

## ミレニアム・チャレンジの10年 新たな開発協力戦略を模索する EU

大隈 宏

こんにちの多極世界において EU は、世界のすべての地域に対して、その存在をアピールしなければならない。EU は、いままで以上に効果的かつグローバルな共通外交安全保障政策を通じて、またより効果的かつ多彩な開発政策を通じて、さらには合意に基づく共通のルールに合致するかたちでの市場開放に向けた多角的な貿易政策を通じて、対外的アイデンティティの構築を推し進めている。

(*Green Paper*, 1996)

グローバリゼーションの進展、とりわけ貿易や民間投資の着実な増大は、新たな可能性をもたらす。しかしそれは同時に、マージナリゼーションの危険性をも内包している。・・・貧困、およびそれに起因する排除は、紛争の根本原因であり、きわめて多くの国や地域において、安定や安全を脅かすものとなっている。

(*The European Community's Development Policy*, 2000)

世界に蔓延する貧困に対する闘いは、単に道義的な責務にとどまらない。豊かな国と貧しい国とが相互依存関係にあるこんにちの世界においては、それは同時に、より安定した、平和で豊かな、そしてまた平等な世界の構築に資するものでもある。

(*The European Consensus on Development*, 2005)

## 第1章 はじめに

OECD/DAC, *Development Co-operation Report 2005* によれば, 2004年に欧州委員会が供与した ODA および OA は, それぞれ総額で 87 億ドルと 42 億ドル, 対前年比ではそれぞれ 21% と 34% の増加を記録した。これを被援助国別にみると, 上位 10 カ国のうち, 6 カ国が OA 対象の旧社会主義国 (ポーランド, ルーマニア, リトアニア, ブルガリア, チェコ, ハンガリー) で占められており, ODA の対象とされる開発途上国は僅か 4 カ国 (セルビア・モンテネグロ, トルコ, アフガニスタン, パレスチナ自治区) にとどまった。しかもそれはいわゆる伝統的な開発途上国援助とは異なり, 政治的性格を色濃く保持するものであった。また地域別には, サハラ以南ブラック・アフリカ諸国 (38%), ヨーロッパ諸国 (16%), 中東および北アフリカ諸国 (12%) が上位 3 地域を構成し, ラテンアメリカおよびカリブ海諸国 (9%) と南アジアおよび中央アジア諸国 (8%) が, これに続いた。

同様に, EuropeAid Co-operation Office, *Annual Report 2005* によれば, 2004年の EU 開発協力および対外支援実施状況は, 以下の通りであった。第 5 次拡大により, EU は国際的責任能力を強化し, 真の Global Player へとさらなる前進を遂げた。EU による援助は, 世界 ODA 総額の 55% を占め, その 3 分の 2 は, 贈与であった。またその 5 分の 1 は, EU 加盟国以外により, すなわち欧州委員会所管の下に供与された。EU の援助は, 21 世紀における世界的課題 (民主主義, 安全保障, 社会的平等, 経済的繁栄, 持続可能な環境) に焦点を当てるものであった。EU は, 拡大にともない新たに隣人となった (境界を接する) 「東および南」の諸国を対象として, ENP (欧州近隣諸国政策) という新たな援助スキームを発足させた。貧困の削減ひいては根絶が EU の目標であるが, それに加えて多様な脅威に対する人間の安全保障 (Human Security) の確保が, EU の新たな中心課題となった。EU は, 人間の安全保障の確保に向けて, 民主化, 良い統治, 人権, 法の支配, (警察・司法・行政機構の) 能力強化を重点課題として追求している。EU は, 多国間主義重視の立場から, ミレニアム開発目標 (MDGs) の実現を図っている。EU は, 効果的・効率的な援助の実施を課題として, 援助行政システムの改革を推進している。

このように新たなミレニアムへの移行から数年を経過した現在。EU 開発協力政策は、大きく変貌しつつある。かつて EU 開発協力政策の中核を構成した地域連合政策は、1980 年代末以降、東西冷戦構造の弛緩・崩壊にともない、急速に地盤沈下をきたしていった。開発アジェンダは、政治アジェンダ、さらにはより限定（特化）された安全保障アジェンダへと主役の座を譲り、地域連合諸国（そのほとんどは、EU 加盟国の旧植民地国）を頂点とする階層秩序は、激しい地殻変動に遭遇した。EU と ACP 諸国との間に構築されたロメ・レジームは構造的な制度疲労に加えて、新たな国際環境との不適合を顕在化させ、やがてコトヌ協定（ACP-EU Partnership Agreement, 2000 年 6 月調印）にとって代わられた。こうして、ポスト冷戦時代の到来と軌を一にするかたちで徐々に積み重ねられていったポスト・ロメ・レジームの模索は、安全保障アジェンダを中核とする新たな階層構造の構築へと収斂していったのである。

EuropeAid Co-operation Office, *Annual Report 2005* が、開発・人道支援担当欧州委員会委員の〈同意のもとに〉、対外関係・欧州近隣諸国政策を所管し、EuropeAid Co-operation Office を主管する欧州委員会委員の責任で公開されたのはこうした変化をものがたっている。また同年次報告書における地域別活動の記述が、西バルカン、東欧および中央アジア、地中海および近東・中東諸国、ACP 諸国および海外の国及び領域、アジア、ラテンアメリカという構成（順番）となっているのも、EU 開発協力政策における新たな優先順位を象徴するものである。

本稿は、新たなミレニアムへの移行の時期と相前後して作成された開発協力に関する 3 つの〈戦略文書〉（一次資料）を手掛かりとして、EU 開発協力政策の構造変容過程を跡付けようとするものである。具体的には、パラダイムの転換という視点から、*Green Paper* (1996 年)、*The European Community's Development Policy* (DPS, 2000 年)、*The European Consensus on Development* (2005 年) を比較し、域内環境 / 域外環境の地殻変動に対応して EU が開発協力の基本戦略をどのように転換させていったか その政治過程を浮き彫りにすることが本稿の課題である。

## 第2章 ロメ・レジーム（地域連合主義）への訣別宣言 *Green Paper*（1996年）

EUの1年間の活動を概括した欧州委員会、『EU年次報告書・1996年』によれば、EUにとって1996年は、アフリカ・大湖地域における紛争の予防および危機の処理に忙殺された年であった。また欧州委員会が、「11月に、さまざまな主体間に、開発問題に関する広範な議論を喚起する目的で、そしてまた2000年2月に失効予定の第四次ロメ改訂協定の当事者間に積極的な対話を推し進める目的で、EUとACP諸国の関係に関する*Green Paper*を採択し、ACP-ECパートナーシップの再活性化に向けた将来展望および方策を提示した」のは、画期的な出来事であった<sup>1)</sup>。

それではこの*Green Paper* (*on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century: Challenges and Options for a New Partnership*)は、EECの設立（1957年3月：ローマ条約調印）以降、いわばパッチワーク的に積み重ねられていったEU開発協力政策の歴史的／全体的文脈においてどのように位置づけられるのであろうか。それは、南北開発協力における歴史的挑戦として脚光を浴びたロメ・レジームをどのように総括するものであろうか。そもそもそれは、どのような戦略に基づき新たな挑戦を試みるものであろうか。こうした疑問に対するひとつの答えは、Raffer and Singerによる以下の指摘に見出すことができよう。*Green Paper*の主たる目的は、ロメの残滓を一掃し、最終的には、EECが1970年代末に実現しようとしていた状況を実現することにあった。欧州委員会は、これまでなし崩し的に積み重ねてきたさまざまな譲歩を御破算にし、断固たる決意で、(ACP諸国との)関係の再構築を図ろうと試みるものであった<sup>2)</sup>。

以下、この指摘を手掛かりとして、*Green Paper*の全体像を探ってみよう。

### 1 プロローグ

1990年代前半、EU開発協力政策を取り巻く域外／域内環境は激しく揺れ動いた。東西冷戦構造は崩壊し、西側諸国（北の先進工業国）は、政治的民主化／経済的自由化の世界的拡大（輸出）を標榜して、鉄のカーテンにより分断されてきた旧社会主義国（中・東欧諸国）に対する全面的な「移行支援」を展開

した。それは、欧州復興開発銀行 (EBRD) の設立 (1990年)、あるいは OECD/DAC による「移行過程にある国家および領域」に対する「公的援助」(Official Aid)の開始 (1993年) に示される通りである。それは、経済的コンディショナリティに加えて、政治的コンディショナリティを融資に付随する新たな条件として課すものであった。

とはいえ、ポスト冷戦時代の到来は、当初の熱い期待とは裏腹に、無条件で「平和の配当」を約束するものではなかった。旧ユーゴスラビアの分裂と熾烈な民族対立、あるいはブラック・アフリカにおける内戦の頻発にみられるように、冷戦という瓶の蓋の突然の消滅は、エスニック紛争や地域紛争を一挙に噴出させ、紛争の予防や平和構築の重要性を再認識させるものとなった。こうして、1990年代前半に顕在化した国際政治秩序の地殻変動は、南北関係へと波及していった。それは、開発と平和を不可分の総体と位置づけ、さらに冷戦時代に支配的であったイデオロギー的対立を動因とする南北関係の地政学的/戦略的な<政治化>から訣別し、国際社会の平和と安定の維持という、いわば普遍的な価値の実現を大義名分(人質)とする新たな<政治化>を南北関係にもたらすものとなった。

こうした国際政治秩序の構造変動とほぼ軌を一にするかたちで、1990年代前半の国際経済秩序も大きな転機を迎えた。それは、1986年の開始以来、幾度となく停滞を余儀なくされてきた GATT ウルグアイ・ラウンド交渉の妥結である。1994年4月、モロッコのマラケシュにおいて、世界貿易機関 (WTO) を設立するマラケシュ協定が調印され、ほぼ半世紀にわたり続いてきた、変則的な GATT 貿易秩序に終止符が打たれる運びとなった(発効は、1995年1月)。それは、GATT を国際機関としての要件を具備する WTO へと発展的に解消する(事務局の創設を含む)ことにより、多角的自由貿易体制の確立を担保する制度的基盤の拡充を図るものであった。とりわけ特筆に値するのは、一方的な措置に対する規律の強化等、加盟国間の紛争処理手続きの大幅な改善・強化であった。すなわち、新たな WTO レジームの下では、紛争処理の各段階にタイム・リミットが設けられ、また意思決定の方式もネガティブ・コンセンサス方式(全員一致して反対しない限り採択する)へと改められることにより、紛争処理手続きの迅速化が図られたのである。

1990年代前半のこの時期、EU 開発協力政策を取り巻く域内環境も、こうした域外環境の変化と同じく、質的大転換を遂げた。1992年末までに、残存す

る非関税障壁を撤廃して、域内市場統合を完成しようとする「92年プログラム」の進展を背景に、EU（厳密には、EC）は、新たなアイデンティティの構築を模索し、経済共同体から政治共同体への飛躍、すなわち European Community から European Union への発展を図った。またそれは、保護主義的な欧州要塞構築の陰謀という、「92年プログラム」に対する国際社会からの厳しい非難を意識して、Global Actor としての EU の国際的責任の行使を謳うものでもあった。それが、1992年2月、オランダのマーストリヒトで調印された欧州連合条約 (Treaty on European Union)、いわゆるマーストリヒト条約である（発効は、1993年11月）。同条約において初めて、開発協力政策は、EU 共通政策の一翼を担う独自の政策領域として法的に認知され、「この分野における共同体の政策は、民主主義を発展させ、強化するという一般的目的および法の支配に貢献し、さらに人権および基本的自由を尊重するという一般的目的に貢献することである」と、開発協力と民主主義・人権の問題をひとつの総体として位置づける旨が謳われた<sup>3)</sup>。こうして EU 開発協力政策は、同様の目標を掲げる EU の第2の柱、すなわち共通外交安全保障政策 (CFSP) の策定・実施と微妙な連携関係を模索していくのである。それは、EU 開発協力政策の〈政治化〉を促すものであった。

