

# 欧州連合 (EU) の紛争防止

植 田 隆 子

「国際共同体は暴力的紛争による人間の苦しみやリソースの破壊を避けるべく行動する政治的、道義的責任がある。EU は民主的価値、人権、正義、連帯の尊重、経済的繁栄と持続可能な発展を基礎とする、紛争の防止の成功した一例である。拡大過程はこの平和と発展の共同体を広域欧州圏の国々に拡張するであろう。」

EU Programme for the Prevention of Violent Conflict, Brussels, 7/6/2001.

## 1. 緒言

1990年代前半のバルカンにおける紛争は、欧州のさまざまな安全保障組織が、東西対立の解消という新しい国際環境に適応してゆく過程で大きな影響を与えた。ボスニア＝ヘルツェゴヴィナなどからの大量の難民の流出などを含む、社会的な負荷を西欧諸国も負うことになり、紛争の未然防止の必要性が強く認識されることになった。とくに、欧州安全保障協力機構 (OSCE) は紛争の未然防止を主要な任務とすることになった。<sup>1</sup> 欧州連合 (EU) の前身である欧州石炭鉄鉱共同体 (ECSC) の発足以来、50年余りの欧州統合の歴史自体が、独仏対立を根絶し、加盟諸国間の紛争を防止する活動だったと言える。この欧州統合体は1993年に発効したマーストリヒト条約によって共通外交・安全保障政策 (CFSP、第二の柱) を導入し、対外関係を政策領域に取り込み、これとともに「クロス・ピラー cross-pillar」と呼ばれる、第一、第三の柱にもまたがる領域である、紛争の防止にも取り組むことになった。米国に対するテロ攻撃 (9.11 事件) 以後は、紛争の防止はテロの原因を根絶するという観点からも重要視されるようになった。

日本の学界においては紛争の防止自体には関心が持たれ、ASEAN 地域フォーラム (ARF) などアジア・太平洋の問題については研究が発表されてきたが、高度に発達したメカニズムを持つ欧州の地域的国際組織の動向、実態の全体像については筆者の編著『現代ヨーロッパ国際政治』(岩波書店、2003年)以外にはほとんど紹介がなされていない。ただし、EU の紛争防止については、EU 自体が体系的な取り組みを始めて日が浅いこともあり、全容を提示する文献は筆者の管見の限りでは、シンク・タンクのペーパー類などを除くと、出始めたばかりである。<sup>2</sup>

そこで、本稿では、EU の紛争防止を取り上げ、その発展過程、実態、課題と展望を素描することとする。欧州連合は2004年5月に25カ国に拡大し、政策が一致した分野においては、国際的にはより影響力を増大させるものとみられる。2004年前半に議長国を務めるアイルランドは安全保障

上、中立の立場をとっていることもあって紛争の防止を重点領域にしている。<sup>3</sup>、紛争の防止に対する EU の取り組みの検討を通じて、EU の対外関係全般の理解を深めることができよう。EU は近年、軍事的危機管理実施<sup>4</sup>のための軍事能力の整備に努めつつあるが、加盟国の拡大、通商、援助など、紛争防止に有効な非軍事的リソースを豊富に有しており、これをいかに用いているかという点について明らかにすることは、日本の対外政策にとっても役立つ点があるものと思われる。

本稿は欧州連合の基本資料に加え、1989 年より現地に長期滞在し、もしくは定期的な訪問を重ね、面接調査によって直接の担当者より収集した資料に依拠している。とくに本稿に直接かわる面接調査については、2003 年 6-7 月、DESK の研究調査費、および同年 11-12 月、国際基督教大学「21 世紀 COE プログラム」により実施が可能となった。

## 2. 欧州連合における紛争の防止の定義と主要機関の取り組み

紛争の防止は極めて多義的に用いられている。欧州委員会の担当者がまとめた資料(本稿注 2)によれば、欧州連合は次のような作業上の定義を作った。① 狭義では、「紛争の防止」とは、暴力的な紛争の勃発もしくは再発という明白な緊張を短期間で低減するか、防ぐ活動に関係する。この場合、戦闘行動の開始や著しい社会不安が顕在化した緊張状況に対する活動を主として指す。

② 広義には、暴力的な紛争の根源に対処する、目標を定めた、中・長期的活動を指す。ここでは、表面的には安定しており、平穏であるが、潜在的な紛争の構造的な原因が認められる国の状況にも適用される。この広義の紛争防止は「平和構築 peace-building」と表現しうる。<sup>5</sup>

対外関係担当のпаттен (C. Patten) 欧州委員は、2002 年 11 月 14 日、欧州憲法案を議論するコンヴェンションの作業部会での演説で、欧州連合の言う「危機管理」の三構成要素として、紛争の防止、紛争の管理、および再建を指摘している。すなわち、紛争防止努力が失敗すると、紛争の管理の段階に入る。<sup>6</sup>

