

## 研究ノート

---

# EUの紛争防止概念 —新たな安全保障の視点とその定着—

廣瀬 方美

1. はじめに
  2. EUの紛争防止概念とは
  3. CPPBに関する二つの外部評価報告書
  4. 終わりに
- 

### 1. はじめに

近年、欧州では、イスラム過激思想に影響を受けたテロや中東・アフリカを中心とする地域からの膨大な数の難民・経済移民の殺到により<sup>1</sup>、極右や排外主義の台頭など社会・政治的不安定化が生じている。安定した民主主義制度の下で経済的豊かさを享受してきたEU及びその加盟国において、この問題への対応は喫緊の課題となっている<sup>2</sup>。国境を越えて拡散する脅威の存在は、カルドーらが指摘するようにEU域外の状況が域内の安全保障に大きく影響することを示している<sup>3</sup>。これらの問題は、EUの周辺地域の政治的・社会的・経済的不安定化を背景としており、従来の安全保障政策の中核であった軍事的手段による領域防衛の発想では対応することが難しい。

このようにEUが国境を超えた新たな安全保障上の問題に直面する中で、2000年代初頭にEUの対外政策の中に採り入れられた紛争防止概念の存在感が増しつつある。EUの紛争防止概念は、2001年に欧州理事会において「紛争防止に関するEUプログラム(The European Union Programme for the Prevention of Violent Conflicts、以下ヨーテボリ・プログラム)<sup>4</sup>」が採択され、また、欧州委員会においても「紛争防止に関する報告書(Communication on Conflict Prevention、紛争防止に関する報告書2001)<sup>5</sup>」がまとめられたことを契機とし、その対外政策の中の重要な軸の一つとなった。当時、EUでは欧州安全保障防衛政策(The European Security and Defence Policy, ESDP)がまさに形成されつつあり、その過程でESDPに紛争防止概念を取り入れるという提案がスウェーデンを中心になされ、紛争防止に関する文書の取りまとめに繋がった<sup>6</sup>。「ヨーテボリ・プログラム」及び「紛争防止に関する報告書2001」は、それまで、ばらばらに扱われてきた開発協力や貿易政策、外交政策などの取り組みと、新たに誕生するESDPを併せて活用し、包

括的に紛争防止に取り組むこと、そして、EUが紛争防止を、対外政策の重要な要素として位置付ける姿勢を公に示した。EUにおいて紛争防止概念は、その後、2003年および2016年に採択された安全保障戦略にも取り入れられ、今日のEUの対外政策の重要な柱の一つとなる。

このように紛争防止概念がEUの対外政策の中に位置付けられた結果、EUの多様な政策は、紛争防止概念に照らし合わせ、その妥当性が評価されるようになった。中でも、2011年にまとめられた「欧州委員会の紛争防止及び平和構築支援に関する評価 (Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace Building, 以下評価報告書2011)」<sup>7</sup>、2020年にまとめられた「EUの紛争防止及び平和構築支援に関する外部評価2013-2018 (External Evaluation of EU's Support to Conflict Prevention and Peacebuilding (CPPB) 2013-2018, 以下評価報告書2020)」<sup>8</sup>は、いずれもEUが外部委員会を設置し、自らの紛争防止の取り組みについて分析を行ったものである。

EUの紛争防止の取り組みに関しては、EUの対外政策や安全保障政策を取り扱った研究に比べると数は限られるが、これまでもEUの政策・機構の側面から研究がなされてきた<sup>9</sup>。EUの紛争防止の取り組みに際して生じた、その機構・制度面の現状が提起する課題や具体的なミッションの分析など、実態の考察を主な論点とし、EU内の組織の複雑さが活動の重複を招いている、或いは、同一の地域を対象とした政策や活動がばらばらに実施されているといった指摘がなされている<sup>10</sup>。その多くはEUの対外政策上のツールという観点から評価し、制度面での発展、国際機構・地域機構との具体的な役割分担、ガバナンスのあり方、ミッションの分析など実態を考察するものである<sup>11</sup>。

本稿では、EUが紛争防止に取り組む際に抱える課題を示したこれらの先行研究を踏まえつつ、紛争防止概念が2001年にEUの対外政策の中に取り入れられて以降、EUにおいて紛争防止に関する認識や位置付けにどのような変化が表れてきたのかという点に注目する。具体的には、EUが自ら外部委員会を設置してまとめた2つの報告書を取り上げて考察し、EUに紛争防止概念が取り入れられたことの意義を検討する。

## 2. EUの紛争防止概念とは

独仏和解にその成立の起源をもつEUにおいて、紛争防止という考え方は非常に馴染みのあるものである<sup>12</sup>。しかし、それが安全保障政策を含む対外政策全般と関連付けられたのは2000年代に入ってからであった。紛争防止概念は、2001年にEUの対外政策の中に採り入れられることが文書により示された後、EUの安全保障戦略の中でも明示されるようになった。