ついで1993年6月、コペンハーゲンで開催された EU 首脳会議（欧州理事会）は、中・東欧諸国の加盟（EU の東方拡大）を見据えて、これまで必ずしも明示化されてこなかった EU への加盟基準を初めて公式に明らかにした。これがいわゆるコペンハーゲン基準とよばれるものであり、それは、民主主義、法の支配、人権、少数民族の尊重と保護。市場経済の存在、および域内の競争圧力と市場諸力に対する対応能力の保持。アキ・コミュニテール (EU が積み重ねてきた法体系) の受容 を加盟の条件とするものであり、とりわけ政治的基準の設定を大きな特徴とするものであった。

こうした EU のドラスティックな変容 。それは、EU 開発協力政策を取り巻く新たな政策環境の胎動を促した。すなわち、EU 対外関係の〈政治化〉、とりわけ EU 共通外交安全保障政策の模索は、EU 開発協力政策の相対化、ひいては絶対的な地盤沈下を加速していった。これまで Civilian Power として敢えて国際政治のアリーナから棄権してきた EU は、新たに設定した政治的／戦略的引照枠組みに基づき、対外関係の再編成を模索していった。それは、ACP 諸国（旧植民地国）を特権的クラスター（頂点）として優遇し、それ以外の開

発途上国との間に大きな格差を設けるといふ、伝統的なピラミッド型階層秩序を根本的に逆転させるものであった。すなわち、EU と境界を接する近隣諸国がコア・クラスターとして位置づけられ、優遇措置の微妙な差別化を通じて、中・東欧諸国、バルカン半島諸国、地中海南岸諸国の順に序列化された。それに続く第2のクラスターが、ラテンアメリカ諸国およびアジア諸国であった。かつてピラミッドの底辺に位置づけられたこれら諸国は、第3次拡大によるスペイン・ポルトガルのEU加盟（1986年1月）およびラテンアメリカ諸国に対するアメリカの影響力の後退、そしてまたASEAN/APECの発展および「東アジアの奇跡」により、EUから経済的・政治的重要性を再認識されたのであった。他方、1950年代末以降、一貫してEUから特別の優遇措置を付与され、特権的地位を享受してきた旧植民地国の位置づけは、きわめて対照的なものとなった。経済的/戦略的重要性が急速に低下したACP諸国は、EUによりラテンアメリカ諸国やアジア諸国の後塵を拝する第1の国家集団へと格下げされたのである。

ところで、こうした域外/域内環境の変化とならんで *Green Paper* の作成を促したより直接的な要因として指摘されるのが、1994年5月に開始された第4次ロメ協定・中間レビューである。それは、財政議定書の更新を主たる課題とするものであり、1995年3月1日までには終了の予定であった。ところが現実にはレビュー（交渉）は、1995年6月までずれ込み、成文化作業を経て、正式に第4次ロメ改訂協定が調印されたのは、1995年11月のことであった。

このように中間レビューが予定通りに進行しなかった最大の理由は、第8次欧州開発基金の規模をめぐるEU加盟国が激しく対立したからであった。そもそもACP諸国は事実上、交渉における当事者能力を喪失しており、EUの設定したアジェンダに受動的にコミットするにとどまった。その意味では、中間レビューは、実質的には、EUのモノローグに終始し、交渉の実質を構成したのはEU加盟国間の交渉に他ならなかった。イギリス、ドイツ、イタリア、オランダは、欧州開発基金への拠出金の増加に強い難色を示した。しかもそれは単に経済的な問題にとどまらなかった。これら諸国は、加盟国がバイラテラル・レベルにおいて展開している開発協力に加えて、欧州委員会所管の下で、EUレベル（マルチラテラル・レベル）において開発協力を行うこと自体に対して改めて根源的な疑問を投げかけたのであった。ACP諸国の現状から判断する限り、EU開発協力が成果をもたらしているとは思えない。それは、

効果的に運営されているのか。EU 開発協力は、加盟国の開発協力と較べてどこが違うのか。それはどのような付加価値をもたらすものであるか。加盟国によるバイラテラルな開発協力和欧州委員会による EU 開発協力の間に整合性は確保されているのか。EU 開発協力政策と EU の他の共通政策との間に整合性・一貫性は確保されているのか。

このような批判は、Renationalization、すなわち ODA 総額（バイラテラル＋EU）の 15% を占める EU 開発協力の廃止（加盟国による＜没集＞）をも意味するものであった。こうして EU（欧州委員会）は、ポスト・マーストリヒトを議題として 1996 年に開催が予定されていた政府間会議（IGC）に向けて何らかの積極的な対応策の提示を余儀なくされたのである。

## 2 基本構図

2 部 6 章から構成され、本文 78 ページと欧州委員会の政策文書のなかでも大部に属する *Green Paper* その論理展開は、以下の通りである。

### 2-1 問題意識

*Green Paper* を貫く基本的な問題意識は、João de Deus Pinheiro 開発問題担当 / 欧州委員会委員による序文において次のように明らかにされている。

ACP 諸国と EU との開発協力関係を取り巻く国際環境は、ロメ・レジームが発足した 20 年前とは大きく様変わりしており、新たな視点に基づく関係の再構築が求められる。

世界 50 カ国の最貧開発途上国（LLDC）のうち 41 カ国が ACP 諸国で占められており、これら諸国は世界経済システムにおいてマージナルな存在にとどまっている。その結果、これら諸国では、社会的分裂、暴力、および武力紛争が蔓延し、人災の発生、開発政策の低迷、ひいては国際社会による援助を緊急支援や危機管理に忙殺させる結果となっている。とはいえ、政治的・経済的能力の向上を通じて、新たな発展への道を踏み出しつつある国が存在している事実も否定できない。

このような事態に対して、打開策を講じることが EU に求められる。ただしそれは連帯意識を唯一の拠り所とするものではない。そうすることが、EU 自身の利益にもかなうからである。加盟国の国民は、これまで通り EU 開発協力政策を強く支持している。しかし同時に、国民は＜結果＞を強く求めている。したがって、効果的な援助の実施が重要である。

EU 開発協力政策の最優先課題は貧困の撲滅である。すなわち、国内社会においては、排除された貧困層の経済的・社会的システムへの統合、また国際社会においては、貧しい ACP 諸国の世界経済への統合が重要な課題である。そのためには新たな領域への開発協力の枠組みの拡大、とりわけ市民社会や民間セクターへの進出が求められる。

ACP 諸国と EU との関係を再活性化させることこそが *Green Paper* の目的である。EU にとって ACP 諸国との関係は、依然として EU のアイデンティティそのものに係る死活的重要性を有している。ポスト植民地時代が終焉したとはいえ、EU が ACP 諸国に対して責任を保持することにはささかの変更もない。

## 2-2 評価と総括

*Green Paper* の第1部では、20余年におよぶロメ・レジームの評価および総括が試みられている。その骨子は、以下に列挙される通りである。

東西冷戦構造の崩壊による市場経済の世界的拡大、そしてまた排他的/特権的な国家間関係の終焉により、国際市場体制の再編成が進行している。それは、国際的不安定(攪乱)要因ともなりかねない新たな亀裂を国際社会に生み出している。

新たな国際環境下における EU の対外関係は、世界的な広がりをもたねばならない。しかしそれは同時に、個々の状況に配慮したキメ細かなものでなければならない。

EU に求められる国際的責任は、第一義的に政治的なものである。すなわち、EU はさらなる<解放>に向けて、とりわけ依然として不安定な ACP 諸国の民主化に向けて、積極的な支援を行うべきである。

開発途上国に蔓延する貧困や不平等の軽減こそが EU の目標である。それは、国際社会における平和と安定の維持、相互依存のリスク管理、ひいてはヨーロッパ諸国の政治的・社会的諸価値の実現と密接に関連している。植民地時代、ひいてはポスト植民地時代は、過去のものとなった。また、冷戦の終焉により、政治的議論が自由に行われるようになった。したがって、EU と ACP 諸国との開発協力関係のあり方に関しても、責任の所在をより明確にすることが可能となった。

開発協力にかかわる EU 予算は逼迫している。また社会的諸困難の顕在化により、EU は内向きになりつつある。したがって、以前にもましてより

効果的な開発協力の実施，および EU と ACP 諸国の双方に共通する問題関心を反映した優先課題の設定が求められる。

パートナーシップに基づく開発協力という主導原理は，空文化しており実態から乖離している。

ACP 諸国の諸制度，および経済政策が，しばしば EU による援助の効果的展開を妨げる重大な制約条件となっている。

EU が ACP 諸国に供与する貿易特惠は，所期の目的を達成するまでに至っていない。その理由は，ACP 諸国の多くが，貿易特惠の活用を可能とする経済政策や国内条件を実現していないからである。

ACP 諸国との間に新たな貿易レジームを構築するに際しては，特惠の相対的重要性に影響を及ぼす，以下の3要素を新たに考慮に入れることが必要である (1) WTO レジームの下では，より厳格な紛争処理手続きが導入され，非相互的な特惠制度の存在自体に疑問符が投げかけられている。(2) 以前にもまして，多国間レベルにおける迅速な貿易自由化が強く求められている。(3) 貿易交渉において，環境，競争政策，投資コード，技術・保健基準，基本的社会権の遵守等，新たな問題がますます重要となっている。

誠実な履行を担保する政治的コミットメントなしに，ACP 諸国に対して機械的に資金・技術協力を行うケースが少なくない。

ACP 諸国がすべて経済的に低迷しているわけではなく，国によって大きな隔たりがある。アフリカ諸国に関しては，経済政策を適切に運営し，構造改革を実現している国は，一定の成果を達成している。

### 2-3 政策オプション

*Green Paper* の第2部では，ACP 諸国と EU との開発協力関係に新たな息吹（モメンタム）を与え，21世紀に向けて妥当（時宜にかなった）かつ効果的な挑戦を行うための諸方策（改善策）が，さまざまな政策オプションの提示というかたちで展開されている。その輪郭は，以下に示される通りである。

EU と ACP 諸国の関係を再生させるためには，政治的関係の強化が求められる。それは，EU と ACP 諸国の双方が，より明確かつ実効的な政治的コミットメントを行うことに他ならない。

EU にとって，ACP 諸国との政治対話は，EU 共通外交政策の一翼を担う重要な活動領域と位置づけられる。

ACP 諸国は、(1) 制度改革の積極的な推進、および(2) 一連の国際会議において追求されている経済的、社会的、および環境に関するさまざまな挑戦を、EU との新たなパートナーシップの基礎に据える必要がある。

EU 開発協力政策は、十分な自立性を確保するものでなければならない。ただしその実施は、より効果的な援助の展開という観点から、いっそう選別的なものとならざるをえない。

EU と ACP 諸国との新たな協力関係の枠組みは、国際貿易秩序に対する ACP 諸国の開放(貿易の自由化)を支援するものでなければならない。

それは、Principle of Differentiation に基づき、効率性の観点から、ACP 諸国それぞれの具体的な政策に対応したキメ細かなものでなければならない。その際、以下の要件を満たすことが求められる (1) 改革や開発政策に最終的な責任を負うのは被援助国たる ACP 諸国である。(2) 政策対話の促進、ACP 諸国の政策形成・立案能力の向上、さらには確認(モニタリング)作業の重点を、手段・方法から結果や進捗状況へとシフトさせることを通じて、援助の活用状況に関する説明責任をはたすことが必要である。

開発過程に対する非政府行動主体(民間セクターや市民社会の代表)のより積極的な参加促進が重要である。

そもそも ACP 諸国は、政治的にも経済的にも、実体としては存在しない。それは基本的に、歴史的経緯の産物であり、EU との協力の枠組みとして便宜的に形成されたものにすぎない。したがって、将来のパートナーシップ協定においては、地理的範囲変更の可能性は否定できない。

