、政治的摩擦が起きる可能性は常に秘めている¹³。それでも、ハイブリッドな脅威やサイバーセキュリティをはじめとした協力分野を設定し、無用な重複を避けつつ互いを補強しあおうとする前向きな志向が生まれつつあるという。

危機管理と平和維持分野において欠かせないもうひとつのパートナーは国連である。ブリュッセルとニューヨークにおいてそれぞれの連絡要員(リエゾンオフィス)が置かれ、域外活動における現場での協力、ミッション計画、戦略的レビュー、任務の遂行に関する対話が定期的に行われている。2019年における17件のCSDP ミッションのうち、マリ、中央アフリカ共和国、ソマリア、リビア、アフリカの角、西バルカン諸国における13件のCSDP ミッションが国連平和維持活動（United Nations Peacekeeping Operation: UNPKO）とともに展開されてきたことは、両者の緊密な協力を物語っている¹⁴。

これらに加え、EU との多国間協力としては、2007年からのアフリカ連合（African Union: AU）との平和、安全保障、統治の分野におけるパートナーシップ強化¹⁵、東方パートナーシップ（Eastern Partnership: EaP）による訓練等への参加がある¹⁶。アジアとの関係強化においては、2018年、EU 理事会においてその意思が表明され、2020年にはEU と東南アジア諸国連合（Association for Southeast Asian Nations: ASEAN）が戦略的パートナーシップを形成することに合意した。以来、拡大ASEAN国防相会議（ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus: ARMM plus）下の専門家作業部会でのオブザーバー参加や、ASEAN 地域フォーラム（ASEAN Regional Forum: ARF）のもとでの海上警備、サイバー、不拡散、災害援助、テロ対策等の分野における積極的な対話への参加がみられる。

こうした多国間協力を下地に日本を含めた各国との個別の関係強化も図っており、それを第3国とのパートナーシップと呼ぶ。「EU 戦略的コンパス」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）の構築を挙げ、米国、ノルウェー、

¹² NATO との関係構築経緯については、例えば以下。辰巳浅嗣(2013)「グローバルアクターとしてのEU—CFSP/CSDP の発展をとらえて」『日本 EU 学会年報』33号、1-32頁。

¹³ スヴェン・ビスコップ「1.3 EU の外交・安全保障政策のためのグローバル戦略の分析」『CSDP ハンドブック』、45-46頁。

¹⁴ アリソン・ウェストン、フレデリック・マデュロー「6.2. 安全保障と防衛におけるパートナーシップ」、『CSDP ハンドブック』、160-168頁。

¹⁵ アフリカでは、準地域機構である西アフリカ諸国経済共同体（Economic Community of West African States: ECOWAS）、政府間開発機構（Inter Governmental Authority on Development: IGAD）等とのオペレーション上の連携強化も目指している。

¹⁶ EaP の対象は、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か国である。

カナダ、英国をまず挙げている。さらに西バルカン、東方諸国（上記 EaP 参照）、アフリカ、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。日本との協力については以下（3）で述べたい。

（2）CSDP ミッションの発展

EU が危機管理に用いるツールとは、CSDP ミッションのほか、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。「EU グローバル戦略」には、EU が紛争や危機に対応するべく、これらのツールを効果的に組み合わせる統合的アプローチ（Integrated Approach）を適用することとなっている。

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が CSDP ミッションの派遣である。現在 CSDP ミッションが主に担保しようとする危機管理のフェーズとしては、危機に対する介入（crisis intervention）、能力構築（capacity building）といった部分であり、より中期的な暴力防止への開発・治安部門改革（security sector reform）、長期的な平和と安定の確保に連動することが想定されている¹⁷。

各ミッションの形態は、EU が関わる分野とニーズに合わせて、軍事あるいは文民要員からの構成を選択することができる。そして各ミッションには、その活動任務に応じ、軍事作戦や法執行など、派遣先において実行能力を用いた任務をもつ執行型(executive)、あるいは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)という形態がある¹⁸。軍事ミッションには、大きくわけて受入国・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¹⁹。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の分野には、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ある²⁰。