1990年代初頭、域内市場の統合を進めたことにより一大経済アクターとなったEUは、マーストリヒト条約(1992年調印、1993年発効)により共通外交安全保障政策(The Common Foreign

Security Policy, CFSP) を導入し、国際社会の中で、その経済力に見合う政治的な影響力を行使することを目指した。しかし、ユーゴスラビア紛争に際して行った調停は不調に終わり、長引く内戦はアメリカを主体とする NATO の空爆を経て、収束に向かう。このユーゴスラビア紛争の経験を受け、EU は対外政策の強化を一層進める方針を採り、危機管理及び紛争防止を目的とする ESDP を成立させた。

ESDP は、当初、旧ユーゴスラビア紛争への軍事介入を念頭に、紛争に軍事的に介入する能力を EU が獲得することを主眼としていた。この議論に対してスウェーデンやフィンランドは、紛争解決には、軍事的能力だけでは不十分であるとして、警察力など文民的能力の構築も併せて行うことを主張した。そして、2001 年に欧州理事会の議長国を務めたスウェーデンは、紛争防止概念を EU の対外政策の中に採り入れることを積極的に推進し、それが、「ヨーテボリ・プログラム」及び「紛争防止に関する報告書 2001」という成果となった<sup>13</sup>。

欧州理事会が採択した「ヨーテボリ・プログラム」は、その冒頭の 5 パラグラフで紛争防止に対する EU の政治的コミットメントを明確に示し、続く本文では紛争防止に取り組むために、ESDP を含む多様な政策手段を包括的に活用する方策を具体的に述べた。その中で早期警戒や政策の一貫性、紛争防止の主流化 (Mainstreaming)<sup>14</sup> などを通じた長期的及び短期的手段の強化や国連をはじめとする国際機関との協力関係の構築を課題として提起した。本文で EU が持つ紛争防止のための政策手段を列挙し、EU が紛争防止に取り組む上で必要となる改善案が具体的に示された。例えば、早期警戒能力の強化や、加盟国と委員会間の情報交換の促進を挙げた。また、長期的・短期的紛争防止の観点から、EU 内の関連機関が紛争防止概念を主流化すること、開発支援政策やその他の協力プログラムにおいて紛争の根本的原因の解決に焦点を合わせることも、また、政治対話の活用や、人権、民主主義、武装解除・動員解除・社会復帰 (Disarmament Demobilisation and Reintegration, DDR) といった領域の人材強化を進めることなどを挙げた。

一方、欧州委員会がまとめた「紛争防止に関する報告書 2001」では、同委員会初となる紛争防止に関する包括的な戦略が示された。同文書において、EU 自らの経験を踏まえ、地域統合や貿易関係の構築が紛争防止に役立つとしたことは、欧州委員会ならではの強調点であるが、併せて開発支援、経済協力、貿易政策、人道支援、社会・環境政策、そして政治対話や仲介、制裁、ESDP を含む外交手段を EU の持つ手段として列挙した。その上で、こうした多様な政策手段を紛争防止という目標と結び付ける主流化を進めると共に、より効率的に、迅速に用いることを目指す姿勢を示した。

同文書は、長期的視野に立つ予防的活動に利点があること、そして、当事国にとって予防的活動の方が武力行使の可能性を内包する平和維持活動よりも受け入れやすいことを指摘した。そして、長期的及び短期的紛争防止の観点から、開発政策、ダイヤモンドや小型武器の扱いを含む貿易政策

など欧州委員会の扱う政策領域での取り組みや、上級代表 (The High Representative) や特別代表 (The Special Representative) が果たしうる役割について提言を行った。

しかし、EU の対外政策の中に紛争防止概念が取り入れられたものの、この時期、注目を集めたのは、EU が ESDP を形成し、その長い統合の歴史の中で初めて軍事・防衛という政策領域に取り組んだということ、そして、欧州の防衛の要である NATO の盟主米国との関係であった。にもかかわらず、紛争防止概念は、その後、EU を取り巻く安全保障環境の変化に伴い、対外政策の中で重要な位置を占めるようになる。「ヨーテボリ・プログラム」や「紛争防止に関する報告書 2001」の起草時には差し迫った問題となっていなかった、テロや移民・難民問題など、伝統的な軍事的安全保障以外の脅威が現実のものとして EU に迫る中で、周辺地域の安定がその安全保障上の重要な課題となったためである。この結果、紛争防止概念は、EU において安全保障の文脈で関心を集めるようになり、2003 年に採択された EU 初の安全保障戦略である「欧州安全保障戦略 (The European Security Strategy, ESS)<sup>15</sup>」、2016 年に採択された「EU グローバル戦略 (EU Global Strategy, EU GS)<sup>16</sup>」の中では、EU が周辺地域の安定に貢献することを自らの安全保障の観点から優先課題の一つと位置付けている。