EU が将来締結する協力協定においては、ACP 諸国内部における多様性の増大、協力の目的および貿易レジームの多様化、「卒業国」における援助需要の減少を考慮して、地理的範囲の修正が行われることもありうる。とりわけ、他の開発途上国とは区別して、ACP 諸国のみを対象とする非相互の特恵貿易取り決めに関しては、その修正は不可避であり、それに代えて個々の開発途上国の実情にあった多様な貿易取り決めの締結が行われることになる。具体的には、以下の4オプションが想定される (1) 現状維持: 若干の微調整をとまなう。(2) 包括的な協定+2国間協定: きわめて一般的な協定を結び、それを各 ACP 諸国の個別事情を加味した2国間協定により補完する。(3) ACP 諸国の細分化: ACP 諸国をサブ・リ

ージョン（サブサハラ・アフリカ諸国，カリブ海諸国，太平洋諸国）に再分割する。そのうえで，各サブ・リージョンの特殊性を加味し，地域協力の促進を視野に入れて，新たな協力協定を締結する。（４）最貧開発途上国との特別協定：ACP 諸国のなかでも特に最貧開発途上国を対象として特別の協定を締結する。その際，ACP 諸国以外の最貧開発途上国も特別協定の対象に含める。

EU は，ACP 諸国に対する開発協力をより効果的なものとするために，EU 加盟国，さらには他の援助供与主体との連携・調整を強化し，より統一的かつ一貫したアプローチを展開すべきである。具体的には，加盟国と EU を包摂する包括的な対 ACP 諸国戦略の構築，またよりスムーズな連携・調整を可能とするサービス機関の設置も一考に値しよう。

EU と ACP 諸国は，（１）経済・社会・環境，（２）制度，（３）貿易と投資を相互補完的な関係にある 3 本柱とする，新たな開発協力政策を構築すべきである。ただし，EU がそれらすべての課題を同時に追求することは不可能であり，またそうすべきでもない。EU は個々の ACP 諸国の実情に応じ，優先順位をつけて課題の追求を図るべきである。

経済の分野における EU の支援は，競争力の強化を通じて，ACP 諸国の世界経済へのスムーズな統合を促進するものでなければならない。とりわけ，ACP 諸国の貿易自由化や地域協力に対する支援強化が重要である。それは能力構築 (Capacity Building) や新たな体制への移行にともなう追加コストの支援に焦点を当てるものでなければならない。また，EU による支援は譲許的な贈与が中心であることから，実質的にはほとんど無関係ではあるが，ACP 諸国の債務削減に対する援助も重要である。

社会の分野における EU の支援は，貧困の削減に焦点を当てるものでなければならない。それを実効的なものとするためには，ACP 諸国の良い統治の達成状況に照らして，援助を選別的に行うこともありえよう。

持続可能な開発という観点から，環境の分野における EU の支援を，いままでも以上に重視することが必要である。具体的には，貧困と環境破壊，環境保全に必要なコストの計上，能力開発，参加型アプローチを優先課題とすることが想定される。

EU は，ACP 諸国の制度改革に対して，より積極的に関与すべきである。ただしそれは，本質的に政治的な営みであり，ACP 諸国の権力構造の変

更，ひいては ACP 諸国からの激しい反発を招くことが必至である。

ACP 諸国の政治的・社会的移行（体制転換）を支援するに際しては，多様な国家・社会の統合体としての EU は，多彩なモデル（サービス）を提供することができる。したがって EU の支援は，他の援助供与主体に較べて EU が付加価値をもたらしうる分野に特化して，重点的に行うべきであろう。

新たな貿易取り決めに関しては，ACP 諸国の対外経済関係の多様化促進，およびさらなるマージナリゼーション阻止という観点から，以下の4オプションが想定される。（1）現状維持：対象を ACP 諸国に限定した非相互的特恵関係の継続。（2）EU 一般特惠制度（Generalized System of Preferences）の適用：ただし一般特惠制度は，EU の一方的な措置によるものであり，それは，ACP 諸国との交渉に基づく協力関係の制度化（協定の締結）という基本理念の変更を意味する。（3）相互主義原則の統一的／漸進的適用：移行期間を設定したうえで，WTO 原則に基づき，すべての ACP 諸国が EU に対して特惠（逆特惠）を供与する。（4）相互主義原則の選択的適用：ACP 諸国をいくつかのサブ・グループに細分化し，各サブ・グループと EU との間に地域間相互特惠協定を結ぶ。場合によっては，特定の ACP 諸国との間に EU が，個別に相互特惠協定を締結するという選択肢も想定される。

投資に関しては，これまでバイラテラル・レベルで行われてきた投資保護協定の締結交渉を改め，サブ・リージョナル・レベル，あるいはグループ・レベルでの交渉を行い，協定締結の迅速化を図るべきである。

EU は，相互により大きな責任をともなうパートナーシップ，効果的な援助の実施，さらには ACP 諸国の多様化という現実に鑑み，資金・技術協力の実施方法を根本的に見直す必要がある。というのも，多様な援助スキームの存在は，援助の効率的実施を妨げており，その簡略化が求められるからである。

EU は，ACP 諸国に対する援助資金の配分に関しては，資金需要に加えて，実際の成果（達成度）や援助資金の効率的な管理・運営という要素をも加味し，機械的ではなく，選別的に資金供与を行うべきである。

EU が，援助と引き換えに ACP 諸国に求める諸条件（コンディショナリティ）は，現実的，包括的，そして厳格でなければ実効性を確保すること

は不可能である。

- ⑳ EU と ACP 諸国の共同管理による資金・技術協力の推進という理念は、大きな限界を露呈している。それは、援助の効果的実施、さらには ACP 諸国が自らの責任において、改革あるいは開発プログラムを遂行することを阻害してきた。したがって、共同管理システムの抜本的な改革が必要である。
- ㉑ 欧州開発基金 (European Development Fund) を共同体予算に組み込み (Budgetization)、欧州委員会の管理下に、真の意味での EU 開発協力政策の展開を図ることが必要である。それにより、EU 加盟国による、バイラテラル・レベルにおける開発協力との相乗効果が期待される。

### 3 リーブルビル宣言 (1997 年)

*Green Paper* の公表からほどなくして João de Deus Pinheiro 開発問題担当 / 欧州委員会委員は、*Courier* 誌とのインタビュー (一問一答) というかたちで、*Green Paper* の基本理念を次のように敷衍した。

ロメ・システムは、経済的には失敗といわざるをえないかもしれない。しかし、ロメ・システムが、ACP 諸国の社会開発に多大の貢献をしたことは明らかである。そもそも ACP 諸国が短期間のうちにさまざまな課題を達成することは不可能である。とはいえ、援助の効率的な運用は、協力関係の本質に係る大前提であり、汚職・腐敗は許されない。それは援助凍結の十分な理由となりうる。

ロメ・システムには、以下のようなプラス面が存在している パートナーシップに基づく、継続的かつ安定した協力関係 / 民主主義や人権の尊重、ひいては良い統治の重視 / 社会開発を視野に入れた、より広範な視点からのコンディショナリティの設定 / 人間開発や社会開発の重視 / 紛争予防やジェンダーの視点からの開発協力 これらは、ロメ・システムのプラス面として堅持されるべきである。そもそも *Green Paper* の狙いは、ロメ・システムの解体ではない。その目的は、必要に応じてロメ・システムの改善 / 改革を行うことである。

パートナーシップとコンディショナリティは矛盾しない。EU の志向するコンディショナリティは、ACP 諸国の主体性 / 能力強化を目的とするものであり、マクロ経済政策に限定されるブレトン・ウッズ機構のコンディ

シヨナリティとは異質である。それはパートナーシップの前提となるオーナーシップを ACP 諸国に確立させようとするものである。

ロメ・システムのマイナス面として、民間セクター軽視が指摘される。今後は、開発協力の中核に民間セクターを位置づけ、その発展を図るべきである。具体的には、ACP 諸国内部における民間セクターの発展を図ると同時に、外部（ヨーロッパ等）からの民間投資の導入を促進すべきである。ACP 諸国の統合支援は、EU にとって絶対的命題である。とはいえ EU は、ACP 諸国との協力関係の展開に際し、個々の ACP 諸国、ひいてはサブ・リージョンの多様性を重視し、柔軟に対応するつもりである。そもそも、ACP 諸国の細分化、あるいは国家グループとしての一体性の確保という問題が、それほど死活的な重要性をもつとは考えられない。

ACP 諸国を構成するさまざまなサブ・リージョンにおける協力関係は、経済的のみならず政治的にも多大のメリットをもたらさう。したがって EU は、ACP 諸国内部における地域協力の促進を積極的に支援する決意である。

開発を実現するためには、ACP 諸国自身が当事者としてオーナーシップに基づき、実績を積み重ねていくことが不可欠である。その意味では、EU にできることは、ACP 諸国自身の主体的な努力を側面から支援することではない。

EU にとって ACP 諸国との特別な協力関係は、EU のアイデンティティの一部を構成している。したがって、EU が中・東欧諸国に対して新たな支援を行うからといって、それにより ACP 諸国との関係が損なわれることはない。EU 対外関係において、ACP 諸国との関係が最優先課題であることは今後もかわることはない。むしろ EU と ACP 諸国の関係はよりいっそう堅固なものとならう。

このような EU の攻勢 政治的メッセージ に対して ACP 諸国は、首脳会議の開催で対応した。すなわち、1997年11月、ガボンのリーブルビルで第1回 ACP 諸国首脳会議を開催し、リーブルビル宣言の採択というかたちで *Green Paper* に対する ACP 諸国の公式見解を明らかにした。その概要は、以下の通りである。

経済的、政治的、社会的、および文化的発展に対するロメ協定の貢献を認

める。そのうえで、真のパートナーシップに基づく、よりいっそうの関係強化を求める。

民主主義，良い統治，法の支配，および人権の尊重という諸価値の実現に向けたコミットメントを強化する。

ACP 諸国<グループ>の統一と連帯を強化し，地理的な実体としての ACP 諸国の存続を図る。

<グループ>としての政治的アイデンティティを強化し，国際場裏において ACP 諸国が統一的な主体として行動し，発言できるよう努める。

人々の生活を改善するための前提条件として，平和と安定の実現・強化を図る。

経済改革（マクロ・レベルおよびセクター・レベルにおける）の一環として，民間セクターの発展を促進する。

相互間の経済協力および地域統合の促進を通じて競争力を強化し，もって世界経済の自由化により引き起こされる新たな挑戦に対処する。

開発過程に対する女性や若年層の効果的な参加促進という観点から，制度の発展や人々の能力向上を図る。

ACP 諸国の多くは，困難な構造調整プログラムを遂行している。また，民主化，法の支配，良い統治，および人権の尊重の分野においても，ACP 諸国は，抜本的な改革に取り組んでいる。こうした経済的・政治的改革の結果，ACP 諸国の経済的・社会的発展の前途は明るいものとなっている。ACP 諸国の経済は脆弱であり，社会的統合も磐石ではない。したがって，WTO ルールの一律・機械的な適用は，ACP 諸国を混乱に陥れるものとなりかねない。

農産品貿易の急激かつ無制限な自由化は，ロメ協定により ACP 諸国に保証された優遇措置を脅かすものとなる。ACP 諸国は，EU および他の WTO 加盟国に対して，ACP 諸国の正当な権利の確保を保証するよう求める。

国際経済秩序は不平等であり，いまだかつて対等な土俵で競争が行われたことはない。したがって ACP 諸国は，国際経済を規定するルールの適用にあたり，開発途上国に対しては，特別な，そしてまた先進工業国に対するものとは異なる取り扱いを求める。

国際社会は WTO ルールの適用にあたり，最貧開発途上国 / 内陸国 / 島嶼国が直面する特別な状況を考慮し，これら経済的に脆弱な諸国のニーズに

配慮すべきである。

ACP 諸国は、個々の国々やサブ・リージョンの特殊性を考慮した協力政策の展開に対しては、Positive Differentiation としてそれを受け入れる。

