

平和のための共同体としての欧州連合 一日欧の平和研究

ハンス＝ディートマール・シュヴァイスグート

(欧州連合大使)

本稿は、2012年11月30日に行われた、「立命館大学国際平和ミュージアム開設20周年記念国際平和シンポジウム」『平和研究所の軌跡・課題・可能性』での、ハンス＝ディートマール・シュヴァイスグート欧州連合大使講演『平和のための共同体としての欧州連合－日欧の平和研究』の内容（仮訳）であり、正文は英文である。

「平和とは戦争が無い状態ではない。平和とは、美德であり、心の状態であり、慈愛、自信、正義を求める心持ちである。」バールーフ・デ・スピノザ (1632－1677)

貴学から本シンポジウムへのご招待をお受けした時には、欧州連合が**2012年ノーベル平和賞**を受賞することを知りませんでした。これは大変な荣誉であり、欧州市民が大変誇りにできることだと思います。また、今この時期の受賞であることから、この平和賞は、欧州に対する**承認と訓戒**の両方の意味合いを持つように思えます。

この平和賞は、欧州が何世紀にもわたる戦争と紛争を克服したことへの**承認**です。度重なる戦争により夥しい数の人命が失われ、ついには欧州に端を発した第二次世界大戦により各国は廃墟と化しました。戦後欧州に登場した政治家の勇氣とビジョンと決意に、ふさわしい評価が与えられたものと、考えています。その



EU創設の父たちは、大胆にも、主権や国家的自立という伝統的な概念を改め、主権と資源の共有と共に、強い経済と政治的自由を土台とする欧州を想像することにより、武力闘争など考えもできないような民主国家の連合を構築する道を開いたのです。

しかしまた、現下の欧州における経済・金融危機により、欧州連合の有効性について、現在の欧州の指導者の、創設時のビジョンへのコミットメントの強さについて、疑義が生じている時の受賞であることから、この賞には訓戒の含みがあるとも、感じております。短期的な危機管理には、ユーロ圏とより統合した欧州に必要な新しい構造を築くための協働作業が伴わなければなりません。確かにこの2年間で大きく前進しましたが、まだやるべきことはたくさん残っています。ローマ条約に謳われる「かつてないほど緊密な欧州」への旅は、まだ最終目的地に到達していません。このノーベル平和賞のおかげで、平和と安定と繁栄を当然視してはならないことを、そして戦後の欧州を率いた指導者と同様に、現代の指導者にも、勇氣とビジョンと決意が必要であることを、再認識しました。

この観点において、**ノーベル平和賞は、欧州統合のプロジェクトを再生させるべく、全欧州市民の意欲を掻き立てました。**しかしまた、強力な超国家的機関を擁する地域統合が、法の支配を礎に、いかにして平和と安定と繁栄を醸成することができるのかについて、欧州域外で議論を巻き起こしているとも考えられます。

もちろん、EU自らが欧州における平和を単独で担っていると主調するつもりはありません。環境に喩えるならば、欧州において平和という生物が根を張り、花を咲かせるとすれば、その生態系は複雑を極めることでしょう。NATOと米国も重要な役割を果たしています。欧州評議会も、1949年に創設された国際機関として、法の支配、人権、法的基準、文化協力などにおける欧州諸国の協力を、促進しています。また、

OSCE（欧州安全保障協力機構）と、その前身である CSCE（全欧安全保障協力会議）も、軍備縮小、信頼醸成、人権問題と民主化改革において、重要な役割を果たすに至っていることを忘れてはいけません。全会一致規則により、しばしばその効果が制限されはしますが、選挙監視において、またソ連邦崩壊後に残され、今では半ば忘れ去られている、いわゆる「凍結された紛争」の停戦監督において、目覚しい効果をあげています。

このような機関と、過去 60 年間ににおける共通ルールの策定、仲介、仲裁、平和的協力の仕組みを擁する EU 諸機関との相乗作用のおかげで、2 世代前には思いもつかなかったほど質の高い生活を、現代の欧州が享受できているのです。それはまた、以前であれば紛争を生じかねなかった EU の機関が、衝撃に対する抵抗力を強めることにつながりました。1989 年に起きた歴史的事件に続く、ドイツ再統一、新たに自由化した中東諸国の EU 加盟など、直近に起きた出来事を考えるだけでお分かりのことと思います。