### 3. CPPB に関する二つの外部評価報告書

本稿では 2001 年から 2010 年までの活動を対象とした「評価報告書 2011」及び、2013 年から 2018 年までの活動を対象とした「評価報告書 2020」を順に取り上げ、考察を行う<sup>17</sup>。なお、紛争防止の語は近年の EU の文書においては平和構築と併せて使用される傾向にあり、両者を並列し紛争防止・平和構築 (Conflict Prevention and Peacebuilding, CPPB) と記される。本稿では、紛争防止と CPPB は互換性のある語として使用する。

#### ・「評価報告書 2011」

紛争防止概念を取り入れてから 10 年の節目となる 2011 年に公開された「評価報告書 2011」は、2008 年に欧州委員会の対外関係及び開発担当委員らの承認を受け、ベルギーに拠点を置くコンサルティング会社 ADE がまとめた<sup>18</sup>。「評価報告書 2011」は、2 部構成 (第 1 部 138 頁、第 2 部 280 頁) で、2001 年から 2010 年までの期間に行われた欧州委員会の管轄する政策領域での活動を主な対象とし、それ以外の EU 内の活動に関しては、欧州委員会の政策との調整や統一性という観点から取り上げた。報告書の焦点は、効果 (Impact) と結果志向 (Result-oriented) に置かれ、欧州委員会の戦略やプログラムの改善に向けた課題を明らかにすることを目的としていた。

この時期、欧州では、9.11 米同時多発テロ発生を受け、安全保障と開発を軸にした紛争への介入を論じる傾向が強まり、制度構築や法の支配、経済復興などと併せて治安部門改革 (Security

Sector Reform, SSR) や DDR を行う統合的アプローチの重要性が EU 内で共有されるようになった<sup>19</sup>。一方、イラク戦争を巡り EU 加盟国内の立場の相違があからさまとなり<sup>20</sup>、EU が独自の対外政策を持つべきであるとの声が上がリ、EU として初めて ESS という安全保障戦略の採択に至った<sup>21</sup>。

ESS は、EU が直面している脅威としてテロリズム、大量破壊兵器の拡散、地域紛争、国家の破綻、組織犯罪を挙げた<sup>22</sup>。依然として軍事的能力や米欧関係に重点を置きつつも、EU に隣接する地域の情勢に強い関心を示し、「良い統治」の環を作るとしつつも<sup>23</sup>、国境を越えて拡散するテロや組織犯罪などの問題においては地理的な距離が意味を成さないことも指摘した<sup>24</sup>。こうした脅威を踏まえた上で、ESS は「危機が発生する前に対応することに備えるべきであり、紛争や危機の防止が早すぎることはない<sup>25</sup>」と述べた。同時に、これらの脅威は冷戦期の侵略の脅威と異なり「純粋に軍事的」なものではなく、「純粋に軍事的」な手段によって対応出来るものでもないとし、EU の持つ政治的・外交的・軍事的・文民的手段や貿易・開発支援などを含めた多様な政策を事案に合わせて組み合わせ、能動的に行動することの重要性を訴えた。

以上のように、EU の「大戦略<sup>26</sup>」である ESS は、テロリズム、大量破壊兵器の拡散、地域紛争、国家の破綻、組織犯罪を EU にとっての脅威と位置付けた。ESS は、これらの脅威に対して、ESDP の下で構築された軍事的能力を含めた、EU の持つ多様な政策を用いて、紛争や脅威が生じる前に取り組むことが必要であるとの認識を示したといえる。いずれの脅威に対しても、冷戦期の武力を用いた国家間対立と異なり、紛争防止概念に基づく取り組みが大きな意味を持つ。こうした EES の示す EU の安全保障観は、「評価報告書 2011」を理解する重要な土台となる。

このような地域紛争への関心の高まりを反映し、「評価報告書 2011」が対象とした期間 (2001 ~ 2010) に欧州委員会の CPPB に向けた拠出は 1 億 2 千万ユーロ (2001 年、約 150 億円) から 9 億 6200 万ユーロ (2010 年、約 1200 億円)、約 8 倍に増加し、累計 77 億ユーロ (約 1 兆円) に上った<sup>27</sup>。「評価報告書 2011」は、このように莫大な資金が投じられる CPPB 活動を、欧州委員会の「紛争防止に関する報告書 2001」で示された統合的アプローチ (Integrated Approach) に基づき実施されているのかという点を軸として分析した。

「評価報告書 2011」は、フィールドワークやケーススタディ、そして約 200 の文書、約 180 件のインタビュー、国別戦略や地域戦略のレビューなどを以下の 8 つの設問から分析、評価した。

- ① CPPB 主流化の実現
- ② 紛争の根本的原因への対応
- ③ 短期的活動と長期的活動の連携
- ④ 地理的状況への配慮 (ローカル、国家、地域レベルでの活動の相互作用)