EU との広範かつ真摯な政治対話は、協力関係の強化を可能とするものである。とりわけ政治協力は、紛争の予防、管理、ひいては解決に資するものでなければならない。

過度の集権化、および手続きの不透明さ / 煩雑さによる意思決定の遅れは、EU から供与される諸資源の適切かつ有効な活用を阻害している。したがって、援助メカニズムや援助スキームの簡略化と合理化が必要である。

#### 4 エピローグ

このような前哨戦を経て EU と ACP 諸国は、2000 年 2 月に失効予定の第 4 次ロメ改訂協定（モーリシャス協定）に代わるべき新協定の締結交渉を開始した。そのひとつの到達点が、2000 年 6 月、EU（15 カ国）と ACP 諸国（77 カ国）との間のコトヌ協定の締結である。それは前文において、(EU と ACP 諸国は)「両者間の特別な関係を再活性化させ、政治対話、開発協力、および経済・貿易関係を基礎とするより強固なパートナーシップの実現に向けて、包括的かつ統一的なアプローチを実施すべく決意も新たに・・・本協定を締結することを決定した」と高らかに謳うものであった。

とはいえその実情は、こうした美辞麗句とは大きく乖離するものであった。その一端は、以下の指摘から窺われる通りである。

「パートナーシップ協定」とはっきりと銘打つことにより、コトヌで調印された新協定は、これまでのロメ協定から明確に訣別しようとしている。すなわち、公式な宣言とは裏腹に、真の意味でのパートナーシップという考え方がまったく欠落しているという点において、新協定は、明白にロメと一線を画するものである。EU は、四半世紀を経てようやく、第 1 次ロメ協定の調印時には達成し得なかった願望を、断固として ACP 諸国に受け入れさせることに成功したのである<sup>4)</sup>。

### 第3章 グローバル・アプローチへの移行宣言 DPS (2000年)

欧州委員会、『EU 年次報告書・2000年』は、新千年紀の到来を契機として、欧州委員会 (EU) が、開発協力の分野において、次のように大胆なグローバル・アプローチへの移行を図った旨を強調した。欧州委員会は、国際環境の激しい変動 (Global Challenges) に鑑み、改めて貧困の削減を中心課題として位置づけ、EU 開発協力政策の再構築に着手した。それは、欧州委員会と閣僚理事会の共同宣言として結実し、EU 開発協力政策の基本的な方向性に関して、次のようなガイドラインが設定された。すなわち、EU 内部における援助調整改善の取り組み強化、開発過程に対する環境問題の積極的導入 (熱帯雨林の持続可能な管理を含む) が謳われ、さらに対人地雷撤廃キャンペーンや感染症対策も重要な課題として掲げられた<sup>5)</sup>。

この欧州委員会と閣僚理事会が共同で採択した宣言 (2000年11月) が、いわゆる *DPS (Development Policy Statement)*、すなわち *The European Community's Development Policy-Statement by the Council and the Commission* である。OECD/DAC によれば、<(それは) EU 開発協力政策に対して投げかけられてきたさまざまな批判に応えるものであり、1998年から1999年にかけての時期、コトヌ協定の締結へと至る協議過程において合意された諸成果を全面的に反映するものであった<sup>6)</sup>>。

同様の評価は、以下の指摘からも窺われる。この共同宣言は、EC にとっては、開発政策に関する初めての包括的な政策文書であり、画期的なものであった。また、この政策文書が、EC 対外援助の抜本的改革の開始と軌を一にするかたちで策定されたという事実も同じく重要である。こうした高度に政治的な政策文書には多くの成果が期待される。それは第一義的には、具体的な行動の拠り所となる政策目標を指定する文書である。またそれは、(援助の) 達成度をモニター (チェック) する場合の評価基準ともなる。それはさらに、さまざまな行動主体や利害関係主体が、一丸となってエネルギーを傾注・収斂させる際の受け皿としての役割をはたしうるものであり、これを共通の基盤として、開発政策に関する継続的な議論が可能となる。・・・DPS は、さまざまな利害関係主体に対して、多様な役割を担うことができる有意義な文書である。

それは、他のドナーが策定した同様の文書を丹念に吟味しており、開発協りに係るさまざまな行動主体 OECD/DAC を含む からは好意的に迎えられてきた。同文書の最大の価値は、異なるレベルで展開される EU 開発協力政策を対象として共通の指針を提示し、目的と優先順位を限定的に絞り込み、それらを一元的かつ政治的に権威ある政策文書として取り纏めたことにある<sup>7)</sup>。

以下、この指摘を手掛かりとして *DPS* の全体像を探ってみよう。

## 1 プロローグ

2000年11月、欧州委員会と閣僚理事会による *DPS* の採択 。それは、EU が受動的かつモザイク的に積み重ねてきた開発協力政策を清算し、域内および域外に向けて新たな開発協力戦略の構築をアピールするものであった。すなわち、1996年の *Green Paper* において提起された地域連合主義の根本的な見直し、ひいては2000年のコトヌ協定締結 。*DPS* は、そうしたロメ・レジームからの脱却という一連の政治過程の外延的拡大 そのひとつの到達点であり、それは EU 対外関係の総体という全体的な文脈において、EU 開発協力の実態を精査し、その戦略的再編成 グランド・ストラテジーの構築 を図るものであった。そこでは Global Actor、とりわけ Global Donor としての EU の国際的責任が強調され、形式のおよび実体的、二重の意味でグローバル・アプローチへの移行を謳うものであった。すなわち、第1に、EU が、旧植民地国に対する包括的な支援（特権の付与）を特徴とする地域連合政策から訣別して、旧社会主義国、すなわち〈移行過程にある国家および領域〉を含む、すべての開発途上国を対象とする、文字通りグローバルな視点からの開発協力政策を展開することが強調された。第2に、EU は、開発協力の推進にあたり、(1) 貧困の削減を中心目標として設定し、(2) それを開発と平和という高度に原理的かつ実践的な課題へと収斂させ（新たな引照枠組み〈パラダイム〉の構築）、(3) さまざまな活動・争点領域をひとつのパッケージとして一体化し、包括的に取り組むことを謳った。それは、開発協力過程の〈政治化〉と連動するものであった。

それでは EU を、こうしたグローバル・アプローチへの移行 開発協力戦略の構造転換 へと促した要因は何であろうか。その背景条件として挙げられるのが、1990年代後半の域外/域内環境の推移（メガ・トレンド）である。

まず域外政治環境に関しては、貧困と紛争の負の連鎖の常態化が指摘される。

すなわち、ポスト冷戦時代、さらにはグローバリゼーション時代の到来は、「敵対する材料がひとつ取り除かれるたびに、さまざまな火ダネがくすぶり始める。超大国間の敵対関係に抑えられていた紛争が噴出することもあれば、冷戦の陰に隠れて表に出ることがなかったが、何十年も犠牲者を出しながらくすぶり続けていた深刻な争いもある」という、「平和の配当」シナリオとは異質な事態を定着させた<sup>8)</sup>。プトロス＝ガーリ国連事務総長が、『平和への課題』（1992年）および『開発への課題』（1994年）において、開発と平和の不可分性を強調したのは、まさにこうした閉塞状況に対する強い危機意識を反映するものであった。

とはいえ、こうした警鐘にもかかわらず、新たなミレニアムへの移行を目前にした国際政治状況に大きな変化はみられなかった。その結果、1997年6月、国連総会は、Agenda for Development と題する決議を採択し、改めて以下の諸点を強調した。（1）平和と開発は、相互補完的な関係にある。（2）開発は、それ自体で目標価値を具現している。（3）開発は、国内および国家間における平和と安全の達成・維持に不可欠である。（4）開発は、平和と安全、あるいは人権と基本的権利の尊重なしには実現不可能である。（5）冷戦後のグローバリゼーションの進展により、開発問題に対する伝統的なアプローチは再検討を迫られている。（6）世界経済のグローバル化は、開発問題に対して新たな可能性と同時に、新たな制約条件をもたらす。

ついで1999年5月、アナン国連事務総長は、2000年秋に開催予定の国連ミレニアム・サミットに向けて報告書を作成し、開発＋＜平和および安全保障＞という包括的な文脈において新しい国際政治経済秩序を構築するよう訴えた。

それではこの時期、域外経済環境はどのように推移したのであろうか。1994年4月、モロッコのマラケシュで行われたウルグアイ・ラウンド多角的貿易交渉・閣僚会議は、マラケシュ宣言を採択し、次のように開発途上国問題（とりわけ最貧開発途上国問題）重視の立場を鮮明にした。開発途上国が目すべき積極的な役割をはたしたことを歓迎する。これは、よりバランスのとれた、かつ統合された世界的な貿易パートナーシップに向けた歴史的な第一歩である。・・・多くの開発途上国及び旧中央統制経済国家において、経済改革及び自主的な自由化の重要な措置が実施されたことに留意する。閣僚は、交渉の結果が、開発途上国に対して異なった、かつより好意的な取扱い（後発開発途上国の特定の状況に対して特別の注意を払うことを含む。）を与えるという条項を含む

でいることを想起する。

1995年3月、コペンハーゲンで世界社会開発サミットが開催され、「社会開発と社会的公正は、国内および国家間の平和と安全の確保に不可欠である。また逆に、平和と安全、人権と基本的自由の尊重なくして社会開発と社会的公正を確保することはできない」と開発の社会的次元の重要性、そしてまた開発と平和の関連性が強調された。

1996年5月、OECD/DACは、「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」と題するDAC新開発戦略を採択し、「絶対的貧困に苦しんでいる10億人以上の人々を支援することは、先進国にとって人道的責務であると同時に先進国自身の利益でもある」との基本認識に基づき、2015年という具体的な達成年度と数値目標を設定したうえで、経済的福祉の向上（貧困の半減）、社会的開発の促進、持続可能な環境の確保・再生を図る決意を表明した。

1996年12月、シンガポールで第1回WTO閣僚会議が開催され、最終日に採択された閣僚宣言は、(1)世界経済の統合（グローバリゼーション）にともなう最貧開発途上国のマージナリゼーション問題、および開発途上国が直面するリスクに対処する。(2)持続可能な成長および発展に向けて、開発途上国や最貧開発途上国、さらには移行過程国の多角的貿易体制への統合を推進する。(3)貿易活動委員会の活動を通じて、貿易自由化・経済発展・環境保護の相互補完性を検討する 旨を謳った。

1997年5月、OECD/DACは、「紛争、平和、および開発協力：21世紀の到来を目前にして」と題する政策ステートメントを採択し、(1)開発協力は、紛争の予防や平和構築という役割を担うべきである。(2)開発協力は、持続可能な開発の基礎となる構造的安定性の確保を図るべきである旨を強調した。それは、紛争の頻発により開発協力が所期の目的を達成することなく頓挫するという危機的状況に対するGlobal Donor Communityの強い挫折感を反映するものであった。

このような域外環境に加えて、1990年代後半、EU開発協力政策を取り巻く域内環境も、激しく揺れ動いた。第1に指摘されるのは、EU共通外交安全保障政策の始動である。すなわち、3本の列柱から構成される「神殿構造」を採用するマーストリヒト条約においては、政府間主義(Inter-Governmentalism)を主導原理とする共通外交安全保障政策の展開が、EUの第2の柱として位置づけられ、「EUおよびその加盟国は・・・外交および安全保障政策のすべての

領域を対象とする共通外交および安全保障政策を策定し、実施する旨が謳われた。ただしそれは当初は、政府間協力に基づく政策調整という構造的な制約から、多分に言葉による「宣言外交」の域を出るものではなかった<sup>9)</sup>。とはいえ、やがて1997年10月、マーストリヒト条約の見直し/改訂を課題とするアムステルダム条約の調印（発効は1999年5月）により、EU 共通外交安全保障政策は、新たな息吹を与えられた。すなわち、より一貫した、かつ効果的な共通外交安全保障政策の追求に向けて、字句の修正や諸規定の再編成（組み替え）が行われた。とりわけ注目されるのが、EU 対外関係の「顔」として、共通外交安全保障政策担当上級代表のポスト（閣僚理事会事務総長を兼任）を新設した点である。これにより、EU 共通外交安全保障政策は、言葉から行動へと一歩踏み込む態勢を整備した。こうして、1999年10月、スペイン外相やNATO 事務総長という要職を歴任し、外交安全保障の分野における豊富な経験を保持するソラナが初代上級代表に任命されたのである。