ご参会のみなさま

EU は、**変貌する勢力**としても、また域外の国々に対する発信力においても、顕著な成果をあげてきました。幾度もの拡大により、加盟国の数は 6 から 27（来年には 28）になりました。EU は世界最大の経済と 5 億人からなる統合市場を構築するのみならず、冷戦時代に分裂した大陸を、民主主義国家の家族へと変貌させました。戦後の欧州において、民主主義国家は少数派であったことを、我々は忘れがちです。もし欧州連合への加盟という目標がなかったら、まず 1970 年代に南欧の一部で始まり、1990 年代には鉄のカーテン解体後の中東欧諸国へと波及した、独裁主義から民主的市場経済への移行が、あれほどスムーズに実現したでしょうか。西バルカンにも同じことが言えます。旧ユーゴスラビアの血なまぐさい分裂の後、スロヴェニアに続き、クロアチアが来年 EU への加盟を果たしますと、同地域から 2 つ目の加盟国が誕生することになります。他の国々の場合には、EU 加盟ははるかに長い道のりです。しかし、欧州を目指すことは EU 加盟と同意語に考えられていることは、明らかです。

では **1989 年**に戻りましょう。この年には、中央欧州において平和的革命が起き、同地域の国々が共産主

義独裁から開放されました。最終的にはソ連邦そのものの崩壊につながり、欧州における冷戦の終結を具現しました。

それはもちろん事実ですが、この一連の出来事の重要性は、ソビエト帝国の分裂を超えて、欧州におけるパワーバランスのシステムを終焉させるにいたったとも言われています。そもそも、その源はウェストファリア条約にさかのぼり、冷戦がその最も危険な顕示でありました。

では、このような動きが**平和研究**におよぼしてきた影響を、考えてみたいと思います。

ご存知のように、**欧州における平和研究**を最初に触発したものは、冷戦における超大国の対立でした。それは、ソビエトとその衛星諸国と、米国の間の対立において、欧州が再び戦場になることを、想定したからです。欧州が大戦による荒廃から着実に回復し、復興を遂げる中でも、欧州には根深い不安が依然として存在していました。それは、欧州諸国が享受していた平和のよろさを、当時の西欧の政治家たちは、きわめてはっきりと自覚していたからです。核兵器が使用される可能性は、鉄のカーテンの両側に数多くの核保有国が存在していることから、決して非現実なものではなく、特に緊張が高まった時期には、一般国民の念頭から離れることはありませんでした。従いまして、平和研究への衝動は、極めて倫理的なものであり、良心的な平和主義に科学的裏づけを与えるものでした。

1959 年オスロで、欧州における平和研究が社会学における学際研究分野としてヨハン・ガルトゥングにより創設されました。その研究所は、今もなお、武装闘争の発端、行動、回避、平和的解決を扱っておりますが、より根本的な問題である、平和と暴力の社会のおよび構造的原因の分析も行っています。

本日の講演内容の枠を超えてしまうため、欧州における平和研究の現状を詳述するつもりはありませんが、冷戦後、平和と紛争に関する思考の範囲が広がりました。東西対決が終わることにより、世界の歴史が平和な時代へと導かれるという希望は、実現しませんでした。

しかし、今日の我々がもつ「平和」の概念は、1950

年あるいは1980年における平和の定義とは、大きく異なっていると考えられます。平和は、単に紛争がないこと、あるいは戦後時代の「武装平和」を意味するのではなく、よりダイナミックな概念になりました。その結果、紛争の潜在的原因を特定し、解決する期待が存在しています。

これは、暴力的紛争の根源である要因を特定するための試みへと、つながりました。我々に早期警告を与える「紛争指標」を開発するための様々な試みが行われました。今ではすばらしい文献ができており、提供される指標は、開発成果や汚職というものから、法の支配、人権尊重など、定量化がより困難な概念まで、多様なものとなっています。個々の手法の利点については議論の余地があるでしょうが、この作業が我々の分析の洗練度を高めることにつながった事は、すでに証明されています。しかしながら、早期警告は迅速で適切に計画された介入があってこそ、有意義であるという事実は変わりません。政治的意思決定プロセスと、対応するための方策の両方が必要であるということです。