EU はその前身の時期にもバルカンの地域紛争などに対処してきたが、概念的な整理を伴うアプローチを示した最初の文書は 2000 年 12 月のニース欧州理事会に提出された、ソラナ代表と欧州委員会による報告書 (Improving the Coherence and Effectiveness of European Union Action in the Field of Conflict Prevention) であった。<sup>7</sup> 同年 6 月のフェイラ欧州理事会は議長国とソラナ代表に対し、紛争防止において EU が一貫性と効率をいかに改善するかに関し、具体的な勧告をなすことを要請していた。この報告書では、紛争の防止を EU の対外関係の優先事項とすることを確認した。ここでは挙げられた勧告(短期)の骨子を以下に列挙する。

1. 紛争の防止を早期に外相理事会で検討する。
2. 上級代表と欧州委員会は政策の履行監督を支援する。
3. CFSP と共通安全保障防衛政策 (CSDP) における紛争防止政策を発達させる拠点として、政治安全保障委員会 (PSC) はその役割を発展させる。
4. 欧州委員会は紛争防止および救難、再建、開発を結びつける政策指針を作成する。
5. 理事会と欧州委員会は予算の規程や手続きを再検討し、共同体の手段 (Community instruments) と加盟国の手段の間の調整問題を検討する。

6. 国連との調整を強化する。
7. 欧州安全保障協力機構（OSCE）、欧州審議会、赤十字国際委員会（ICRC）、学界、NGO などとの対話、支援の強化など。<sup>8</sup>

この報告を受けて、2001年4月11日付で欧州委員会は紛争防止に関する政策指針文書を発出した。ここで打ち出された4つの目標は、長期的対処も含め、以下のとおりである。第一は、紛争の根源に対処するために、EUの有するすべての手段をより体系的かつ調整して用いることである。ここで、EUは安定を供給するためには地域統合を支援し、通商で結びつけることを求めるとする。地域統合も通商関係もEU自身が長い経験を持っている分野である。開発政策およびそのほかの協力プログラムは紛争の根源に対処するために共同体が持っている最も効果的な手段であり、ここで、危機に瀕した国に対しては、真に長期的かつ統合されたアプローチが必要とされると指摘されている。同様に、欧州委員会と加盟国の活動の調整が確保されるべきとされる。欧州委員会が作成する、EC（欧州共同体）の援助対象国の国別戦略文書（CSP）を用いて、紛争防止の要素を協力プログラムに注入する方法が提言されている。

すなわち、潜在的な紛争要因を持つ国に対しては、好ましい政治環境のために、民主主義、法の支配、市民社会、独立メディア、男女平等などに対する支援を援助の焦点にする必要があり、同様に、その国の安全保障分野の改革にも共同体はより関与すべきと指摘されている。

第二は麻薬、小型武器の密輸、人身売買、不法取引、環境の悪化など、横断的な問題に、より効果的に取り組む方法を見出すことである。第三は発生期にある紛争に迅速に対処する能力を発展させることで、効果的な早期警戒システムの必要性が指摘されている。共同体の持つ手段としては、早期対応メカニズム（RRM、後述）などがあり、EUとしては政治対話、特別代表の活用をはかりうるし、共通外交安全保障政策（CFSP）の「顔」であるソラナ（J. Solana）上級代表兼理事会事務総長も紛争防止の活動を行っている。第四に、国際協力に言及があり、紛争防止の分野で鍵的なパートナー諸国、国連、OSCE、NGOなどとの国際協力を増大させるとされる。このパートナーには国としては米国、カナダ、ロシア、日本、ノルウェーが挙げられている。<sup>9</sup>

このように、EUが紛争の防止と取り組む場合には、現行の欧州連合条約構造で欧州委員会が排他的な権限を有する第一の柱と呼ばれる共同体化された部分、逆に加盟国が大きな権限を有する共通外交安全保障政策である第二の柱およびテロとの闘いなどにおいて重要である司法内務協力の第三の柱すべてがかかわっていることが明らかである。第二の柱の一つの手段である「欧州安全保障防衛政策 ESDP」の中の、軍力を展開する危機管理においては加盟国が意思決定を行うが、非軍事的危機管理および紛争の防止面では、欧州委員会は通商や開発援助の分野で梃子となるリソースを有している。