すべての CSDP ミッションは EU 理事会と上級代表の責任のもとで、上述した政治安全保障委員会（PSC）の政治的な統制と戦略的な支持を受ける。PSC のもとには、加盟国の

¹⁷ 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。

¹⁸ 以下も参照。青井佳恵「EU の共通安全保障防衛政策（CSDP）に基づく域外軍事・文民活動」岐路に立つ EU 総合調査報告書調査資料 2017-3（Research Materials 2017-3）国立国会図書館、2018 年。；フェルナンド・モレノ「3.1 CSDP のミッションやオペレーションの計画と開始」『CSDP ハンドブック』、86-91 頁。

¹⁹ ゲオルギオス・チチコスタス「軍事オペレーションおよびミッションの課題」『CSDP ハンドブック』、92-97 頁。

²⁰ ケイト・フィーロン、ソフィー・ピカヴェ「文民 CSDP ミッションの課題」『CSDP ハンドブック』、98-105 頁。

代表者から構成される政治・軍事グループ (Politico-Military Group: PMG)、EU 軍事委員会 (EU Military Committee: EUMC)、そして文民危機管理委員会 (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management: CivCom) があり、これらの各組織は、CSDP ミッションの立ち上げから撤退まで、危機に対処していくプロセスである危機管理手順 (Crisis Management Procedures: CMPs) に組み込まれている。

ただし計画段階から、軍事と文民のそれぞれの特質に応じて、CSDP ミッションの手段が政治的・戦略的に適合するように配慮がなされている。第1段階として上級代表はEEASや欧州委員会の機関から情報を収集し、統合アプローチを踏まえてどのように対処するか提案とその理由、つまりいかにEUの利益に資するかを起草する²¹。次段階として危機管理概念 (Crisis Management Concept: CMC) を作成するときには、PSCに直接助言が可能で、EEASのもとにあるEU軍事幕僚部 (EUMS: EU Military Staff: EUMS) と文民計画行動能力 (Civilian Planning and Conduct Capability: CPCC) の支援を受け、戦略上のオプションが提示される²²。ここから、必要に応じて軍事と文民のミッションが形成されるが、ミッションを組み立て、派遣し、任務を遂行していく上での指示系統や予算の出所は別個のものとなる²³。実際の政策決定からオペレーションに至るまでは多数の部署の意思決定を経なければならず、長蛇の指揮系統 (chain of snake) と呼ばれるほどであり、EUによる危機管理の統合性は欠如しているとする指摘もある。依然、組織改革、政策フィードバックの改善が欠かせないことも留意すべきだろう²⁴。

他方、CSDP のオペレーションは、時間の経過とともに、現場と本部のニーズに対応しようと変容と発展を繰り返す柔軟性ももつ。つまり、現地の状況の変化、段階的なミッション発展に伴い、修正や追加された任務を展開しているのである。さらに、軍事ミッションと文民ミッションを組み合わせ、連携に基づくEU一体としての対外活動の形成が図ら

²¹ 危機管理のための政治的枠組み (PFCA: Political Framework for Crisis Approach) と呼ぶ。PFCAはPSCに提出される。

²² CMCが作成された段階で、EEASはPSCに対し、CSDP ミッション／オペレーションに第3国を参加させる可能性について提言する。EEAS下のCSDPと安定化のための統合戦略計画ユニット (ISP3: Integrated Strategic Planning for CSDP and Stabilisation) が主にこの段階のプロセスを担当する。

²³ CSDP ミッションが実行されるに至ると、軍事ミッション・オペレーションでは、ブリュッセルにおける監視機能としてPSCのもとにEUMCがあり、EUMC議長がそのもとにある司令部本部との連絡体制を築く。司令部本部はMPCC、加盟国、あるいはNATOに設置される。各軍事ミッション・オペレーション本部はこの司令部本部から指示命令を受け取る。文民ミッションの場合は、PSCの下にCivComがあり、そのもとで、CPCCが常駐の司令部として稼働する全ての文民ミッションを統括する。そしてミッション本部が派遣先で立ち上がる。予算は、文民ミッションはCFSP予算、軍事ミッションについては加盟国から拠出されるEPFにより賄われる。