- ⑤ EU内及び他のドナーとの調整や補完性
- ⑥ CPPB活動における欧州委員会の強み
- ⑦ 統合的アプローチを実現するための手段の拡充
- ⑧ 活動の適時性と費用効率性

これら8つの設問は、欧州委員会の取り組みが、「紛争防止に関する報告書2001」で示されたCPPBの視点から妥当であるかを検証し、それを実現するにあたって課題となっている点を洗い出すと共に、巨額が投じられた活動が結果を伴ったのかを明らかにすることを目指したものであった。

その上で「評価報告書2011」は、結論として11の点を挙げた。全体の結論として、2001年以降、欧州委員会は、資金拠出を著しく増加させ、また政策枠組み及びそれに関連する手段を改善したことでCPPBにシフトしていると評価した。その他の主要点としては、欧州委員会は、紛争当事国に影響を及ぼす財政的・非財政的<sup>28</sup>な手段を有するが、こうした手段をCPPB支援に用いてきたことを確認した。欧州委員会は、紛争の影響の緩和、安定化や再建においては価値のある貢献を実現しているとし、個別のEU加盟国と比較してEUの持つ中立的なイメージが強みとなっているとの評価を示した。

一方で、欧州委員会の取り組みは紛争の根本的原因の解決に向けられているというよりも、紛争の影響を緩和したり、或いは、紛争という文脈において旧来型の開発支援を提供するに留まっているとし、CPPBに関して根本的転換が実現してるとは言い難い状況を指摘した。さらに、欧州委員会が文書で示したCPPBや統合的アプローチへのコミットメントと、具体的な実践状況の間には乖離があると述べる。併せて、欧州委員会のCPPBへの支援を阻害する要因として、機構のあり方、人的資源に関する政策、実践的な政策手段やガイダンスなどの体制が整備されておらず、巨額が投じられるCPPBの活動に見合っていない、さらに、欧州委員会の財政的支援が、マנדート(Mandate)やEU加盟国間で合意形成が得られていないことにより、政治対話といった非財政的支援と共に活用されていない、という点を挙げた。

具体的な課題として、例えば、1) 政策レベルで示された紛争防止や平和構築、紛争の根本的原因といった概念的志向は、実施レベルにおいては一般的に妥当ではなく、戦略レベルでは必ずしも共有されていない、2) 欧州委員会の紛争の分析や紛争の原因への配慮(Conflict Sensitivity)及び主流化が体系的ではなく、組織立っていない、3) 欧州委員会の紛争発生後の対応が多くの場合において迅速に行われた一方で、長期的支援への移行が不十分なままである、4) 欧州委員会は紛争の地理的特性に相当程度の注意を向けるようになったものの、ローカル・国家・地域という異なるレベルで行う介入の間の相乗効果を十分に活用していない、5) 欧州委員会は、EU内及び他国や国際機関、NGOとの協力の強化に努めているが、相互の活動の補完性を高めることよりも、情報交

換にとどまっていると述べている。

その上で、「評価報告書 2011」は以下の 8 つの勧告を示した<sup>29</sup>。

- ① CPPB における主要な主体として欧州委員会の役割を強化する
- ② 統合的アプローチを強化する
- ③ 危機管理に焦点を当て、紛争の根本的原因に対応することで、紛争当事国における役割を明確化する
- ④ 委員会の財政的な重みと非財政的な支援を連携する
- ⑤ CPPB に関する妥当な連携の在り方の検討
- ⑥ 適切な手段を備える
- ⑦ 手続き上の予防性 (Proactive) を維持しながらも迅速性を確保する
- ⑧ 紛争下で生じる課題の予測性の改善

まず、①では、欧州委員会の持つ豊富な CPPB 支援に関する手段と EU の個別加盟国に比べて中立性を帯びた立場が、CPPB に関する欧州委員会の強みになっていることを再度確認する。②は、統合的アプローチの強化の必要性を指摘するものであった。これは、欧州委員会を含む EU 内の活動、当該地域におけるローカル・国家・地域というレベルでの活動を統合する、体系的・構造的に紛争分析や主流化に取り組む、また、包括的で簡便、柔軟な早期警戒システムを構築する、EU 内及び加盟国との協調を強化し、情報交換以上の補完性を目指すといった、具体的な内容の勧告である。

③、④、⑤は戦略面に関するもので、旧来の開発支援を越え、紛争の根本的原因に取り組むことや、資金拠出だけでなく政治対話などを併せて行うこと、CPPB に取り組むにあたり当該国の国家机关との協力が妥当であるかについて状況に応じて判断する必要があることを指摘した。

最後に⑥、⑦、⑧は、手段と実施に関するものである。まず、⑥では、CPPB に関する人材と機構的課題を取り上げ、前者に関しては CPPB に関する経験者の採用促進、トレーニング体制の整備、組織的に検証を実施することで経験を蓄積することなどを勧告した。続く⑦では説明責任や透明性の確保の観点から手続き上の予防性を評価しながらも、危機に際しては柔軟な対応が求められること、⑧では紛争地域における活動の困難さを見込む必要性を指摘した。