第2に指摘されるのは、欧州委員会を襲った機構改革の嵐である。すなわち、「92年プログラム」の成功、ひいてはEC から EU への発展の模索は、欧州統合条約の守護者/統合の原動力を自任する委員会の機構や政策過程の正統性に対する加盟国（国民）の疑念・反発を肥大化させていった。いわゆる「民主主義の欠落」、「アカウンタビリティの欠落」、「透明性の欠如」、さらには「欧州市民」といった言葉が1990年代後半におけるEU を特徴づけるキー・カレンシーとして定着したのは、そうした欧州委員会（より直接的には Eurocrats）に対する強い逆風を象徴的に示している。それは、マーストリヒト条約の批准が決してスムーズに進展しなかった フランスは国民投票の結果、僅差で承認。デンマークは、さまざまなオプトアウト（例外措置）を規定したうえで、2度目の国民投票によってかろうじて承認 という事実からも窺われる通りである。

このような成功のパラドックスに加えて、欧州委員会に対して機構改革を強く迫ったいまひとつの嵐は、EU の東方拡大（第5次拡大）の動きであった。1995年、オーストリア、フィンランド、スウェーデンを新たなメンバーとして迎え入れ（第4次拡大）、15カ国体制へと移行したEU は、鉄のカーテンにより分断されてきた旧社会主義国（中・東欧諸国）への拡大を、21世紀に向けたEU 最大の挑戦（常態への回帰）として位置づけ、着々と既成事実を積み重ねていった。ところが、「欧州委員会の構造や行政管理手法は、従来通りの

ままであったため、EU が扱う政策範囲の拡大と政策環境の変化に有効に対処できないことが徐々に顕在化し、問題視されるようになった。とりわけ欧州委員会は、新しい政策の発議者として、そのリーダーシップが一般に評価されてきたが、政策管理・行政管理の機能には、『管理の欠落』(management deficit)とも呼ぶべき問題があるという指摘も少なくなかった」のである<sup>10)</sup>。

ところで、こうした機構改革を求める環境圧力は、そもそも EU 諸機構全体に対して向けられるものであった。とはいえ現実には、EU の機構改革 = 欧州委員会の機構改革とされ、委員会が激しく指弾される結果となった。その理由の一端は、1999年3月、サンテール委員会の総辞職に示されるように、欧州委員会自身に求められる。すなわち、欧州議会に設置された専門家委員会報告書により、欧州委員会の不正、不適切な行政管理と人事における縁故者優遇、公金の不正流用・・・等のかねてからの疑惑が政治的スキャンダルとして白日の下にさらされ、それを端緒として欧州委員会の業務そのもの、ひいては機構そのものに抜本的な改革を求める政治的圧力が吹き荒れていったのである。こうして、1999年9月に発足したプロディ委員会は、キノック副委員長を行政改革担当委員に選任し、欧州委員会の内部改革(自浄努力)に着手する決意を鮮明にしたのである。

2000年3月、欧州委員会が、*Reforming the Commission* と題する改革戦略を White Paper のかたちで採択したのは、こうした機構改革を求める環境圧力に対するひとつの政治的メッセージでもあった。それは、<過去40年にわたるEUの歴史において、最も壮大な近代化戦略であり、EUを取り巻く新たな挑戦に対して、最大限の効果を発揮すべく体制整備を図るもの>であった。こうして、同報告書の前文において、欧州委員会を構成する委員全員が、次のような決意表明を行ったのである。強力なヨーロッパは、強力な委員会を必要としている。・・・グローバリゼーションに立ち向かい、将来の拡大に対処するためには、EUを含め、あらゆるレベルにおけるガバナンスの改革が不可欠である。ヨーロッパのすべての政治機構は、この課題に立ち向かわなければならず、それは委員会においても例外ではない。したがって、われわれがヨーロッパのビジョンを追求するにあたり、改革は不可欠の前提条件である。・・・欧州理事会と欧州議会は、委員会の近代化に対して明確な支持を表明している。・・・われわれを取り巻く世界は、急速に変動している。したがって委員会自身も、独自性を確保し、説明責任をはたし、効果的かつ透明な組織を確保し、

崇高な責任意識に基づき活動するものでなければならない。

新千年紀前夜の1990年代後半。以上概観したように、EU開発協力政策を取り巻く域外/域外環境は激しく揺れ動いた。いうまでもなく、それがEUをDPSの採択へと導く背景要因として機能したことは明らかである。ただしそれは必ずしも直接的な動因とはならなかった。こうした、いわゆる構造的要因と連動しつつ、DPSの採択へとEUを誘導し、触媒としての役割をはたしたのが、1998年にOECD/DACがEU開発協力政策を対象として行ったPeer Reviewであった。それは、開発協力の分野におけるEUの潜在的可能性を高く評価し、Learning OrganizationとしてのEUに強い期待を投げかけながら、それゆえにEU開発協力の現状を厳しく断罪するものであった。たとえば、<EU開発協力においては、組織が政策に影響を及ぼしており、その逆ではない> <EUにおいては、開発協力の組織が分断されており、その結果、欧州委員会は、効率的な組織運営や効果的な開発協力の欠如という大きな代償を払わされている>という多分に感情的な表現は、潜在的能力の顕在化をはたしえないEUに対するOECD/DACの強い焦燥感を象徴するものであった。その骨子は、以下の通りである。

EUには、全体としての一貫したかつ包括的なロード・マップ（開発のための工程表）が構築されていない。

複雑かつ錯綜した官僚機構の弊害が顕著であり、エネルギーの多くが煩雑な手続き問題に浪費され、開発協力の適切な遂行や成果の達成という重要な課題がないがしろにされている。

開発協力の究極の目標として貧困の削減が謳われてはいるが、それが現実の開発協力活動にどれだけ反映されているかは疑問である。

資金協力のコミットメントと実施との間に大きなギャップが存在している。

より効果的な開発協力を実施するためには、継続的な改革が必要である。

開発協力の課題が並列的に列挙されており、それらを包括的な枠組みの下で体系化することが必要である。

紛争予防や平和構築の分野においてEUは、より強力なリーダーシップを発揮すべきである。

EU共通農業政策は、開発協力と矛盾している。また開発途上国産品に対するEUの輸入政策も不十分である。

政策決定過程が複雑かつ不透明である。

複雑かつ錯綜した行政管理システムを一元化／スリム化することが必要である。また、多岐にわたる予算項目の一元化／スリム化も必要である。

## 2 基本構図

2002年、OECD/DACが、EU開発協力政策を対象として行ったPeer Reviewは、1998年のPeer Review以後のEUの動きを次のように総括した。欧州委員会は、開発政策およびその具体的な実施方法の根本的再検討を積み重ねていった。2000年4月には、欧州委員会は、より効率的、効果的、そして十分に説明責任をはたしうる開発協力の推進に向けて、野心的な機構改革計画を策定した。それは、成果や実績を重視するものであった。この広範な改革過程はまた、とりわけ対外関係(RELEX)に焦点を当てるものであり、政治・貿易・開発の諸次元を包括的に取り扱うものであった。このRELEX改革は、政治・貿易・開発に係るさまざまな活動を、“RELEX family”の下に一元管理するものであり、欧州委員会の組織構造強化に寄与するものとなった。・・・DACは、こうした対外関係改革の動きは、1998年のPeer Reviewにおいて指摘された懸念(諸課題)をEUが斟酌した結果だと認識している。

この指摘からも窺われるように、2000年11月、欧州委員会と閣僚理事会による*The European Community's Development Policy (DPS)*の採択は、長い懐妊期間を経たうえで結実したものであるが、それはEU対外関係の抜本的再編成という全体的文脈において模索されるものであり、その最終局面は、以下のような通過儀礼の積み重ねに彩られるものであった。

1999年5月、開発問題・閣僚理事会は、次のような決議を採択した。

(1) マーストリヒト条約において設定された包括的な目標に基づき、開発政策に関する総合的かつ戦略的、そしてまた時宜にかなった文書の策定が必要である。(2) そこで採択される文書は、開発協力の分野における共同体と加盟国の相互補完関係の強化に繋がるものでなければならない。(3) それはまた、開発協力と対外経済政策、ひいては共通外交安全保障政策との間に整合性を確保するものでなければならない。(4) 開発協力に係る欧州委員会の機構は分断・拡散されており、EUによる一貫した、かつ総合的な開発協力の展開を困難にしている。(5) 閣僚理事会は、欧州委員会が、コミットメント重視の文化から脱却して、包括的な開発目標に依拠する成果重視の文化へと移行することを求め

る。(6) 閣僚理事会は、欧州委員会が行財政改革を断行して、煩雑な手続きの簡略化、効率的な運営を行うよう求める。

2000年4月、欧州委員会は、閣僚理事会および欧州議会に対して、*The European Community's Development Policy* と題する政策文書を発出した。それは、  
<作成にあたり、さまざまな利害関係主体から提示されたコメントや助言を汲み入れ>、  
<EU 開発協力のこれまでの成果を基礎としつつ、開発問題に対する国際的な動向を踏まえながら、問題点の克服を図るものであった>。その骨子は、以下の通りである。

開発政策は、貿易政策、政治政策とともに、EU 対外政策の3本柱を構成している。したがって、EU 対外政策の策定に際しては、開発政策に固有の問題に加えて、地政学、貿易、地球環境問題等の要素も考慮することが必要である。このような観点から EU は、近隣諸国の安定と発展を優先課題として位置づけ、EU に近接する諸国が危機状況に陥った場合には、重点的な支援を行ってきた。

EU は、単なる開発協力の領域にとどまらず、開発途上国を世界経済へと統合させ、開発途上国が健全な国内戦略を展開するよう促すべきである。そのためには、<3C>、すなわち EU の諸政策間に整合性 (Consistency) を確保・強化し、EU 加盟国の政策との調整 (Coordination)、および相互補完性 (Complementarity) の確保が不可欠である。

EU は、Global Donor Community が構築した新たな開発戦略に基づき、開発途上国自身のオーナーシップ強化や、開発の社会的次元重視の戦略を展開してきている。とはいえこうした戦略をさらに推し進めるためには、EU 加盟国がバイラテラル・レベルにおいて展開している開発戦略との相互補完性をいっそう強化することが必要である。

EU 開発協力政策は、過去のしがらみにとらわれることなく、経済的、社会的、そして構造的に開発途上国と位置づけられるすべての国を対象とすべきである。

EU 開発協力政策は、EU が比較優位を保持する分野 (貿易・援助、および経済協力と政治対話の一体化、政治的中立性、国際的プレゼンス、グローバルな活動展開・・・等) に特化し、それを重点的 / 中核的な活動領域として推進す活動べきである。