ここで、上記説明との重複はあるが、前述の欧州委員会資料の付録として挙げられている欧州連合が有する紛争防止のための手段の概要を転載することとする。

1. 紛争防止目的でEUが第三国に影響を及ぼしうる枠組ないしは過程
  - EU加盟の将来展望
  - 契約関係
  - 地域協力と安定

- 財政援助
- 市場アクセス
- 2. 紛争防止の分野における EU によって用いられる活動および手段
  - EU 外交・政治対話
  - EU および EU 加盟国の国際組織あるいは国際的フォーラムへの参加および調整
  - 早期警戒
  - 事実調査
  - 不拡散および武器廃絶を扱う組織における活動、貢献ないしは参加
  - 人道支援
  - 選挙、統治、和平過程、多民族過程などに対する支援
  - 人権の向上
  - 安全保障組織の構築
  - テロに対する闘い
  - 監視
  - 制裁(一般的禁輸、武器禁輸、投資の禁止などの特別措置、資産凍結、人の移動の制限など)
  - 人道援助物資の護送
  - 和平合意を履行する組織構造への参加
  - 地雷(除去)活動
  - 小型武器対抗拡散活動
  - 警官の訓練および監視
  - 国境管理など
- 3. 紛争防止のために EU が用いるアクターおよび組織
  - EU 議長職およびトロイカ
  - CFSP 上級代表兼理事会事務総長、理事会事務局および政策企画早期警戒ユニット
  - 欧州委員会
  - 特別使節および特別代表など<sup>10</sup>

続けて、同上資料の付録として挙げられている「紛争の全サイクルを通じての EU の紛争防止の手段」の概要を転載する。

1. 潜在的な紛争要因は認められるが表面は安定し、明らかな緊張のない状況
  - 目標設定された援助、民主主義の構築、良い統治、市民社会、制度構築、政治対話など
2. 社会における紛争が顕在化した状況
  - 政治対話、制裁、特別な手段もしくは解決方法の唱道、監視要員の展開、人道支援
3. 戦闘が継続している状況
  - 制裁の脅し、政治対話、予防的軍事介入の唱道、監視ミッション、和平イニシアチヴの支援、平和強制
4. 紛争終結後の情勢

復員および武装解除、帰還および再統合、地雷除去、紛争後の救援および人道援助、信頼醸成措置、紛争解決イニシアチヴ、統治構造の再建<sup>11</sup>

2001 年前半のスウェーデンの議長国の下では、「暴力的紛争防止のための EU プログラム」が 6 月の欧州理事会で採択された。このプログラムはその後定期的に欧州理事会に履行報告が出されている。同プログラムは、ソラナ上級代表と欧州委員会の報告書および欧州委員会の政策指針文書の延長線上にあるものとみられる。ここで EU は予防活動を明確な政治的優先事項とし、早期警戒・行動・政策の一貫性を確保し、長期間および短期間の予防の手段を向上させ、防止のための効果的なパートナーシップを関係機関、とくに国連や OSCE と築くとされている。<sup>12</sup>

### 3. 早期対応メカニズム（RRM）

RRM は、危機状況に向かうか危機にある国々に対し、共同体の柔軟かつ短期間の支援を実施可能にするもので、2001 年 2 月 26 日の理事会規則（EC 381/2001）によって創設された。<sup>13</sup>

2001 年度の予算規模は 2000 万ユーロ、2002 年度は 2500 万ユーロであり、活動は次の 6 分野に大別できる。第一は危機に対する共同体としての対応のアセスメント、第二は重大な不安定の兆候を示す国々および地域における紛争の防止、第三は重大な危機管理、第四は紛争後の和解、第五は紛争後の再建、第六はテロとの闘いである。2002 年度について概要を記す。

第一分野では包括的なアセスメントのチームがアフガニスタンに送られ、欧州委員会のアフガニスタン再建政策の基礎となった。第二分野では、ネパール、インドネシア、南太平洋、スリランカにミッションが送られ、国別戦略文書に反映され、具体的な活動に役立ったとされる。

第三分野ではコンゴ、中央アフリカ、ソマリア、象牙海岸をめぐる仲裁努力への支援がなされた。第四分野では、スリランカ、アチュの和平合意履行支援、アフガニスタン、スリランカでのメディア支援（正確な報道を行うための支援など）、パプアおよびマケドニア（FYROM）における市民社会構築などが含まれる。

第五分野では、マケドニアにおける民家の再建、アフガニスタンにおける緊急援助プログラムのもとにおける活動、スリランカにおける学校の再建が挙げられ、長期的な援助計画が実施されるまでの先鋒を努める。第六分野ではフィリピンにミッションが送られ、2003 年 1-2 月のパキスタンおよびインドネシアへのミッションの計画がなされた。

RRM による活動と共同体としての復興・開発援助との関係は、第一に、共同体の長期プログラムの第一段階の履行となる（たとえば、マケドニアの RRM 活動は欧州委員会の南東欧諸国支援プログラム CARDS によって続けられている）、第二に共同体および他のドナーからの大規模な支援を可能にする（例としてアフガニスタン）、第三に紛争防止・危機対応を EU の開発プログラムに還流させることが挙げられている。第三点については、ネパールと南太平洋が特記されている。