²⁴ Julian Bergmann & Patrick Müller (2021) Failing forward in the EU's common security and defense policy: the integration of EU crisis management, *Journal of European Public Policy*, 28:10, pp.1669-1687, DOI: 10.1080/13501763.2021.1954064

れていることがみてとれる。その好例が2008年から派遣されているEU海軍部隊アタランタ作戦である。約15年に亘り、西インド洋における自由で開かれた海洋環境の確保に従事してきている息の長いオペレーションである。当初は、人道物資を詰め込んだ国連世界食糧計画（World Food Programme: WFP）の船舶保護とソマリア沖での海賊行為や強盗の抑止・防止・制圧の任務が課せられたが、近年はそうした執行型任務に加え、麻薬・武器・人の密輸、違法漁業の抑止・防止を視野に入れ、他のEUによる活動を支援する非執行型の任務も請け負うようになった²⁵。また、ホルムズ海峡の情勢等を踏まえ活動範囲がソマリア沖から西インド洋および紅海と改められ、変化する海洋安全保障のニーズに応じて任務が拡大、多様化していることが伺える。

アタランタ作戦が連携を求められるひとつが、調整海洋プレゼンス（Coordinated Maritime Presences: CMP）と呼ばれる、加盟国の海軍艦船等の軍事アセットを組み合わせたネットワークの構築である。CMP構想は、ギニア湾における海賊や海上の武装強盗、違法漁業、越境する組織犯罪などの問題に対処することから発展した。2022年2月には北西インド洋沖でのCMPを立ち上げ、自由な航行をはじめとする海洋上の安全保障を担保するべく、EU加盟国間、そして対象地域の沿岸国をはじめとするパートナーの間で注意喚起、状況分析、情報共有するための協力関係の構築を目指す²⁶。また、海洋に関する多様な情報を集約し、関係機関の間で共有する海洋状況把握（Maritime Domain Awareness）の構築として、EUは各国の文民関係者らを含め、インド太平洋地域における海洋上の情報共有、能力構築や情報処理等の訓練をパートナー国・機関と推進するプログラム「インド洋重要海洋航路（Critical Maritime Routes Indian Ocean: CRIMARIO）」も2015年以来活動を続けており、上記CMPとの連携が始まった²⁷。

そのほか、アタランタ作戦の連携先として挙げられるのは、同じCSDPのもとでの姉妹ミッションと呼ばれる、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

²⁵ EU理事会における、共同行動2008/851/CFSP (Council Joint Action 2008/851/CFSP of 10 November 2008 on a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast)の採択によってアタランタ作戦が設置された。その後、理事会による2020年の決定(CFSP) 2020/2188 および2022年決定(CFSP) 2022/2441により、任務に関する改正がなされた。

²⁶ EU Defence. Coordinated Maritime Presences, March 2022.

<https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2022-03-coordinated-maritime-presences-newlayout.pdf> (閲覧日: 2023年3月21日)。

²⁷ CRIMARIOII Interconnecting the Indo-Pacific, Critical Maritime Routes Indo-Pacific Project Fact Sheet.

https://www.crimario.eu/wpcontent/uploads/2023/02/CRIMARIO_Factsheet_A5_V6.pdf

(閲覧日: 2023年4月15日)。インド太平洋地域においては、麻薬密輸、人の密輸などに対処すべく、EUによる戦略的協力の一環として、特に海洋オペレーション上の情報共有メカニズムであるIORIS

(Indian Ocean Region Information Sharing) プラットフォームの推進を目指している。Martin Cauchi Inglott プロジェクト・ディレクターに対するオンライン聴取 (2022年12月13日)。

Somalia (2010-)と、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-)の存在である²⁸。さらに、ソマリアとの外交という面では、在モガディシユの EU 代表部 (EU DEL Somalia)、アフリカの角地域における特別代表 (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。アタランタ作戦からみると、EU の「統合アプローチ」として、ソマリアの平和と安定に寄与するべく、これら姉妹ミッション、代表部、特別代表とともに取り組んでいるとみることができる。