以上のように、「評価報告書 2011」は、「『紛争防止に関する報告書 2001』の精神に基づけば、CPPB は紛争下或いはその懸念がある国々及び紛争後の国々において、戦略の中心にあるべきである (Should be at the Heart of the Strategy)<sup>30</sup>」という立場から、欧州委員会の CPPB 支援の取り組みを検証した。「評価報告書 2011」が CPPB に関し、欧州委員会が EU 加盟国と比べて強みが

あると指摘したことは、欧州委員会が CPPB に取り組むことを後押しする評価であったといえる。また、「評価報告書 2011」が示した改善に向けた具体的な内容の勧告は、2020年にまとめられた「評価報告書 2020」で検討の対象となり、「評価報告書 2020」では、欧州委員会が CPPB に関して指摘された状況を改善したかが問われることとなった。

#### ・「評価報告書 2020」

「評価報告書 2020」は欧州委員会開発協力総局長、近隣・拡大交渉総局長、欧州対外行動庁 (European External Action Service, EEAS) が、EU の CPPB 支援に関する外部評価をドイツに拠点を置くコンサルティング会社 Particip に委託して実施された<sup>31</sup>。「評価報告書 2020」は、2013年から2018年を対象期間としており、当該期間に EU は 56 億ユーロ (約 7300 億円) を CPPB に拠出した。CPPB に平均で年間 9 億ユーロ (約 1160 億円) 以上を費やしていることになり、CPPB に関し引き続き高水準の拠出が行われていることが分かる。

この時期の欧州では、EU の周辺地域であるシリア、ウクライナでの長期化した紛争や、欧州を目指し押し寄せた記録の人数の移民・難民の問題が、EU にとって極めて大きな政治課題として立ち現れた。一方、EU 内に目を向けるならば、2015年にはイギリスにおいて EU 離脱国民投票の実施を公約とする保守党が総選挙で勝利する一方、フランスではパリでイスラム過激派によるものと見られる同時多発テロが起り多数の犠牲者を出した。さらに、ロシアのクリミア危機、ブレグジット、米トランプ政権の樹立など EU を取り巻く安全保障環境の変化は、EU における安全保障協力強化の動きを後押しした。

こうした状況の中で、EU としての方向性を示し、加盟国をまとめ、EU 市民が求める安全を EU が提供する姿勢を示すために、2016年に新たな安全保障戦略として EU GS が採択された。EU GS は、2003年に採択された ESS と比較し、紛争防止概念を一層色濃く反映した。EU GS は、EU の域外と域内の安全保障が結びついている状況を指摘した上で<sup>32</sup>、国連を中心としたルールに基づく国際秩序を促進すること<sup>33</sup>、EU の紛争と貧困の根本的原因への対応、人権の促進に関しグローバルに行動すること<sup>34</sup>、そしてこれらの問題に対して他の国や地域機構、国際機関と協力して責任を果たす姿勢を示した。その上で、EU GS は優先事項として、① EU の安全保障 (域内)、② 東・南隣地域における国家・社会的回復力、③ 紛争に対する統合的 (包括的) アプローチ、④ 協調的地域秩序、⑤ 21 世紀におけるグローバルガバナンスを挙げた。そして、これらの問題に対して、平和と安全、豊かさ、民主主義、ルールに基づく国際秩序が EU の対外行動を支える極めて重要な関心であると位置付け、これらの点を EU 内外で追求する姿勢を示した。

モゲリーニ EU 外務安全保障政策上級代表は EU GS の冒頭で、「軍事的能力や対テロと同じように雇用や包摂的社会、人権に焦点を合わせた」とし、欧州内外の平和構築や国家や社会の復元

力 (Resilience) に対応していると述べた<sup>35</sup>。こうした EU の安全保障に対する姿勢は、「原則のある現実主義 (Principled Pragmatism<sup>36</sup>)」という言葉が象徴するように、EU が安全保障において理想論を掲げたというより、長期的な取り組みによるほか対応策がない欧州の現状の厳しさを浮き彫りにしたといえよう。同文書が指摘した EU が直面する安全保障上の問題の多くが、従来の安全保障の議論において王道の手段であった軍事力によって対応できる性質のものではないことを反映し、文書全体のボリュームから考えると安全保障の軍事的側面に対する言及は限定的であった。むしろ、紛争の防止、人間の安全保障の促進、不安定さの根本的原因への対応と、より安全な世界に向けた努力に幅広い関心を寄せると言及した点が大きな特徴だといえる<sup>37</sup>。