EU 開発協力政策の究極的な課題は、貧困の削減であり、そのためには EU

が世界の各地で展開しているさまざまな政策スキームを総動員することが必要である。それはまた、EU 対外関係全体の機構改革をともなうものでなければならない。

EU 開発協力政策は、6分野（貿易と開発、地域統合と地域協力、マクロ経済政策、運輸、食糧安全保障と農村開発、制度強化）に特化して、重点的に行われるべきである。

2000年5月、欧州委員会は、*Reform of the Management of External Assistance* と題する政策文書を発出した。それは、2000年3月に公表された委員会の改革に関する White Paper の具体化を図るものであり、それを促したのは、次のような EU 対外援助の跛行的展開に対する強い危機意識であった。すなわち、<過去15年にわたり、もともと ACP 諸国に限定されていた EU の対外援助は、世界的な拡がりを見せた。こんにちでは、その3分の2が、ACP 諸国以外に向けられている。・・・またその活動領域も開発政策の域をはるかに超えて、復興、制度構築、マクロ経済支援、あるいは人権・・・等へと拡大している>。ところがこのような状況変化にもかかわらず、欧州委員会の対外援助実施体制（人的資源、構造、管理ツール）は旧態依然のままであり、緩慢かつ時機を失した援助、質的に貧弱な援助、高度に集権化され硬直した手続きといったきわめて否定的な評価が定着している。その結果、<EU 対外政策に対する信頼性、ひいては EU の国際的イメージが大きく損なわれている>。さらにまた、<対外援助の配分も、欧州議会、加盟国、さらには国際環境といった、欧州委員会の力の及ばない世界における政治的思惑に大きく左右される>ありさまである。

EU 対外援助を取り巻くこのような閉塞状況 欧州委員会は、その打開策として、より効率的な援助行政の推進を標榜し、改革に向け、次のような行動計画の実施を強く訴えたのであった。 対外援助に関するプログラミングの抜本的な改革と一元化。 プロジェクトの確認から実施へと至る全プロジェクト・サイクルの一体化。 プロジェクトの実施に係る一元的な機構の創設。

開発協力の現場に対するプロジェクト管理権限の大幅な委譲。 対外関係に係る委員会諸機関 (RELEX family) に共通する行政管理文化の創出。 過去の清算（休眠状態にあるコミットメントの取り消し等）の断行。

こうして2000年11月 。欧州委員会と閣僚理事会は、44項目（+要約）から構成される *The European Community's Development Policy (DPS)* を採択し

た。その概要は、以下の通りである。

## 2-1 問題意識

開発協力に関する EU の基本的な認識 。DPS は、冒頭の 5 項目を費やして、EU の問題意識を次のように披瀝した。

グローバリゼーションは、新たな可能性をもたらすと同時に、マージナリゼーションというリスクをとまなうものでもある。

貧困、およびそれに起因する社会的排除は、紛争の根本原因となり、多くの国や地域において安定や安全を脅かす原因となっている。

EU は、開発協力における主要な行動主体として、多くの国々に対して、さまざまな援助スキームを用いて、大規模な援助を行っている。その結果、明確かつ一貫した援助戦略の構築が急務の課題となっている。

EU 援助戦略の構築は、より効果的な EU 対外活動の展開、そしてまた欧州委員会の機構改革という全体的な文脈において試みられなければならない。

2000 年 6 月、ACP 諸国との間に調印されたコトヌ協定は、政治対話・貿易・開発援助を一体化するものであり、EU 開発協力政策の大転換を世界に強くアピールするものである。

## 2-2 基本的な原理と目的

EU 開発協力の基本的な課題として、貧困の削減、ひいては貧困の根絶が掲げられ、その一環として、持続可能な経済的・社会的・環境的発展、開発途上国の世界経済への段階的な統合、さらには不平等に対する断固たる挑戦が謳われた。そのうえで、以下の諸点が強調された。

貧困は、多元的な現象である。したがって、貧困削減を基本的な課題とする EU 開発協力は、貧困に係る諸側面を包括的に取り扱うものでなければならない。

持続的な成長は、十分条件とはいえないまでも、貧困削減にとって不可欠な前提条件である。EU が貧困削減戦略の名の下に展開する諸施策は、経済・貿易・政治・制度・社会・文化・環境を包摂し、相互に有機的に関連づけられるものでなければならない。

EU 開発協力は、最貧開発途上国および低所得国に対して特別の注意を払うべきである。それはまた、開発途上国自身の開発実績や援助吸収能力を考慮に入れ、開発途上国政府自身による貧困削減努力を促すものでなければ

ばならない。中所得国に関しては、貧困層の割合が依然として大きく、かつ一貫した貧困削減戦略を遂行している国に対して、重点的に援助が行われるべきである。

開発の成否を決定づけるのは、開発途上国自身によるオーナーシップであり、その意味で EU は、開発途上国との対話の質を重視する。すなわち EU は、開発途上国との対話を通じて、開発途上国の能力開発や良い統治の確保、ひいてはより効率的な協力関係の推進を図る。したがって、援助の配分に際して、効率的かつ持続的な貧困削減という観点から、これらの諸要素を考慮に入れるのは当然である。

### 2-3 基本戦略

EU 開発協力を取り巻くさまざまな制約条件の存在。EU 開発協力独自の貢献（付加価値）分野の発見 このような現実主義に基づき、EU は、それまでの理想主義的、ともすれば総花的なアプローチから訣別し、敢えて活動領域を6つ（貿易と開発、地域統合と地域協力、マクロ経済政策、運輸/輸送、食糧安全保障と持続可能な農村開発、制度強化）に特化/限定するという選択的アプローチへと移行して、開発協力戦略の再構成を図った。その骨子は、以下の通りである。

貿易と開発：EU は、開発政策と貿易（および投資）政策の相互補完性確保を図るべきである。開発途上国における貿易と投資の自由化は、調整コストを可能な限り抑え、そのうえで開発途上国経済の脆弱性に配慮しつつ、長期的な利益確保の増進を図るものでなければならない。また、開発途上国産品の先進工業国市場への特恵的アクセスの供与に関しても、供給や競争における制約、開発途上国自身の特恵活用能力、情報や世界ネットワークへのアクセス、投資促進戦略や民間セクター開発戦略・・・等を考慮に入れなければならない。

地域統合と地域協力：地域統合と地域協力は、開発途上国の世界経済への統合をもたらし、平和の確保と紛争の予防に決定的な重要性を保持している。この点に関して EU は、豊かな経験と有効な手段を保持しており、その積極的な支援を図るべきである。

マクロ経済政策：EU は、開発途上国のマクロ経済政策の改革を支援すべきである。それは、貧困の削減という観点から、社会開発（社会サービスに対する平等なアクセス・・・等）を重視するものでなければならない。

運輸／輸送：効率的な運輸／輸送システムの構築は、開発途上国の経済的・社会的発展に不可欠である。この分野に関して EU は、豊かな経験を蓄積しており、得意分野として重点的に支援を行うべきである。

食糧安全保障と持続可能な農村開発：EU は、食糧安全保障と持続可能な農村開発に関して、豊かな経験を蓄積しており、それは EU の貧困撲滅戦略の根幹を構成している。ただし、食糧安全保障に関しては、緊急支援と長期的な開発支援との連結という視点から、人道支援としての食糧援助と貧困削減戦略としての食糧安全保障との結びつきをさらに検討する必要がある。また持続可能な農村開発に関しては、参加を基礎とする長期戦略の策定・実施が不可欠である。

制度強化：民主的制度的存在は、持続可能な開発の前提条件である。とりわけ、良い統治（汚職追放や法の支配）の確保は、貧困削減にとってきわめて重要である。この点に関して EU は、その政治的中立性から、加盟国よりも有利な立場に置かれており、積極的に制度強化を図るべきである。

#### 2-4 効果的・効率的な援助実施体制の構築

EU 開発協力の実効性向上に向けて、実施体制の改革が、次のように謳われた。

欧州委員会は、援助行政に係る機構改革を積極的に推進すべきである。その際、過去の経験を教訓として学習し、結果を踏まえた対応を志向すべきである。

EU 開発協力のより効率的な運用のためには、欧州委員会と EU 加盟国との間の緊密な政策調整が不可欠である（同様に、EU と国連諸機関およびブレトン・ウッズ機構との関係改善も必要である）。それによって、国際社会において EU が〈ひとつの声〉として発信し、ひいては EU の存在感 (Visibility) をより鮮明にアピールすることが可能となる。

欧州委員会が所管する EU 開発協力と EU 加盟国が 2 国間レベルで行う開発協力との間の相互補完的な関係をいっそう強化することが必要である。それによって、より有機的な分業、ひいてはそれぞれの得意分野での付加価値の追求が可能となる。

EU 開発協力政策と EU の他の共通政策との間に整合性を確保することが必要である。そのためには、開発協力政策を欧州委員会のコア・アジェンダへと発展させることが必要である。

### 3 エピローグ

2000年11月、欧州委員会と閣僚理事会による *DPS* の採択。それは、以下のようなフォローアップ過程を通じて具体化されていった。

2000年12月7日-9日、ニースで開催された欧州理事会（EU 首脳会議）は、議長声明において、＜欧州理事会は、閣僚理事会と欧州委員会が EU 開発政策に関する宣言を採択したことを歓迎する＞と謳い、*DPS* に政治的お墨付きを与えた。

2001年1月、欧州委員会に EuropeAid Co-operation Office が設置された。それは、EU 対外関係に係るすべての総局 (RELEX family) を糾合して、新たに理事会 (Board) を設け、プロジェクト・サイクルの全工程を監督下に置き、EU 全体としての総合的な視点から、効果的・効率的な援助の実施、および EU の存在感の強化を図るものであった。

2001年2月、閣僚理事会は、Everything but Arms Initiative の下に、最貧開発途上国の EU 市場向け輸出品のうち、武器のみを唯一の例外として、それ以外はすべて関税および輸入数量制限の対象から除外する（自由アクセスの保証）ことを決定した。それは、コメ・砂糖・バナナという歴史的に最もセンシティブな農産品をも対象とするものであり、きたるべき WTO ラウンド交渉に向けて、EU の最貧開発途上国重視の立場を鮮明にするものであった。

2001年5月、EU は、第3回国連最貧開発途上国会議をブリュッセルで開催した。それは EU がホストを務める初めての国連会議であり、貧困削減および最貧開発途上国問題に対する EU の熱意をアピールする政治的シグナルとなった。

2001年7月、欧州委員会は、*European Governance: A White Paper* を作成した。それは、良いガバナンスを担保する一般的な原則として、(1) 公開性、(2) 参加、(3) アカウンタビリティ、(4) 有効性、(5) 一貫性を掲げるものであったが、その真の狙いは、EU 開発協力をめぐる機構改革にあった。

そしてこうした一連のフォローアップ過程のひとつの総決算が、*Annual Report on the Implementation of the European Commission's External Assistance: Situation at 01. 01. 2001* の刊行であった。それは、＜欧州委員会に対して、EU 開発政策に関する年次報告書を、閣僚理事会および欧州議会に提出するよう求める＞という *DPS* の提言に基づき、EuropeAid Co-operation Office の理事会を構

成する5委員〔対外関係担当委員 (Chairman), 開発および人道支援担当委員 (Chief Executive), 拡大担当委員, 貿易担当委員, 経済・金融問題担当委員〕が連名で作成するものであった。具体的にはそれは、<機構改革, 貧困削減, 優先分野, すべての開発途上国, 援助の質の確保と迅速な実施・・・等>をキーワードとして、2000年におけるEU 対外支援活動の実績を総括し、新たなミレニアムにおけるEU 開発協力の大転換 グローバル・アプローチへの移行 を高らかに宣言するものであった。

#### 第4章 <バイ+1>から<ハイブリッド“1”>へ *The European Consensus on Development* (2005年)

欧州委員会、『EU 年次報告書・2005年』は、開発協力の分野においてEU が、次のように画期的な質的大転換を遂げたことを強調した。2005年7月、欧州委員会は、2000年11月に欧州委員会と閣僚理事会が共同で採択した宣言に代えて、欧州議会・閣僚理事会・欧州委員会の3機関による共同宣言を採択するよう提起した。こうして、欧州議会の巻き込むかたちで新たな共同宣言 *The European Consensus on Development* が採択された。それは、EU 開発協力50年の歴史において初めて、EU および加盟25カ国に対して、それぞれが相互補完性の精神に基づき開発協力政策を推し進めるに際して、準拠すべき目標・価値・原則を具現する共通の枠組みとなった。このように、公式文書のかたちで、EU の3機関が共同で採択したこの宣言は、EU 対外関係を首尾一貫した、かつ効果的なものとするうえで多大の貢献をするものと期待される<sup>11)</sup>。