以上を踏まえると、欧州のインド洋における海洋安全保障への取組は、アタランタ作戦の任務の刷新、CSDP の軍事・文民間のミッション連携、さらには EU の抱える各プログラムが連立し、結果拡大してきたことがわかる。ここから、「統合的アプローチ」を外交、軍事、開発ツールを組み合わせ実践しようとする姿勢が浮かび上がる。また、危機管理のフェーズの観点からみると、その協力範囲は危機に対する介入、能力構築のフェーズまでを含み、中期的な開発分野も網羅していることが伺える。一方、各ミッション、プログラム、プロジェクトの間における横の連携がどれだけ進むのか、各取組の成果が EU による同地域への海洋安全保障に EU としてどれだけのインパクトを及ぼすのかについては、今後の進展を追う必要がある。

(3) 危機管理分野における第3国パートナーシップと日＝EU 協力の可能性

EU は、危機管理分野、域外活動において、第3国パートナーシップ (third country partnership) と呼ばれる EU 域外国との連携を推進してきた。2023 年 5 月現在、政治的なコミットメント、法的な取り決めを含めた 20 の参加枠組み協定 (Framework Participation Agreements: FPA) を結んでいる²⁹。上述のアタランタ作戦には、この FPA をもとにしてコロンビア、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 (Maritime Patrol and Reconnaissance Aircraft: MPRA)、船舶護衛分遣チーム (Autonomous Vessel Protection Detachment (AVPD) team) が提供されている³⁰。アジアとの協力も進めてきていることは (1) に上述したが、CSDP 分野において FPA を結んでいるのは韓国とベトナムである。例えば韓国は、2016 年 12 月に

²⁸ アフリカ連合 (AU) ミッション (AMISOM) の撤退後に引き継いだミッションである。

²⁹ European Parliamentary Research Service. “At a glance. Third-country participation in EU defence”, March 2022.

[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)。

³⁰ European Union Naval Force Somalia Operation Atalanta “Information Booklet”

https://eunavfor.eu/sites/default/files/2021-09/20190520_A4-booklet-1_EU-U.pdf (閲覧日：2023 年 6 月 28 日)。

FPA を締結し、2017 年 3 月に 300 名が乗船している 4,400 トン級の駆逐艦 Choi Young がアタランタ作戦に参加した³¹。

日本は EU との FPA の締結はないものの、危機管理分野における協力を進めるための素地はある。アタランタ作戦との関係においては、2014 年より自衛隊部隊との海上での共同訓練、作戦連携が繰り返し行われてきた。例えば、2014 年 1 月には、駆逐艦さみだれのヘリコプターが情報を CTF151 本部に提供し、フランスの EU NAVFOR 艦船のヘリコプターが船舶保護と海賊の捕獲に至った³²。2020 年の共同訓練には、韓国の艦艇も加わっている³³。2020 年の日 EU のジブチへの共同寄港を踏まえ、2021 年にはジブチとの三極間演習が行われた³⁴。

また、2014 年に開催された第 22 回日 EU サミット以来、日本の政府開発援助と CSDP ミッションの連携の実績がある³⁵。ニジェールでは国内治安部門の能力構築を支援するため、2012 年より EU 文民ミッション (EUCAP Sahel Niger) が活動する。そのなか、日本は国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) 経由の無償資金協力により、地方政府におけるコミュニケーション能力向上と、遠隔地をパトロールするための無線機器の供与を行っている (2 億 2 百万円相当)。マリにおいても、2015 年より同国の国内治安部門の能力構築のための文民ミッション (EUCAP Sahel Mali) が派遣されている。このミッションは、マリ国家警察や憲兵隊、国家警備隊、関連省庁に対してメンタリング、訓練を行っている。日本はバマコ国立警察学校の改修、IT 機器の供与、教官などの人材育成のための無償資金協力を提供した (4 億 9 千 2 百万円相当)³⁶。これらは、ニジェールやマリの国内治安を維持する能力の向上に資するための、支援資源を組み合わせた例といえる。

³¹ Hae-Won Jun (2021) “EU-Korea in crisis management” in The Routledge Handbook of Europe-Korea Relations. Ed. Nicola Casarini, Antonio Fiori, Nam-Kook Kim, Jae-Seung Lee and Ramon Pacheco Pardo, Routledge, online.