EU GS の採択は、軍事的な脅威だけでなく非軍事的な脅威に対しても EU が取り組まなければならない状況に EU が置かれたことを象徴的に示している。欧州の安全保障をめぐる環境が、冷戦期とも、また ESDP が採択された 2000 年代初頭までの時期とも大きく変化し、今日の EU にとっては、周辺地域の安定が、自らの安全保障の観点から重要な問題となった。非軍事的脅威に直面している EU の状況が、紛争防止概念の EU 内における定着を後押ししたといえる。

「評価報告書 2020」は、欧州委員会の CPPB の取り組みを分析、評価した。3 部構成 (第 1 部 86 頁、第 2 部 159 頁、第 3 部 109 頁) で対象とした期間は 2013 年から 2018 年である。そして、500 以上の文書、600 以上のインタビュー、29 件のフィールドワーク、12 件のケーススタディを対象とし、1) 政策・戦略、2) 統合的アプローチの促進、3) CPPB 支援の履行、4) 結果とその持続性の 4 点を検証するため、以下の 7 つの設問を策定した。なお、「評価報告書 2020」の立脚点が「評価報告書 2011」であったことは、EU の CPPB 支援の活動に関する評価が地道に蓄積されていることを示している。

- ① (EU の他の政策との関係における) 妥当性と一貫性
- ② 実施へのアプローチや手段の妥当性
- ③ (EU 加盟国や国際・地域機構などとの) 調整と補完性
- ④ (欧州委員会の) 強み
- ⑤ CPPB の主流化や紛争の原因への配慮などについての支持の程度
- ⑥ 短・中期的な CPPB 活動の成果
- ⑦ 長期的な CPPB 活動の影響と持続性

「評価報告書 2020」の結論は、「評価報告書 2011」と比較し、EU の CPPB 支援能力が改善された点と、依然として抱える課題を示した<sup>38</sup>。改善された点としては、政策や戦略で示された CPPB の視点が強化され、下位レベルでの戦略やプログラムに反映されるようになったこと、EU 内及び

EU加盟国において紛争や危機に統合的アプローチで取り組むことの重要性への認識が高まったこと、紛争の原因への配慮の重要性に関する認識も改善され、それを実現するための組織のあり方や人的資源、手段などが強化されたことも指摘した。また、紛争下の状況に配慮する柔軟さが増したことや、EEAS内にCPPBを支援する専門部署が設置されたことを評価し、EUにとってCPPB支援は著しい強みとなっていると述べた。

一方、「評価報告書2011」で指摘されながらも、引き続き残る課題として、予防的というよりも問題が起ってから対応がなされており、早期警戒が早期対応に繋がっていないこと、EUの対外政策全般におけるCPPBの主流化が不十分であるため、本部やEU代表部での統合的アプローチの運用が遅れていることを挙げた。また、「評価報告書2020」は、主流化の遅れの背景として幹部級を含め適切な能力を持つ人材を強化する戦略の欠如があるとし、CPPBに関し組織的な経験の蓄積に関してはほとんど改善がみられていないことなどと併せ、欧州委員会の取り組みにおける課題を指摘した。

その上で、「評価報告書2020」は、以下12点を勧告した。先に挙げた4つの検証事項との関連では、1) 政策・戦略の領域が①、②、2) 統合的アプローチの促進が③から⑤、3) CPPB支援の履行が⑥から⑩、4) 結果とその持続性が⑪、⑫に対応している。

- ① 戦略や政策にCPPBを統合
- ② CPPBに関するEUの概念的枠組みを明らかにし、CPPBの主流化のための行動計画を策定
- ③ 国別レベルで政策や戦略を強化
- ④ CPPBに向けた統合的アプローチの促進におけるリーダーシップの向上
- ⑤ 人権やジェンダーの視点のCPPBへの統合強化
- ⑥ EUの強みを戦略的に活用
- ⑦ 資金や機構のあり方を目的に適合させる
- ⑧ 人的資源に投資
- ⑨ EU内の調整を強化
- ⑩ すべてのEUの対外行動における紛争の原因への配慮を促進
- ⑪ モニタリングや評価、学習を改善
- ⑫ CPPBに関する持続的な成果を得る

まず、1) 政策・戦略について<sup>39</sup> ①、②で、国別レベルの戦略文書や決定に際して明確にCPPBを取り入れること、「ヨーテポリ・プログラム」の採択から20年がたち、EUがCPPBに関する新

たな戦略・プログラムを採択すること、分析の共有や優先順位に関する合意形成を進めることで当事国の主体との政策的・戦略的關係を強化することを挙げた。

2) 統合的アプローチの促進については<sup>40</sup>、③から⑤が扱い、優先順位に関する政治的リーダーシップの強化を通じ統合的アプローチの実践を改善することや、CPPB 領域以外の政策との統一性を高めること、そして、CPPB に人権やジェンダーの視点の導入を強化することを勧告した。