予算執行を概観すると、2001 年度はマケドニア（数字の単位は 100 万ユーロ、12.79、和平合意履行のための信頼醸成プログラム支援および民家再建）、アフガニスタンおよびパキスタン（4.93、タリバン後の政治・経済・社会の再建）、コンゴ共和国（2.04、和平過程の支援）、紛争防止アセスメント・ミッション（0.22、インドネシア、ネパール、パプア・ニューギニア、フィジー、ソロモン

諸島)であった。2002年度は、行政管理(2.25、アフガニスタンの健康管理部門の評価、フィリピン・インドネシアのテロ対抗に関するアセスメント、スリランカの学校再建に関する監督など)、政策勧告および仲裁関連(3.00、アフガニスタンの暫定政権の行政に関する政策勧告、同国の情報・文化省、麻薬に関する国家安全保障会議などに対する政策勧告、アフリカ連合の中央アフリカに対する仲裁、象牙海岸に対する西アフリカ諸国経済共同体 ECOWAS の仲裁、インドネシアに対し、パプアの特別自治の履行をめぐる地方政府のアカウントビリティ支援、レバノンに対する水資源アセスメントなど)、アフガニスタンの安定化プログラム(5.95)、アフリカの角の平和構築(2.60)、パレスチナの再建支援(5.00)、ネパールの紛争緩和プログラム(0.62)、スリランカの平和構築プログラム(1.80)、アチュの敵対行動停止支援(2.30)である。

#### 4. 欧州委員会の「紛争の根源のチェック・リスト」

欧州委員会の前述の政策指針文書や2001年6月のゲーテボルグ(ヨーテボリ)欧州理事会で打ち出された前述の「暴力的紛争防止のためのEUプログラム」は、EUの早期警戒の必要性を強調しており、欧州委員会は学術団体である「紛争防止ネットワーク」と協力して2001年に「紛争の根源のチェック・リスト」を作成した。その目的は第一にEUの政策決定関連機関の注意を喚起する、第二にEUの政策が紛争防止・解決に貢献することを確実にする努力を高めることである。<sup>14</sup> チェック・リストで最高点を付けられた国は、極秘の「警戒リスト」を通じて外相理事会の注意を惹くことになっている。欧州委員会はほかに、在外代表部からの報告、委員会による公開情報のチェック、欧州委員会人道局(ECHO)の災害監視システムであるICONS(Impeding Crisis Online News System)も活用している。チェック・リストは紛争防止、平和構築の分野における国連の関係機関およびほかのドナーと共有されている。

チェック・リストを以下に概説しておく。

##### 1. 国家の正統性

—政治体制の適切なチェックとバランスがあるか

憲法の尊重、議会と司法が行政部をチェックする能力、中央からの権限委譲および地方が中央にカウンターバランスする能力など

—いかに政治・行政権力が包括的であるか

人種、宗教の代表者が政府に含まれているか、政治活動へのアクセスの平等、政策決定への参加、行政府や公共機関の公正な人員補充などが公正か

—どの程度国家権力集団が尊重されているか

国家権力に反対する歴史的不満、独立運動、革命など問題の極端な解決を唱道する政党、国家が国民の必要に応える能力

—汚職が広範に広がっているか

全般的な汚職のレベル、汚職に対抗するプログラムの存在、官僚機構の広範な収賄、民間と公務員の談合

2. 法の支配

- 司法制度がどの程度強固か
  - 司法の独立と効率、法の前のすべての市民の平等など
- 国家の不法な暴力はあるのか
  - 不法行為への治安部隊の参加（道路の封鎖、強要行為など）、治安部隊による人権の弾圧に対する効果的な訴追、刑務所の状態など
- 治安部隊に対するシビリアン・コントロール
  - 政策決定に対する治安部隊の影響、治安部隊の使用をめぐる議会のチェック機能など
- 組織犯罪が国の安定を損なっているか
  - 犯罪網（麻薬、天然資源、人身売買）によって国や経済がコントロールされているか
  - 私兵や準軍隊の存在、など

3. 基本的権利の尊重

- 市民的自由、政治的自由が尊重されているか
  - 選挙権、被選挙権、言論・集会の自由を含む市民的自由の保護、自由で公正な選挙、反対派の権利の尊重
- 宗教的・文化的権利は尊重されているか
  - 宗教、民族、文化の差別に対する法による処罰、少数言語を認めることなど
- その他の基本的人権は尊重されているか
  - 人権侵害（拷問、不法拘禁）の訴追、両性の平等、国際人権諸条約の加入および履行、NGO および国際組織による効果的な人権監視

4. 市民社会とメディア

- 市民社会は自由かつ効率的に運営されているか
  - NGO や集会の権利の国家による保護、活気のある市民社会、政策過程に影響を及ぼし、コミュニティ間の緊張を解く能力など
- どのようにメディアは独立しプロフェッショナルか
  - 政府による検閲、あらゆる社会集団の見解を反映する能力、ジャーナリストの職業的訓練へのアクセスなど