欧州においては、この分析作業の結果、それまでの手法に大きな変化が生じました。

- ・脅威が現存している場所の再評価につながった。
- ・より強力な欧州共通安全保障政策（紛争回避と平和構築が中心）の必要性の明確化につながった。
- ・非対称の脅威という問題の深刻化にあわせ、国内政策と対外政策、開発政策と安全保障政策という伝統的区分があいまいになった。

新たな脅威の評価

冷戦および東西対立の終結により、大規模な国家間の対立の脅威は薄れました。しかし、旧ユーゴスラビアの暴力的分裂、イラクやアフガニスタンにおける戦争、最近では北アフリカおよびシリアにおける国内緊張を見るにつけ、戦争は過去のものではないことを痛感します。しかし、不安定の原因は違うように見えます。紛争の原因が国家間ではなく国内にあることが、しばしば見受けられるからです。そのために、紛争原因への対応においても、またその解決のための行動においても、伝統的な国としての枠組みを超えることが必要、との理解が進んでいます。



このような複雑化した世界と折り合うために、自らの政策が安定に寄与しているのか、はたまた安定を阻害しているのかという点に、より大きな注意を払うようになってきました。メアリー・アンダーソンが影響力のある著書、「Do no harm」で指摘しているように、拙策による開発援助は紛争の原因になり得るのです。第三国との政治関係において、法の支配の弱さを克服し損ねることは、将来への問題を蓄えかねません。

テロやサイバー・クライムに起因する非対称脅威の出現、世界が今直面している環境の緊急性、エネルギー安全保障の探求などは、国際問題解決の伝統的モデルに、挑戦状を突きつけています。しかし、地域および准地域グループ（アフリカ連合、アラブ連盟など）が、このような問題の対応における政治的正統性の新たな源泉として登場しています。安全保障理事会は、世界の平和と安全保障の構造における屋台骨であることに変わりはありませんが、もはやそのような問題に関する協議と活動のための唯一の坩堝では、なくなりました。

しかし、旧ユーゴスラビアの暴力的分裂、イラクやアフガニスタンにおける戦争、最近では北アフリカおよびシリアにおける不安定な状況の結果、国内紛争への介入にとって正しい時期はいつであるのか、という疑問が生じました。「人道的介入」の概念と「保護する責任」は今も争点になっています。これに黄金のルールはないのです。新たな問題が発生するたびに、EU内では激しい議論と意見の不一致が現実的に起きていますが、いくつかは絞られた基本的なパラメータについて、コンセンサスができて始めています。すなわち、介入は国連憲章に合致していること。国連もしくは地域あるいは准地域組織の承認を通して、最低限の政治的正統性を満たすものであること。範囲が制限されていること。最終状況についての明確な概念が軸にあり、

その実現に必要な方策に裏付けられていること。紛争地の国民の正当な祈願を反映していることです。シリアでは、バラバラであった反体制派グループがようやく連合し始めていますが、この最後の基準を決めることがいかに注意を要するものであるかを証明する直近のケースだといえましょう。EU がまもなく平和維持オペレーションを起動させる予定であるマリが、もう一つの例です。地域的側面を有する紛争が1つの国の中で発生しているケースです。

より強力な共通外交安全保障政策

EU はリスボン協定のかなり前から、独自の形で外交政策を積極的に進めていました。かつては、それを外交政策と呼ぶこともなく、自らの外交部局を擁してもいませんでしたが、平和という大義の実現のために、影響力を発揮することは可能でした。

拡大プロセスがその好例です。政治的・経済的関与と、基準を基本とする手法により、制度・司法・経済・民主的改革を促進することで、近隣諸国の安定化を実現しています。

ACP 諸国に対する開発援助と貿易優遇措置の提供において、EU が果たす中心的役割には、遠大な政治的枠組み（コトヌー協定）が土台となっています。これは仲介や紛争解決においても積極的に動いてきたことを、意味しています。EU の開発資金を活用して、アフリカ連合の平和維持部隊に対する資金供与を継続しています。