3) CPPB 支援の履行については、⑥から⑩の6点について勧告をした<sup>41</sup>。まず、豊富な資金や相対的に中立的な立場などの EU の強みを戦略的に活用することや、2021 - 2027 年多次財政枠組み (The Multiannual Financial Framework, MFF)<sup>42</sup> で示された近隣・開発・国際協力インストルメント (The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument) の運用が紛争下にある国及びその恐れがある国の状況に鑑みなされるようにすること、そして、人的資源への投資を強化することを挙げた。さらにパートナーとなる国際機関や国家或いは EU 加盟国と共通の理解を形成し、それを土台とすることで調整を促進すること、最後に、EU の対外行動の全てにおいて紛争の原因への配慮の視点の導入を進めること、組織として CPPB に関する経験を蓄積するためにモニタリングや評価への投資を増すことを勧告した。

4) 結果とその持続性に関しては⑪、⑫において<sup>43</sup>、CPPB の成果を継続させるために、EU の支援の調整や補完性の強化により、当該国家やローカルパートナーの能力構築やオーナーシップを促進することを挙げた。

このように「評価報告書 2020」は、「評価報告書 2011」を出発点とし、そこで提起された課題がどこまで改善されたのかを明らかにし、改善された部分については、一層の充実に向けた勧告を行ったといえる。また、評価報告書の中で、「ヨーテボリ・プログラム」や「紛争防止に関する報告書 2001」で示された EU の対外政策のあるべき姿との乖離が繰り返し指摘されることにより、紛争防止概念が数ある EU の対外政策の中に閑却してしまうことが回避されている。

「評価報告書 2011」と「評価報告書 2020」で示された勧告を比較すると、例えば、CPPB の主流化や人的資源の不足、そして長期的な成果という点では依然として課題は残っているものの、一方で、EU の対外政策の中に紛争防止概念が根付きつつあることも読み取れる。例えば、紛争防止概念が実施により近い段階までは浸透していないとの指摘は、逆に言えば、ハイレベルでの戦略や政策の段階では定着がみられていることを示している。EU 内及び EU 加盟国において統合的アプローチの重要性への理解が深まったという「評価報告書 2020」の指摘と併せて考えると、全体として EU の対外政策の中で、紛争防止概念への理解が深まり、紛争防止概念を選択肢の一つとしてではなく、むしろそれを前提とするようになってきたことがうかがえる。

また、「ヨーテボリ・プログラム」が EU 内の関連機関で紛争防止概念を主流化することを目指したのに対し、「評価報告書 2020」の勧告は、すべての EU の対外行動において紛争の原因への配慮

を促進すると述べており、対象がより広がっている。また、国際機関や国家或いはEU加盟国との関係についても、政策や活動のための共通の理解を形成するという、「評価報告書2011」で行った単なる情報交換の促進という勧告から一歩踏みこんだものになった。「評価報告書2020」の勧告が、1) 政策・戦略の部分で「ヨーテボリ・プログラム」を更新する新たな文書の採択を提起した点は、現在のEUの状況を踏まえた上で紛争防止概念を改めてその対外政策の中に位置付けることを意味し、紛争防止概念の今日的意義を認めるものといえよう。

#### 4. 終わりに

EUにおいては、「ヨーテボリ・プログラム」や「紛争防止に関する報告書2001」により、対外政策の中で紛争防止概念を主流化するというEUの姿勢が示された。その後、EUを取り巻く国際情勢の変化に伴い、紛争防止概念はEUの対外政策の中で重要な柱となっていく。現在、EUのCPPBの取り組みは、日本円にして年間約1000億円という巨額が投じられる政策領域となった。本稿で取り上げた「評価報告書2011」及び「評価報告書2020」では、紛争防止概念の主流化をEUのすべきことという前提の下で、それが実行に移されているかという視点から検証が行われた。こうした検証の対象となったことが、EU内において紛争防止概念の定着を後押ししている。EUが紛争防止概念をその対外政策に取り入れることを自らに課したことにより、EUの対外政策が、紛争防止概念の観点からも評価を受けることになったといえよう。

- 
- 1 バリ (2015)、ニース (2016)、バルセロナ (2017) など起こった大規模なテロが記憶に新しいが、イギリスやスウェーデン、ベルギーなどでも散発的に発生している。欧州難民危機 (2015年) はシリア内戦 (2011-) をきっかけに発生した。
  - 2 もちろん、欧州において軍事的脅威がなくなったわけでない。東側では、ロシアの軍事的活動の活発化を物語るウクライナ東部での武力衝突やクリミア併合 (2014) が起こっている。
  - 3 Marlies Glasius, Mary Kaldor (eds.) (2005) *A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities*, Routledge.
  - 4 (2002) 'From Nice to Laeken: European Defence, Core Documents. Vol. 2'. Institute for Security Studies, European Union. pp.64-68. 以下 Gothenburg Programme. 以下、ヨーテボリ・プログラム。
  - 5 Communication from the Commission on Conflict Prevention, COM (2001) 211 final.
  - 6 廣瀬方美 (2020) 『EUの紛争防止概念とスウェーデン—新たな安全保障の視点とその確立—』津田塾大学、博士論文参照。
  - 7 The European Commission (2011) 'Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace Building', Microsoft Word - CPPB Final Report - Main v1-27-20111025\_vm-lei\_ATR-lei-vm-lei.doc (europa.eu), 2020/12/15, 以下 Evaluation2011.
  - 8 The European Commission (2020) 'External Evaluation of EU's Support to Conflict Prevention and Peacebuilding (CPPB) 2013-2018', FWC COM 2015 EuropeAid/137211/DH/SER/Multi Specific Contract N°2018/39686, [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/cppb-eval-final-report-2020-vol-1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/cppb-eval-final-report-2020-vol-1_en.pdf), 2020/12/15,