同様な指摘は、イギリス国際開発省 (DFID) が2006年に公刊した *Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor* と題する白書にもみられる。すなわち、同白書では、「EU はこんにち、以前にも増して、開発の分野において重要な役割を担っている。EU は、政治的な観点から援助を行い、開発途上国の重要な政策形成にも係っている。EU の援助は、世界援助総額の55パーセントを占めている。イギリスは、国際開発政策の分野において、EU 加盟国およびEU との間に、これまで以上に緊密な協力関係を展開する決意である。・・・2005年、2010年までの供与が約束された新規援助のほぼ80パーセントはEU 加盟国によるものであり、ヨーロッパの決定が、援助資金の效果的

な使用を規定するものとなろう。援助政策の策定におけるヨーロッパの影響力は増大しつつある」と開発協力の分野における EU の重要性を強調したうえで、「2005年に合意された *The European Consensus on Development* は、開発協力に関する共通認識に基づき、初めてヨーロッパ（EU加盟国+EC〔欧州委員会〕）を一体化させるものとなった。合意の内容は、次の通り明確である：最優先課題としての貧困の撲滅。最貧開発途上国に対する重点的な支援。開発過程における開発途上国自身のオーナーシップ重視。EU加盟国の援助強化、および加盟国相互間の援助調整の促進。EU諸政策による包括的な開発支援」と、*The European Consensus on Development* の歴史的な意義を高く評価した<sup>12)</sup>。

とはいえそれは手放しの礼賛ではなかった。それは次のように限界を指摘し、「改革の第2の波」(Second Wave of Reform)の必要性を強調するものであった。

「こんにちわれわれが直面している課題は、こうした諸原則を、いかにして欧州委員会が展開する援助の現場において確実に実践するかという問題である。5年間におよぶ改革の結果、欧州委員会による援助は以前に比べて格段に改善された。対外支援を包括的に実施する機関として EuropeAid が設立され、これまでバラバラに展開されてきた援助の一元化が図られた。援助の行政管理システムは大幅に分権化され、現場に対する権限委譲が推進された。ACP諸国に対する支援を任務とする欧州開発基金が、より効果的かつ柔軟なものへと改組された。人道支援の分野において、ヨーロッパの活動は、高く評価されている。2007年には、地域別/テーマ別にスリム化された欧州委員会の新たな援助スキームが始動する運びである。・・・しかしながら、国際開発の分野におけるリーダーとしてのヨーロッパの潜在的な可能性を開花させるためには、EU加盟国間における援助調整のさらなる改善、そしてまた欧州委員会による援助のよりいっそう効果的な展開という、改革の促進が必要である<sup>13)</sup>」。

以下、この指摘を手掛かりとして *The European Consensus on Development* の全体像を探ってみよう。

## 1 プロローグ

2005年11月-12月、欧州委員会と閣僚理事会による採択、およびそれに続く欧州議会による承認 こうして成立した *The European Consensus on Development* は、EU主要3機関の合意として、欧州委員会のみならず、EU加盟国がバイラテラルに展開する開発協力政策をも方向づける、文字通り<ヨーロ

ツパ全体の合意 > (European Consensus) となった。それは、2000年11月に欧州委員会と閣僚理事会が共同で採択した *DPS* をさらに拡大・深化させるものであった。すなわち、第1に、*DPS* の場合、その対象は、あくまでも欧州委員会が所管する <EU> の開発協力政策に限定された。これに対して、*European Consensus* は、EU の開発協力政策はもとより、限定つきながらも、これまで国家主権の中核部分として聖域視されてきた EU 加盟国の開発協力政策をも「拘束する」、基本的かつ包括的なガイドラインとして採択されたのであった。

第2に、*European Consensus* は、*DPS* が切り開いたグローバル・アプローチへの道をさらに推し進めるものとなった。すなわちそれは、ACP 諸国に代えて、中・東欧諸国、バルカン半島諸国、地中海南岸諸国、最貧開発途上国を重視するグローバル・アプローチの具体化（行動計画の策定）をとまなうものであった。さらにまた、*European Consensus* は、開発協力の <政治化> をさらに加速し、開発アジェンダと安全保障アジェンダの融合、ひいては <開発アジェンダの安全保障アジェンダ化 (Securitization)> を志向するものでもあった。

このような *The European Consensus on Development* の採択。それはいうまでもなく、EU 開発協力政策を取り巻く域外 / 域内環境の動向を強く反映するものであった。

周知のように、新たなミレニアムの幕開けは、きわめて順調であった。UNDP、『人間開発報告書 2005』は、それを次のように回顧している。5年前、新たなミレニアムの始まりの年、各国政府は結束して世界中の貧困の犠牲者に対して注目すべき約束をした。国連サミットで各国元首らはミレニアム宣言「われわれの同胞たる男性、女性、そして子どもたちを、悲惨で非人道的な極度の貧困状態から解放する」ための厳粛な誓いに署名した。この宣言は、世界の人々が共有する普遍的な人権と社会正義への誓いに根差し、目標達成期限の明確なターゲット（達成目標）に支えられた、大胆な未来像を提供している。ターゲットとして定められたミレニアム開発目標 (MDGs) には、極度の貧困の半減、乳幼児死亡率の低減、全世界の子どもへの教育機会の提供、感染症の撲滅、これらの成果をあげるための新たなグローバル・パートナーシップ（全地球的協力体制）の構築などが含まれ、目標達成期限は2015年となっている<sup>14)</sup>。

とはいえその進捗状況は、決してスムーズではなかった。同じく UNDP、『人間開発報告書 2005』は、その間の経緯を次のように否定的かつ辛らつに総括している。大半の国が MDGs のほとんどについて目標を達成する軌道か

ら外れている。人間開発はいくつかの重要な分野でつまづいており、もともと大きかった不平等はさらに拡大している。人間開発の進捗状況と、ミレニアム宣言が打ち出した野心的な目標との間の格差を説明するのに、さまざまな外交的な表現や、儀礼的な言葉が使われることだろう。しかしどんな言葉によっても、世界中の貧しい人々に対する約束が破られつつあるという、単純明白な真実を覆い隠すことはできない<sup>15)</sup>。

こうした、新千年紀への希望に満ちた旅立ちと幻滅。それは、アナン国連事務総長が、2005年9月に開催予定の世界サミット（2000年に採択された国連ミレニアム宣言の進捗状況の審査）に向けて公表した、「より大きな自由を求めて：すべての人のための開発、安全保障および人権」と題する報告書の基本テーゼでもあった。すなわち、同報告書においては、「ミレニアム宣言以降に起こった出来事により、重要な課題や優先事項に関するコンセンサスを新たにし、これを集団的に実行に移す必要が出てきた。これを行う際には、世界各地の人々のニーズと希望を常に念頭に置かなければならない。世界は安全保障、開発、人権という理念をともに追求しなければならない。そうしなければ、どの目標も達成できないからだ。開発なしに、人類の安全保障はない。安全保障がなければ開発も不可能である。また、人権が尊重されなければ、開発も安全保障もありえない<sup>16)</sup>」との基本認識が披瀝された。

そのうえで、アナン国連事務総長は、開発に関しては、〈貧困からの自由〉という観点から、「2015年までにMDGsを達成することは可能だが、そのためにはすべての関係者が認識を改め、直ちに大幅な行動の加速と拡大を図らなければならない」と訴えた。また安全保障に関しては、〈恐怖からの自由〉という観点から、「開発に関しては、実施面での弱さが進歩を阻んでいるのに対し、安全保障については、脅威の高まりが広く感じられているものの、世界には基本的なコンセンサスさえない状況であり、実際に対策が実施されても、それが反発を呼ぶことがあまりにも多い<sup>17)</sup>」と強い危機感を表明した。

いうまでもなく、こうした指摘は、2001年9月11日に勃発した「米国同時多発テロ」を契機として世界を吹き荒れた反テロリズム・フィーバー、ひいては安全保障フィーバーに対して強い警鐘を鳴らすものであった。というのもそれは、安全保障アジェンダ（政治）による開発アジェンダ（経済）の〈従属化〉、さらには独自の政策領域としての開発アジェンダそのものの消失をも招きかねないからであった。こうした、〈9/11〉がもたらした新たな国際政治／

経済環境 その軌跡は、以下の通りである。

2001年11月14日、カタールのドーハで開催されたWTO閣僚会議は、Doha Development Agendaの開始を宣言した。それは、経済発展および貧困の撲滅に国際貿易が果たす役割を重視し、とりわけ最貧開発途上国問題の克服を最優先課題とするものであった。

2002年3月14日、ブッシュ・アメリカ大統領は、米州開発銀行本部（ワシントンDC）で演説し、アメリカが援助疲れから訣別して、大規模な援助に乗り出すことを宣言した。それは、次のような基本認識に促されるものであった。

開発の推進は、アメリカ外交の中核を構成する。貧困がテロを引き起こすわけではない。貧しいからといって、人々が殺人者になるわけではない。実際、9月11日事件を引き起こした輩たちは、恵まれた生活を享受してきている。しかし、貧困と抑圧が際限なく続けば、人々は希望を失い、自暴自棄となる。また政府が、国民の基本的ニーズの充足に応えることに失敗した場合、これら破綻国家は、テロの庇護地 (Havens for Terror) ともなりかねない。開発は、希望、繁栄、そして安全の基礎である。また、開発の基礎を構成するのは、安全である。なぜなら、混沌と暴力から開発は生まれえないからである。

2002年3月18日 - 22日、メキシコのモンテレイで開発資金国際会議が開催され、あらゆる手段を駆使して開発資金の調達を図る決意が表明された。ここでは、平和と開発の相互補完性が強調され、平和と持続可能な開発に向けたグローバル・パートナーシップの構築が謳われた（モンテレイ・コンセンサス）。

2002年7月18日 - 19日、ACP諸国（79カ国）はフィジーで第3回首脳会議を開催した。会議の閉幕にあたり採択された *ACP Solidarity in a Globalised World* と題する宣言において、ACP諸国首脳は次のように訴えた。 （1）

2001年9月11日の米国に対するテロ攻撃、ひいてはどのような形態であれ、他国に対するテロ攻撃を断固として非難する。（2）テロに対する闘いを成功させるためには、貧困・低開発・抑圧といった根本原因に適切に対処することが不可欠であろう。（3）グローバリゼーションは、多くの可能性をもたらす。しかしそれは同時に、開発途上国、とりわけ最貧開発途上国、小国、内陸国、島嶼国に対してさまざまな制約を課すものでもある。（4）ACP諸国とEUの関係強化するためには、あらゆるレベルにおいて、いままで以上に定期的かつ率直な対話が重要である。その意味で、ACP-EU閣僚会議へのEU加盟国閣僚の参加が少ないのが懸念される。

2002年8月26日 - 9月4日、ヨハネスブルクで開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(WSSD)は、持続可能な開発に向けて、さまざまな脅威に立ち向かう決意を表明した。それは、経済的・社会的な脅威のみならず、外国による占領、武力紛争、汚職やテロリズムといった政治的な脅威に対する挑戦をも含むものであった。

2002年9月、ブッシュ・アメリカ大統領は、「米国の国家安全保障戦略報告書」を公表した。その冒頭で大統領は、「2001年9月11日の出来事は、アフガニスタンのような弱小国でも、アメリカという強大国のナショナル・インタレストに対して深刻な打撃を与えうるという事実を痛感させた。貧困が、貧しい人々をテロリストや殺人者へと駆り立てるわけではない。しかし、貧困、弱体な制度、そして汚職は、テロリストのネットワークや麻薬カルテルの侵入に対する弱小国の防衛を脆弱なものとする」としたうえで、アメリカが国家安全保障戦略という究極の「ハイ・ポリティックス」の文脈において、開発途上国援助を展開する決意であることを宣言した。こうしてアメリカは、初めて、開発途上国援助を、防衛、外交と並ぶ、国家安全保障戦略の第3の柱と位置づけたのである。