5. コミュニティーと紛争解決メカニズムとの関係

- 帰属集団との関係がいかに良好か
  - 主要帰属集団がお互いに混合する能力、人種・宗教的な暴力の頻度
  - 和解メカニズムの存在など
- 国家はコミュニティ間の緊張や紛争を仲裁しているか
  - 紛争当事者間の仲裁メカニズム（賢人、オンブズマンなど）、民族などの差異の政治的マニピュレーション、紛争の防止や解決のための宗教的フォーラムの存在など
- 管理されていない移民、難民の流れがあるのか
  - 移民と受入側との間の社会的摩擦、移民・難民の基本的権利の尊重など

## 6. 健全な経済のマネジメント

## — 経済はいかに健全か

収入は限定された数のセクターに依っているのか(単一農産物が、など)

自然災害や産品の大幅下落などに対する対処能力

## — 政策枠組はマクロ経済の安定に有効か

インフレや公債など主なマクロ経済のファンダメンタルズの安定

投資を惹きつける能力など

## — 国家の環境政策がいかに維持されているか

水など天然資源の管理の公正さ、天然資源をめぐる国内、対外紛争の可能性

人が流浪するような深刻な環境破壊の脅威(砂漠化など)

## 7. 社会的・宗教的不平等

## — いかに社会福祉政策が実施されているか

識字率、健康、公衆衛生など

都市化など公共政策による人口統計の大規模な変化の正確な予見など

## — 社会的不平等にいかに取り組んでいるか

貧困などの傾向、社会で最も恵まれない層の弱さ、教育、医療、就業、経済的機会へのアクセスの公正さ(女性、少数者を含む)、土地改革などを通じてのコミュニティー間の不平等に対処する公共政策の存在など

## — 地域間格差はいかに取り組まれているのか

都市と田舎の差、地域間の再配分政策など

## 8. 地政学的情勢

## — いかに地域の地政学的情勢は安定しているのか

その国の近隣、未解決の国境問題、海などへのアクセスを不安定な隣国に依存していないか

地域紛争解決メカニズムが効果的か

## — 対外的な脅威の悪影響を受けていないか

外部勢力による不安定化政策、武器の不法取引を管理する能力など

## — 地域の安定を損なっているか

近隣の領域の民兵や反乱集団の支援、隣国からの戦犯や反乱集団の支援、対外政策目的のための天然資源の搾取、国内での国際的な不法行為の存在

## 5. 課題と展望——憲法草案と加盟国拡大に伴う「広域欧州」イニシアチヴ——

EUは、2000年のソラナ上級代表・欧州委員会の紛争防止に関する報告書以来、概念化においても実践面においても紛争防止に関する取り組みを進展させてきた。本稿執筆時点では交渉中の憲法草案では、I-40条1項などで始めて紛争防止に言及している。同条項では、共通安全保障および防衛政策は共通外交安全保障政策の統合的な一部であり、非軍事的及び軍事的なアセットから作戦能

力を得て、国際連合の諸原則に従い、連合の域外の任務である平和維持、紛争の防止、および国際安全保障の強化に用いると規定している。III-193条2項に含まれる一節では同様に、以下の規定がある。連合は、以下に掲げる目的のために共通の政策と行動を定め、かつ追及し、国際関係の全分野において高度の協力をなす。(a) 共通の価値、基本的な利益、安全保障、連合の独立と一体性を護る、(b) 民主主義、法の支配、人権および国際法を堅固にし、支持する、(c) 国連憲章の諸原則に従い、平和を保持し、紛争を防止し、国際安全保障を強化する。(以下、略) 共通安全保障防衛政策関連の III-210条1項では、I-40条1項の任務で、非軍事的・軍事的手段を用いるものは、合同の軍縮措置、人道および救難の任務、軍事的助言及び支援の任務、紛争の防止および平和維持任務等を含む、としている。<sup>15</sup> (骨子)

ソラナ上級代表がとりまとめた EU の安全保障戦略文書 (A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy) では、25カ国になる EU は4億5千万を超える人口と世界の GNP の四分の一を算出しており、グローバル・プレーヤーとしてよりよい世界を作るために責任を分担すべきとしている。この文書は、主要な脅威として、テロリズム、大量破壊兵器の拡散、地域紛争、破綻国家、組織犯罪を挙げている。このような新たな脅威に対し、本文書は、「我々は危機が表出する前に行動する用意があるべきだ。紛争防止および危機防止は早期に始めて早すぎることはない。」としている。このような脅威に対処するのは軍力だけでは不十分であり、EU が持つ様々な手段を組み合わせることが有効とされている。将来のための政策インプリケーションとして、危機管理、紛争防止面においても政治、外交、軍事、非軍事、貿易、開発の活動を含むすべての手段を積極的に用いることが提唱されている。<sup>16</sup>