しかし、欧州統合が域内の平和と繁栄を維持するためには、域外においてもより効果的に自らを代表することが必要であることが、わかって来ました。興味深いことに、まだEU に統合された外交部局がなかった頃、その必要性を主張する論理の大半が、EU の平和維持活動の経験に基づくものでした。より重要なことは、暴力的な紛争の回避と実質的な紛争後の安定には、統合された手法が不可欠であるとの認識が、その源にあるということです。おそらく、包括的な政治的アプローチの下で、EU の開発・平和維持・経済支援の統合が実現していることこそ、この分野における EU の今の貢献を形付けていると思われます。

EU 手法にはもう一つの特徴があります。国連ある

いは地域的枠組みにおいての作業を、我々は常に望んできましたが、平和の擁護と和解プロセスに、EU が政治的責任を直接担う用意もあるということです。EU の CSDP（共通安全保障防衛政策）の概念は、われわれが執行機能を持つことを許しています。すなわち、適切なマンデートに基づき、そのような権限の暫定的な国際的信託が、安定プロセスにとり不可欠であると考えられる場合において、通常は主権国家に保有されている特定の権限を、行使する体制が、EU には整っています。

このように、欧州における平和研究は、ある時は紛争研究を扱うことに、またある時は対話、仲介、決着、和解のみならず、最終的には信頼醸成を確保するための方策を提供することにと、目的を変える必要がありました。このことは、私の母国であるオーストリアに作られた5つの平和センターについても同じであります。その一つ、シュレイニングにあるセンターは、平和の城とも呼ばれることがあるのですが、最近スリランカにおける和解への貢献を試みました。

ご参会のみなさま

ここで、EU が世界に平和を推進するために何をしているかについて、簡単に言及したいと思います。EU は、世界最大の経済・貿易圏として、また最大の開発援助を提供している立場から、現在では安全の確保において大きな役割を果たすに至っています。紛争回避、平和構築、危機管理を目的とした包括的手法に焦点を当てる中、外交ネットワーク、軍事および民生能力、対外援助施策、キャパシティ・ビルディングなど、EU がもてる手段を複合的に駆使しています。

平和構築と紛争回避は、リスボン条約の下で設立が規定され、EU の外交部局として2年前から稼働している、EEAS（欧州対外行動庁）の任務の柱でもあります。実際のところ、平和、EU の価値観、人々の福利の推進は、「平和の維持、紛争の回避、国際的安全の強化」とともに、同条約に謳われています。この枠組みにおいて、欧州連合は、脆弱で紛争が生じやすい状況にある諸国について、紛争分析の組織的使用を促しています。

EU の現場における予防外交の柱は仲介です。これは、紛争国における紛争回避と平和構築における最も

重要な手段です。

2009 年 11 月に採択された、EU の仲介および対話の能力を強化するためのコンセプトに基づき、EU は自らの仲介支援能力を開発してきました。

EU 特別代表、EU 代表部、CSDP（共通安全保障防衛政策）ミッションなどが、政治的に高いレベルの協議から、政治的ファシリテーション、信頼構築にいたる、様々な仲介努力に頻繁に取り組んでいます。

また、EEAS の内部に「紛争回避、平和構築、仲介制度」を専管する課を特設しています。

アシュトン上級代表自身が最近仲介に関与した地域の一つが、セルビアとコソボです。これは、バルカン西部の国々の EU 加盟を実現する前に、超えなければならないハードルの一つとして残っている問題です。

2007 年に安定化制度（IfS）が緊急対応メカニズムの後身として設置されたことにより、EU は紛争回避、危機管理、平和構築の分野における活動を大幅に強化してきました。

この IfS における危機対応プロジェクトは、仲介支援、信頼醸成、暫定政権、法の支配の強化、移行期の正義、紛争における天然資源の役割など、広範な課題に焦点を当てています。他の EU の資金源からの支援が間に合わない場合でも、IfS の下で、危機状況と危機が発生しつつある状況のいずれにおいても、そのような活動を支えることができます。