³² Axel Berkofsky (2019). The Strategic Partnership Agreement: New and better or more of the same EU-Japan security cooperation? In The EU-Japan Partnership in the Shadow of China The Crisis of Liberalism, Ed. By Axel Berkofsky, Christopher W. Hughes, Paul Midford, Marie Söderberg, Routledge, p.23.

³³ 統合幕僚監部「EU 海上部隊及び韓国海軍との海賊対処共同訓練の実施について」令和 2 年 7 月 20 日 https://www.mod.go.jp/js/pdf/p20200720_01.pdf (閲覧日：2023 年 6 月 28 日)

³⁴ 外務省「第 22 回日 EU 定期首脳協議 (概要)」

https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/ep/page18_000294.html (閲覧日：2023 年 6 月 28 日) 防衛省・自衛隊「欧州連合 (EU) ハイレベル交流」

<https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/euro/eu.html> (閲覧日：2023 年 6 月 28 日)。

³⁵ 外務省「日 EU 関係」平成 30 年 11 月、

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000112186.pdf> (閲覧日：2023 年 6 月 28 日)。

³⁶ Akiko Fukushima, Japan-Europe Cooperation for Peace and Stability: Pursuing Synergies on a Comprehensive Approach. April 1, 2015. (閲覧日：2023 年 6 月 15 日)。

2019年2月1日には、法的根拠をもたせた「日・EU 戦略的パートナーシップ」(Strategic Partnership Agreement: SPA) がEU全加盟国の批准を待たずに暫定的に発効している³⁷。民主主義、法の支配、人権及び基本的自由という価値及び原則を共有することを確認し、共通の関心事項において将来にわたる相互の戦略的なパートナーシップを強化していくための法的な基礎になるという。この協定が定める協力分野は40におよび、平和及び安全の促進、大量破壊兵器の不拡散及び軍縮などと並んで、危機管理はそのうちのひとつである。

日本とEUは、同じ方向性を共有するパートナー(“like-minded” partners)であることを互いに認識している。実は、基本的価値を共有するもの同士であることは、すでに認め合っており、1991年7月の「日本 EC 共同宣言」には、「双方が共に自由、民主主義、法の支配及び人権を信奉する」ことを認め³⁸、2001年の「日・EU 協力のための共同計画」には、平和・自由・民主主義、法の支配、人権尊重及び持続可能な開発の促進への信念等、共通の価値観の確固たる基盤の上に成り立っている、と示されている³⁹。しかし、実際のところ、ことに「日本とEUには問題がないために対話をもつ必然性もなく、すなわち関係を成熟させる機会もない」という指摘がある⁴⁰。この指摘に鑑みれば、何を共通課題として認識するかは、ひとつの協働のきっかけとなろう。共通益を見出し、そこに伴うコストも含め責任も共有する(sharing responsibility)という次の段階を、経済・貿易・通信分野などに加え、安全保障の分野でも模索する時期にきているようである。

その前向きな兆候として、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、危機管理が提案されている⁴¹。したがって日EUが抱える共通課題のひとつは、グローバルな公共財(global public goods)をいかに生み出していくかであり、その候補がルールに基づく国際秩序や国際安全保障の維持であることは、日EUの首脳レベルでは、すでに認識されているのである。この認識を戦略、オペレーションレベルに移していくきっかけとしては、情報共有、関係者間コミュニケーションのチャンネルの設立がまずは有効であろう。この観点からみると、2023年3月15

³⁷ 「日・EU 戦略的パートナーシップ協定 (SPA) 実施支援ファシリティ」 <https://ja.eu.japanspa.jp/> (閲覧日: 2023年6月26日)。

³⁸ 外務省「日本・EC 共同宣言日本国と欧州共同体及びその加盟国との関係に関するヘーグにおける共同宣言 (仮訳)」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/sengen.html> (閲覧日: 2023年6月26日)。