EU が効果的な紛争防止策を実施していく上で指摘されている問題は、たとえば、第一の柱の通商問題は第二の柱の共通外交安全保障政策に影響を及ぼすため、統合的なアプローチが必要になることである。第二に、CFSP に軍事側面が入っているために、その機密性から、柱と柱の間の情報のフローが妨げられることが欧州委員会の側から指摘されている。さらに、6ヶ月毎の議長国の交替という現行制度は政策の一貫性と継続性を壊すとの批判もある。<sup>17</sup> 議長国の問題は憲法次第では改善される可能性がある。

最後に、EU の拡大と紛争防止との関係に言及することとする。本稿の緒言で述べたように、EU そのものが EU 域内における紛争防止に成功しており、さらに、加盟国の拡大によって「域内平和」のゾーンを広げてきた。拡大に関するコック報告書は、次のように述べている。「欧州連合の拡大は先の大戦直後に分断された我々の大陸を漸進的に再び結合している。EU は中・東欧に西欧の人々が一世代以上にわたって享受してきた平和、安定、繁栄のゾーンを拡大している。欧州共同体、現在では欧州連合の歴史的偉業は、紛争、ひいては戦争さえも、加盟国の経済、政治統合を通じて回避することであった。これを欧州の他地域に拡大することははかり知れない価値のある恩恵である。」<sup>18</sup>

EU は2004年5月には東と南に拡大し、ウクライナ、ベラルーシ、モルドヴァやバルカンの国々と隣接することになる。これらの国々とは大きな経済格差があり、EU 域内に不安定要因が流入することを避けるために安定化策を講じることになった。すでに第四次拡大によってロシアとはフィンランドの東部国境によって接していた。欧州委員会のデータ (GDP per capita) によれば、EU

を100とするとモルドヴァは1.8、ウクライナは3.4、ベラルーシは5.7、ロシアは8.3であり、地中海の対岸の国々とも同様の格差がある。<sup>19</sup>

ここで提案された新しい近隣諸国政策は、ロシアも含み、「広域欧州 Wider Europe」と呼ばれている。広域欧州政策は、厳密にはEUは紛争防止策として位置づけていないが、広い意味では、隣接地域とEUの間、および隣接地域内での紛争防止策とみることもできよう。EUの今後の対外関係の重要課題であるので、以下に概要を紹介しておく。

2002年3月、ストロー(J. Straw)英国外相は、東方の近隣諸国に対する新たなアプローチを提案し、翌月の外相理事会はソラナ上級代表とパッテン委員に「広域欧州」の検討を課し、11月の外相理事会では安定化策である「新近隣諸国イニシアチヴ」が打ち出された。当初はウクライナ、モルドヴァ、ベラルーシ三国を対象としていたが、12月12-13日のコペンハーゲン欧州理事会では地中海の南の国々(イスラエル、アルジェリア、エジプト、リビア、モロッコ、チュニジア、ヨルダン、レバノン、パレスチナ占領地域、シリア)も含めた。<sup>20</sup> 地中海の南の国々に対する従来の地域政策(欧州—地中海パートナーシップ)も履行は成功していなかった。

コペンハーゲン欧州理事会結論文書は、拡大が欧州統合に新たなダイナミクスをもたらし、共通の政治的・経済的価値を基礎とし、近隣諸国との関係を進める重要な好機とした。ここで、EUが欧州の分断線を避け、EUの新たな境界の内外で安定と繁栄を増進する確固たる決意であるとしている。<sup>21</sup>

それに先立つ同月6日、ECSA=WORLD大会でプローディ(R. Prodi)委員長は広域欧州に関する政策演説を行った。ここで、「メンバーシップの約束から始めるのではないが、結果としてのメンバーシップを排除するものではない」、「組織以外のすべてをEUと共有する」という説明をなした。<sup>22</sup>

翌年3月、欧州委員会は「広域欧州」と題する政策指針文書を発出した。同文書はEUが繁栄のゾーンと友好的な隣接地域、「友人の環」を発展させることを目的としなければならないと提案している。EUの基本的な方針として、貧困を減少させ、より深い経済統合、強化された政治、文化関係、国境をまたがる協力の強化、紛争防止の責任の共有を基礎とし、繁栄と価値を共有する地域を創設することがあげられている。具体的には、政治及び経済改革の進展の度合いによって、具体的な利益と特恵的な関係を異なる枠組みでEUが供与する。近隣諸国はEUの共通市場および人、物、サービス、資本の自由移動を増進する更なる統合と自由化から利益を得られるという展望が与えられるべきであるとしている。<sup>23</sup> 2003年6月16日の外相理事会は上記政策指針文書を歓迎し、欧州委員会とソラナ代表にこれを具体化するためのアクション・プランの策定、具体的手段に関する政策指針文書の提出などを要請し<sup>24</sup>、テッサロニキ欧州理事会がこの外相理事会の結論を是認した。<sup>25</sup> 欧州委員会は7月に協力の現状、二段階のアプローチを提唱する政策指針文書を提出した。<sup>26</sup>