IfS は、これまでに世界中における数多くの危機対応プロジェクトに資金を充当してきました。その中でアフリカ、アジア太平洋、バルカン地域に最も多くの割合が供与されており、中東、南米、カリブ海地域がそれに続いています。

IfS の革新性は、平和構築パートナーシップにあります。それは、特に活動範囲がひろい市民社会団体が、この分野において貴重な専門能力を有しているという認識を基礎としています。

同パートナーシップは、危機前の状況における関連機関のキャパシティ・ビルディングを包含しています。

例えば、早期警告システムの開発、仲介と和解サービスの提供、民族間の緊張への対応などの能力です。また、紛争後あるいは災害後の回復を改善する措置の対応をしています。

この IfS により、地域全体に広がるような危機や世界の脅威に対応する、長期的な国際的、地域的、国家的能力の向上に、EU は寄与することができるのです。

ご参会のみなさま、まともに入りたいと思います。

欧州連合はその創設以来、回避戦略から、危機後の再生・復興まで、危機サイクルの全段階に関与してきました。前述のとおり、EU は危機状況に対して一貫性があるとともに包括的なアプローチをめざしています。先ほど私が言及した施策は、いわゆる ESDP 行動を補完するものです。

ESDP は、FYROM（マケドニア旧ユーゴスラビア共和国）、コソボ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、被占領パレスチナ地域、ギニアビサウ、コンゴ民主共和国、スーダン・ダルフール、チャド、中央アフリカ共和国、ソマリア、アフガニスタン、モルドヴァ、ウクライナ、イラク、グルジアとともに、アチエにおいても実施されており、後者はおそらくアジアにおける紛争解決への EU の関与の中で、最も奏功しているケースといえるでしょう。

このようなミッションは、主に、警察、司法、税関改革、キャパシティ・ビルディングを支援しています。また、敵対を終わらせる合意の促進と、その確実な遵守を助ける役目も果たしています。民間人、難民、人道活動家、国連職員の安全を確保するための重要な任務もあります。さらに、ESDP ミッションは、必要に応じて国境監視や海賊対策などの、特定の分野における支援をすることも可能です。

締めくくりとして、EU の政策行動にとって、**人権が中心にある**ということを、強調したいと思います。人権を促進せずして、平和はありません。これは、貴学の平和ミュージアムと共有する概念です。EU は人権を普遍的かつ不可分なものと、考えています。EU は域内においても、また域外国との関係においても、常に人権の推進と擁護を積極的に進めています。第三国との連携協定には、必ず、人権が相互関係の不可欠

な要素であることを規定する条項が含まれています。

EUの人権政策は、市民権とともに、政治的・経済的・文化的権利など広い領域を包含しています。紛争状況に直結している場合には、婦人、児童、少数派に属する人々、非難を余儀なくされた人々の権利に力を入れることが多くなります。2007年から2013年までに、11億ユーロの予算をもって、民主主義と人権のための欧州制度がNGOの支援を行っています。今年の9月1日には、アシュトン外務・安全保障政策上級代表が、人権特別代表を任命したことにより、EU人権政策の効果と存在感が高まりました。

本日の講演において、平和研究そのものより、むしろEUが内外の政策において、平和と民主主義と人権を、常に中心に据えているということに、焦点を当ててお話を、お許し下さい。我々は皆様の研究に鼓舞されておりますとともに、日本とEUが、最も国際的な課題ではないにせよ、多くの点に関して、価値観と見解を共有していることが、今後の活発な学術協力へとつながり、合同研究や活動が増えることを、祈念しています。

最後に、短い結論を述べたいと思います。EUの過去60年間における経験から学んだことを一つあげるとするならば、国家間が力比べをすることで、平和が保証されることはないということです。国と国の関係の中心に法の支配を据えることにより、対話を制度化することにより、過去の紛争の痛ましい記憶を克服するため、政治的指導者の絶え間ない努力を続けることにより、それは達成されるものです。我々が今享受している貴重な平和を守るためには、絶え間なく注意を払う必要があります。