³⁹ 外務省「日・EU 協力のための行動計画 (仮訳)」
https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/j_eu2001/keikaku.html (閲覧日: 2023年6月26日)。

⁴⁰ 吉井愛「研究ノート 欧州安全保障・防衛政策 (ESDP): 創出、発展と日本」『外務省調査月報』2008・No.4, 49頁。

⁴¹ 第28回日EU定期首脳協議共同声明 (仮訳)
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100343314.pdf> (閲覧日: 2023年3月27日)

日、海賊対処共同訓練に係る取決に日本と EU が署名したことは大きな前進である⁴²。今回の取り決めでは、新たに明確化された共同訓練の実施要領や調整窓口等が明確となったとのことであり、チャンネルの強化が期待される。

おわりに

このペーパーでは、CSDP ミッションの展開を中心に、EU が安全保障アクターとして、ミッション数、派遣対象地域、活動内容どれをとってみても、活動の幅を広げていることを示した。また、第 3 国とのパートナーシップを構築していくことも熱心である。このように変容していく国際安全保障の環境において、どのような協力が可能かを模索することは複雑な作業のように思えるが、日本と EU が協力できる可能性は上記のアタランタ作戦に留まらないだろう。EU の各 CSDP ミッションは自律的でありつつも、軍事ミッション、文民ミッションやプログラムが組み合わさり EU としての域外活動を形成しているのが実態である。インド太平洋地域を含む CSDP ミッションの派遣先、能力構築を含めた活動内容と、日本の復興・開発、平和構築分野での経験を踏まえれば、さらなる連携の余地はあると思われる。そのような可能性を見出すためには、これまで実施されてきた首脳レベル、本部レベルの定期会合に加え、域外活動の現場においてニーズを知る関係者間で情報を共有したり、意見を交わすようなコミュニケーションチャンネルの拡張は有効であろう。

⁴² 統合幕僚監部「日 EU 海賊対処共同訓練に係る取決署名式について」2023 年 3 月 15 日
https://www.mod.go.jp/js/pdf/2023/p20230315_01.pdf (閲覧日：2023 年 3 月 27 日)

笹川平和財団とは

公益財団法人 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 1986 年に設立されました。現在は、「Think, Do, and Innovate-Tank」を掛け声に、1. 国際社会の安定と日米関係強化、2. アジアにおける日本の役割拡大、3. イスラム諸国への理解と関係強化、4. 海洋ガバナンスの確立、5. 女性のエンパワーメントの 5 つの重点目標を掲げ、民間財団ならではの自由な発想と手法を用いて国内外の様々な課題に取り組んでいます。

安全保障研究グループは、笹川平和財団のシンクタンク機能として、国際的な安全保障のあり方や日本の安全保障政策等について調査研究を行い、積極的な発信や政策提言を通じて世論をリードするとともに、日本の安全保障環境の整備に貢献することを目的に幅広い活動を行っています。

本レポートについて

本レポートは、笹川平和財団安全保障研究グループで行う「国際平和活動の今後」研究事業（2022 年 - 24 年度）の研究成果である。同事業では、これまで欧州連合（EU）の政策関係者らとオンライン・対面でのワークショップや意見交換を重ねてきた。また、2023 年 1 月には、ブリュッセルの EU 本部にて安全保障協力に関わる実務家らとの意見交換を行い、スペインのロタに所在する EU の軍事ミッション EU NAVFOR ATALANTA（欧州連合海軍 ATALANTA 作戦部隊）司令部を訪問した。本レポートは、同事業研究会委員としてこれら一連の活動に参加した田中（坂部）有佳子氏に、EU の行う国際平和活動の概要紹介および日本との協力の可能性について執筆いただいたものである。

本レポートにて述べられる見解は執筆者個人のものであり、一橋大学および笹川平和財団を代表するものではありません。



公益財団法人 笹川平和財団

東京都港区虎ノ門 1-15-16

Phone: +81-3-5157-5430 | URL: <https://www.spf.org/>