1998年春以来、EUに「東部ダイメンション」導入を提議してきたのはポーランドだった。ポーランドは同じ未加盟国ではリトアニア、チェコとともに委員会の上記政策指針文書「広域欧州」策定に関与し、2003年5月には東部の隣接国に対する新たな提案をなし、モルドヴァとウクライナをパートナーシップ協力協定(PCA)を越える「連合のためのパートナーシップ」と位置づけること

を提議した。<sup>27</sup>

広域欧州は第五次拡大がもたらした統合的な隣接地域政策であり、拡大 EU の東端に位置するポーランドが加盟前から安定化策を提案していたのである。広域欧州は経済的側面、すなわち、共通市場の要素が大部分であるため、CFSP よりは広範な概念として外交現場ではとらえられている。

EU は拡大によって域内の平和を構築し、隣接領域の安定化をはかり、さらに欧州を越えて、紛争の防止を図っている。経済力や EU 市場へのアクセスなど、豊富な非軍事的手段を有している点や国際紛争の防止への関心からも、今後の日本と EU との有力な協力分野になることが期待される。

## 注

1 OSCE に関する邦語の関連文献としては拙稿「第 4 章 欧州安全保障協力機構」植田隆子編著『現代ヨーロッパ国際政治』岩波書店、2003 年、71-91 頁参照。

2 マニユスクリプトの段階ではあるが、ライデン大学から 2004 年に出版予定の *EU and Conflict Prevention* に収録予定の “What is Conflict Prevention and Do Reliable Indicators to Prevent Conflicts Exists?” の著者であり、欧州委員会の当該部局で紛争防止を担当されている Javier Nino Perez 氏のご好意により同上論文を本稿で資料として用いさせていただくことができた。本稿は同上論文、および欧州委員会部分については担当者の背景説明に多くを負っており、記して謝意を表す。

3 アイルランドの議長国としての対外関係の重点領域は、① 効果的な多元主義と EU = 国連関係、② 紛争防止の促進、③ 大西洋関係、④ アフリカ、⑤ 中東、⑥ 人権、である。紛争防止は「全体論的な概念」とし、安全保障のみならず、人道、人権、政治、経済、社会的要因を含むとしている。“Europeans-Working Together Programme of the Irish Presidency of the European Union January-June 2004”

4 EU の軍事的危機管理の概要については、植田隆子「欧州連合の軍事的・非軍事的危機管理—欧州の地域的国際組織による国際平和維持活動の構造変動」『国際法外交雑誌』102 巻 3 号、2004 年 2 月刊、92-110 頁所収参照。EU は 2003 年 1 月からボスニアに警察ミッションを送り (EUPM)、同年 3 月 31 日から 12 月 15 日までマケドニアで北大西洋条約機構 NATO の協力を得て軍事的危機管理(コンコルディア)を実施した。マケドニアにはこの軍事ミッションに続けて警察ミッション(プロクシマ)を送った。同年 6-9 月には、コンゴ共和国の人道破綻を安定化させるために、フランスを主導国とする EU 独自の軍事的危機管理作戦(アルテミス)を実施した。時評ではあるが、EU の安全保障問題については、以下の一連の拙稿(いずれも『世界週報』)がある。「イラク戦争を巡る欧州国際政治」上、中、下、2003 年 5 月 20 日、27 日、6 月 3 日号、「米国の同盟と欧州統合」上、下、同年 8 月 5 日、12 日号、「EU 憲法交渉—影を落とす米欧関係」、同年 11 月 18 日号、「第一歩踏み出した EU 『防衛』体制」、2004 年 1 月 20 日号。

5 Nino Perez, op. cit.

6 Speaking points of Christopher Patten, Commissioner for External Relations, Crisis management: the role of the European Commission, European Convention, Joint meeting of the External Action and Defence Working Groups, Brussels 14 November 2002.

7 この評価については、以下を参照。Caroline Pailhe, “II. L’Union européenne: la prevention des conflits comme instrument d’une politique extérieure en devenir,” Felix Nukundabagenzi, et al., eds., *L’Union européenne et la prevention des conflits, Concepts et instruments d’un nouvel acteur*, Les rapports du GRIP, GRIP, Bruxelles, 2002, p. 10. See Simon Duke, *The EU and Crisis Management, Development and Prospects*, European Institute of Public Administration, Maastricht, pp. 140-141.

8 Improving the Coherence and Effectiveness of European Union Action in the Field of Conflict Prevention/Report Presented to the Nice European Council by the Secretary General/High Represent-

tative and the Commission, Press Release: Brussels (30/11/2000), Nr: 14088/00.