- 以下 Evaluation2020.
- 9 例えば Eva Gross, Ana E. Juncos(eds.) (2011) *EU Conflict Prevention and Crisis Management: Role, Institutions and Policies*, Routledge; Richard Whitman, Stefan Wolff (eds.) (2012) *The European Union as a Global Conflict Manager*, Routledge; Maria Grazia Galantino, Maria Raquel Freire (2015) *Making Crisis, Making Peace: Towards a Strategic EU Vision for Security and Defence*, Palgrave.
  - 10 最近のものとしては Nana Macharashvili, Ekaterine Basilaia, Nikoloz Samkharade (2017) ‘Assessing the EU’s Conflict Prevention and Peavebuilding Interventions in Georgia’, Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, (Assessing the EU’s conflict prevention in Georgia.pdf (dcaf.ch) 2021/2/15).
  - 11 Eva Gross, Ana E. Juncos (eds.) (2011) *EU Conflict Prevention and Crisis Management: Role, Institutions and Policies*, Routledge.
  - 12 Jan Wouters and Frederik Naert (2001) ‘The EU and Conflict Prevention: A Brief Historic Overview’. Institute for International Law, Working Paper. (<http://www.law.kuleuven.be/ijr/iir/nl/onderzoek/wp/WP52e.pdf>, 2016/9/3.)
  - 13 以下の両文書については、廣瀬、前掲論文を参照。
  - 14 政策形成や実行などすべての段階で紛争防止の観点から評価し、その視点を反映させること。
  - 15 Council of the European Union (2003), ‘The European Security Strategy’, <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>, 2020/12/20, 以下 ESS.
  - 16 EEAS (2016) ‘Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy’, [eugs\\_review\\_web.pdf](https://www.european-council.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf) (europa.eu), 2020/12/20, 以下 EU GS.
  - 17 二つの報告書は各々2部構成、3部構成となっている。以下では評価の全体像を示すそれぞれの第1部を使用した。
  - 18 ADE のウェブサイトによれば、①評価とモニタリング、②地域政策とイノベーション、③経済政策と公共財政、④地域開発と環境という4つの領域におけるコンサルティングを得意としている (ADE - Aide à la Décision Économique (Consulting and Advisory Services) 2021/2/15)。
  - 19 SSR や国家の脆弱性に関する欧州委員会の報告書や欧州理事会の主要文書については Evaluation 2011, p.6 参照。なお、統合的アプローチと並んで包括的 (Comprehensive) アプローチという語も使用されるが、併用されることも多いので、本稿では統合的アプローチで統一した。
  - 20 植田隆子編著 (2007) 「第4章 共通外交と安全保障」、『対外関係』、EU スタディーズ 1、勁草書房、57頁。
  - 21 ヴェネッソン、パスカル (2007) 「終章 欧州の大戦略—ポストモダン時代のリアリズムを求めて」、植田隆子編、『対外関係』、勁草書房、246頁。
  - 22 (2003) ‘A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy’, pp.5-7.
  - 23 Ibid., pp.9-10.
  - 24 Ibid., pp.8-9.
  - 25 Ibid., p.9.
  - 26 「大戦略とは、一般的に、ある政体の安全保障上の目的とその達成の方法の構想である (ヴェネッソン前掲論文 245頁)」。
  - 27 Ibid., p.7.
  - 28 政治対話やハイレベルの仲介、オブザーバーの派遣などを指す。
  - 29 Ibid., pp.105-116.
  - 30 p.17.
  - 31 Particip 社は国際開発の領域を強みとし、モニタリングや評価、能力・組織の改善、政策助言など幅広いサービスを行っている (Overview (particip.de) 2021/2/15)
  - 32 EU GS, p.7.
  - 33 Ibid., p.8.
  - 34 Ibid., p.8.
  - 35 Ibid., p.4.
  - 36 Ibid., p.8.
  - 37 Ibid. p.14.

38 Evaluation 2020, pp.56-67.

39 Ibid., pp.69-71.

40 Ibid., pp.71-72.

41 Ibid., pp.73-78.

42 欧州開発基金に替わる新たな枠組み。

43 Evaluation 2020, pp.78-79.