9 European Commission, “Communication from the Commission on Conflict Prevention,” Brussels, 11.04.2001, COM (2001) 211, final.

10 Nino Perez, *op. cit.*, Annex A.

11 *Ibid.*, Annex B.

12 EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts, Press Release: Brussels (7/6/2001).

13 以下、本節の説明は欧州委員会の次の説明文書に依拠し、予算執行の詳細については欧州委員資料 (Rapid Reaction Mechanism-Financing Decisions 2001, 2002) で補足した。

European Commission, Information Note, The Rapid Reaction Mechanism supporting the European Union’s Policy Objectives in Conflict prevention and Crisis Management.

14 以下は、欧州委員会ホームページの資料 (European Commission Check-list for Root Causes of Conflict) に依拠している

15 Draft Treaty of Establishing a Constitution for Europe, Brussels, 18 July 2003, CONV 850/03.

16 A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003.

17 Nino Perez, *op.cit.*

18 “Enlarging the European Union Achievements and Challenges,” Report of Wim Kok to the European Commission, 26 March 2003, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, p. 8.

19 Commission of the European Communities, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours,” (以下、“Wider Europe” と略記する)、Brussels, 11.3.2003, COM (2003) 104 final, p. 19, Chart 1.

20 「広域欧州」策定の経緯については、主として以下に依拠している。Dov Lynch, “2 The new Eastern Dimension of the enlarged EU,” in Chaillot Papers No. 64, *Partners and Neighbours: a CFSP for a Wider Europe*, EU Institute for Security Studies, Paris, Sept. 2003.

21 Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, 12 and 13 December 2002.

22 Romano Prodi, President of the European Commission, “A Wider Europe — A Proximity Policy as the Key to Stability,” Sixth ECSA-World Conference, Brussels, 6 December 2002.

23 “Wider Europe.”

24 General Affairs and External Relations, 2518th Council Meeting — External Relations — Luxembourg, 16 June 2003.

25 Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council, 19 and 20 June 2003.

26 Commission of the European Communities, “Communication from the Commission, Paving the way for a New Neighbourhood Instrument,” Brussels, 1 July 2003, COM (2003) 393 final.

27 Lynch, *op. cit.*, pp. 47–48, 56. ほかにポーランド外相の以下の演説も参照した。“The Eastern Dimension of the European Union, The Polish View,” Speech by Włodzimierz Cimoszewicz, Polish Minister of Foreign Affairs at the Conference “The EU Enlargement and Neighbourhood Policy,” Warsaw 20 February 2003: “EU Eastern Policy-the Polish perspective,” Lecture by Włodzimierz Cimoszewicz, Polish Minister of Foreign Affairs, Prague, February 21, 2003.

本稿は DESK の研究費，平成 15 年度「21 世紀 COE プログラム」国際基督教大学「『平和・安全・共生』研究教育の形成と展開」及び平成 13–15 年度科学研究費基盤研究(代表植田隆子)「欧州における危機管理の発展をめぐる研究」の成果の一部である。

## Conflict Prevention of the European Union

Takako UETA

As is widely acknowledged, the European Union itself is a “peace project,” which has created a legal-based supra-national entity and has made wars between France and Germany impossible. Not only did it terminate the Franco-German conflict, but it also created a “security community,” in which member countries no longer launch wars against each other.

On the occasion of eastward enlargement, economic and political conditions, “Copenhagen criteria” were set. Candidate countries are requested to meet the following economic and political conditions: “be a stable democracy, respecting human rights, the rule of law, and the protection of minorities; have a functioning market economy; adopt the common rules, standards and policies that make up the body of EU law.” The acceding countries should practice Western-style democracy on which the Union is based. In other words, the member states of the EU will never fight a war among themselves since they share the same values such as democracy, the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms.

The EU’s target has been defined as conflict prevention and crisis management outside its borders, including its new neighbourhood policy, “Wider Europe,” which encompasses Ukraine, Belarus, Moldova, Russia and Mediterranean neighbours. This article depicts the development of conflict prevention of the EU. In April 2001, the European Commission launched “Communication from the Commission on Conflict Prevention.” Under the Swedish Presidency, the “EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts” was adopted and its implementation started. The European security strategy paper, “A Secure Europe in a Better World,” which was submitted by Mr. Solana, EU High Representative for the CFSP, and adopted by the European Council in December 2003, attached importance to conflict prevention. The EU is to mobilize all its instruments including the first pillar for the purpose of conflict prevention. The European Commission has developed its own instruments such as a “Check list for root-causes of conflict.”

The Draft Constitution referred to conflict prevention as one of the objectives of the EU’s external actions. For the purpose of efficient conflict prevention, inter-pillar coordination and closer practical links between conflict prevention and crisis management will be required.