2003年5月、「人間の安全保障委員会」は、アナン国連事務総長に対して、『人間の安全保障の今日的課題』と題する報告書を提出した。それは、人間の安全保障というきわめて包括的な概念を基軸とする、新たな<安全保障+開発>パラダイムの構築を提言するものであり、「平和と開発は単にそれぞれが重要であるばかりでなく相互に結びついている」と、両者間の不可分性を強調した。ただし、「貧困と欠乏が暴力を伴う紛争とどのような因果関係にあるかを検証するには、慎重な考慮が必要である」と、<9/11>以降の安全保障フィーバーに対しては、短絡的な思考を戒めた<sup>18)</sup>。

2004年6月23日 - 24日、モザンビークで第4回 ACP 諸国首脳会議が開催された。会議の閉幕に際して採択された *Maputo Declaration: Together Shaping our Future* では、以下の諸点が強調された。(1)いかなる形態であれ、断固としてテロリズムを否定する。(2)テロリズムとの闘いにおいては、持続可能な経済成長を確保しつつ、その根本原因たる政治的動機、不正義、貧困と低開発に対処することがきわめて重要である。(3)平和のためのグローバル・パートナーシップを強化し、ミレニアム開発目標を達成するためには、近年台頭しつつある単独行動主義 (Unilateralism) ではなく、多国間主義 (Multilateral-

ism) を堅持することが重要である。(4) 持続可能かつ永続的な平和と安定を達成するために、国際社会は一致結束して貧困と低開発問題の解決を図らなければならない。(5) ACP 諸国にとって特惠取り決めは依然として死活的な重要性を有しており、その存続および強化を要請する。(6) EU は、ACP 諸国との関係において、開発問題がきわめて重要であることを認識し、適切に対処すべきである。その意味で、最近の EU の動きは、開発問題を相対的に軽視するものであり、憂慮される。

2004年11月、アナン国連事務総長により設置された「ハイ・レベル委員会」は、『より安全な世界』と題する報告書を公表した。同報告書は、新たに非国家行動主体を脅威の源泉のひとつと位置づけ、<国家の安全保障 (State Security) + 人間の安全保障 (Human Security)> という新たな集団安全保障コンセンサスの構築を提言した。

2005年9月14日 - 16日、ニューヨークの国連本部で開催された世界サミットは、「2005年世界サミット成果文書」を採択して閉幕した。同文書は、「我々は、平和と安全、開発及び人権が国連システムの柱であり、集団安全保障と福利の基礎であることを確認する。我々は、開発、平和と安全及び人権が相互に関連し、相互に補強し合うことを認識する」としたうえで、「我々は、開発はそれ自体が中心的な目標であり、持続可能な開発は、その経済的、社会的及び環境の側面で、国連の活動の全体的枠組みの鍵となる要素を構成することを再確認する」旨を謳った。それは、開発アジェンダの性急な Securitization に警鐘を鳴らすものであった。

ところで、世界が新千年紀へと歩み始めたこの時期、EU 開発協力を取り巻く域内環境も、以下にみられるように激しく揺れ動き、高度の政治的緊張を孕むものとなった。その予兆は、まず2000年12月、ニースで開催された欧州理事会 (EU 首脳会議) において顕在化した。すなわち、同会議は、会期を1日延長して、EU 史上初の3日間という長丁場となったが、その理由は、マーストリヒト条約を改訂するアムステルダム条約 (1997年10月2日調印 / 1999年5月1日発効) の課題 (積み残し事項) であった機構改革をめぐる EU 加盟国間の合意形成が紛糾したからであった。それはいうまでもなく、1993年6月のコペンハーゲン基準の設定以来、既定方針とされてきた中・東欧諸国に対する EU の拡大 (第5次拡大) の具体化と密接に連動するものであり、また EU 基本権憲章の位置づけとも微妙に重なり合うものでもあった。そこでは、次に

みられるように、21世紀におけるEUのアイデンティティそのものが問われたのである。

- 2001年2月26日：ニース条約（再改訂欧州連合条約）調印。2001年6月：アイルランド，国民投票でニース条約否決。2002年10月：アイルランド，2回目の国民投票でニース条約批准。2003年2月1日：ニース条約発効。
- 2001年12月，ラーケン欧州理事会，「EUの将来に関する宣言」を採択。EUの機構改革と欧州憲法策定のためのコンベンション（協議会）の設置を決定。2004年10月29日：欧州憲法条約調印。2005年5月：フランス，国民投票で欧州憲法条約否決。2005年6月：オランダ，国民投票で欧州憲法条約否決。熟慮期間（Reflection Period）の設定により，欧州憲法条約批准問題を凍結（一時的非政治化）。
- 2002年12月，コペンハーゲン欧州理事会，10加盟候補国の2004年5月1日からのEU加盟を承認。2加盟候補国に関しては，先送りとした。またトルコに関しては，コペンハーゲン基準の充足状況次第で加盟交渉を開始する旨を決定した。2004年5月1日：キプロス，チェコ，エストニア，ハンガリー，ラトビア，リトアニア，マルタ，ポーランド，スロバキア，スロベニアの10カ国がEU加盟。EU25カ国体制発足。

以上の出来事に象徴されるように，新しいミレニアムの幕開けは，波乱に富むものとなった。もちろん一方において，2002年1月1日，ユーロ圏におけるユーロ紙幣・硬貨の流通開始に示されるように，経済合理性を梃子とする大きな前進もみられた（2004年末の時点で，世界の外貨準備に占めるユーロの比率は，24.9%に達した）。しかし他方で，EU域内には激しい政治の嵐が吹き荒れ，国家主権，民主的正統性，ガバナンス，欧州市民（European Citizenship），多様性のなかの統一（Unity in Diversity），拡大疲れ（Enlargement Fatigue），吸収能力（Absorption Capacity），外国人労働者の大量流入，人の自由移動の制限・・・等，高度に価値付与的かつ政治的（情緒的）な<コトバ>がキー・カレンシーとして流通し，EU統合の基本理念そのものを根底から問い直すものとなった。さらにそれは，2001年9月11日に勃発した「米国同時多発テロ」により，一挙に<超・政治化>へと加速されていったのである。その軌跡は，以下の通りである。

2000年4月3日-4日、EU諸国とOAU諸国は、エジプトのカイロで第1回アフリカ・欧州首脳会議 (Africa-Europe Summit) を開催した。同会議で採択されたカイロ宣言では、アフリカとヨーロッパは、<代議制および参加型民主主義の強化、人権および基本的自由の尊重、法の支配、良い統治、多元主義、国際的平和と安全保障、政治的安定、国家間の信頼関係という共通の価値観に基づき、協力関係を推進する> 旨が謳われた。そのうえで、21世紀における新たな戦略的パートナーシップの構築に向けて、<これまで積み重ねられてきた政治的・経済的・文化的な絆をさらに強化すべく、経済・政治・社会・開発をテーマとする「対話の枠組み」を構築する> ことが強調された。それはEUが、サハラ<以北>アフリカ諸国(地中海南岸諸国)をも包摂する全アフリカ諸国を一体として位置づけ、高度に戦略的な<EU-アフリカ対話>の実現を図るものであった。すなわち、サハラ以南ブラック・アフリカ諸国、地中海南岸諸国、さらには南アフリカ共和国との間に、EUがパッチワーク的に積み重ねてきた地域協力の枠組みを、包括的な地域間協力へと発展させようとするものであった。

2002年3月22日、モンテレイで開催された開発資金国際会議においてプロディ欧州委員会委員長は、<9/11>を踏まえ、テロリズムを文明に対する挑戦として厳しく断罪し、テロ撲滅に対するEUの断固たる決意を次のように強調した。我々は、平和というメッセージを携えてモンテレイに参集した。我々は、ヨーロッパ大陸に平和を構築し、さらに地中海地域およびアフリカに平和を促進しようと試みている。我々はまた、連帯というメッセージも携えてきた。我々は、EU諸国間に連帯を実現し、それをさらにEU域外のヨーロッパ諸国へと広め、ひいては我々から援助を受けるすべての開発途上国へと拡大しようと試みている。・・・我々は、世界の5分の1の人々が苛まれている極度の貧困に対する挑戦こそ、我々に課せられた絶対的な道義的使命であることを十分に自覚しており、**ミレニアム宣言**に盛り込まれた歴史的な開発目標の実現に向けて全力で取り組む決意である。そのためには、ODAをより効果的なものとし、絶対額を大幅に増大させることが必要である。EUは、ODAの対GNP比0.7%という目標に対するコミットメントを改めて確認する。・・・最後にヨーロッパの隣人であり、時として忘れ去られた存在となっている、そしてまた戦禍に苛まれているアフリカについて一言述べておきたい。・・・我々は、アフリカ開発のための新パートナーシップ (NEPAD) を無条件で支持

する。・・・ヨーロッパが目指しているのは、開放性と連帯である。私は、平和と持続可能な開発のためのグローバル・パートナーシップに基づき、ともに手を携えて協力することを訴えたい。

2003年3月、欧州委員会は、*Wider Europe—Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* と題する政策文書を発出した。それは、2004年5月1日に迫った25カ国体制の発足に備えるものであり、新たにEUと境界を接し、しかしEUへの加盟が想定されていない東および南の隣人との協力関係の基本的方向性を提示するものであった。すなわち、(1)第5次拡大の結果、EUの新たな隣人となる諸国は、EUと政治的・経済的に相互依存関係にあり、EUにとってきわめて重要なパートナーである。(2)EUは、外交政策、安全保障政策、貿易政策、開発政策、環境政策・・・等、あらゆる政策手段を駆使して、新たな隣人との協力関係の構築を図るべきである。(3)EU新規加盟国と新たな隣人との境界を、ヨーロッパを分断する新たな境界線(new dividing lines in Europe)としてはならない。(4)EUは、新たな境界の内部はもちろんのこと、境界の外部においても、安定と繁栄の促進を図る決意である。(5)EUは、新たな隣人との間に、緊密かつ平和的、そしてまた協力的な関係を享受することが可能となる豊かな、そしてまた友好的な「友邦の輪」(Ring of Friends)の構築を模索すべきである 旨が謳われた。

2003年12月、欧州理事会(EU首脳会議)は、*A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy (ESS)* を採択した。それは、グローバル化の加速、より直接的には2001年9月11日の「米国同時多発テロ」の勃発およびその後のアメリカの単独行動主義への傾斜という未曾有の事態に直面したEUが、Global Playerとして新たな脅威に対して、新たな安全保障ドクトリンで立ち向かおうとするものであった。それはまた、欧州憲法条約が成立した場合には、新たに任命される予定の「EU外務大臣」に対する基本的な政策ガイドラインとしての役割を担うものでもあった。その骨子は、以下の通りである。

まず冒頭の、<安全保障環境>と題する第1部においては、基本的な状況認識が次のように展開された。(1)安全の確保こそ開発の前提条件である。しかしながら、多くの国々や地域は、紛争・不安定・貧困という悪循環に陥っている。(2)ヨーロッパは、以前にもまして多様かつ不透明、そして予測不可能という、きわめて深刻な脅威に直面している。(3)ヨーロッパの安全に対す

る挑戦および主要な脅威は、テロリズム、大量破壊兵器の拡散、地域紛争、国家の破綻、組織犯罪である。(4) テロリズムは、以前にもましてヨーロッパ全体に対する戦略的な脅威となっている。(5) 破綻国家の出現は、グローバル・ガバナンスを脅かし、地域的不安定要因となる危険性を秘めている。

つづく、<戦略的目標>と題する第2部においては、We need both to think globally and to act locally!との基本原理に基づき、以下の諸点が強調された。

(1) 冷戦期と異なり、多様化した新たな脅威に対処するうえで、多彩な政策手段を保持する EU はきわめて有利な立場にある。(2) グローバリゼーションが進展したとはいえ、依然として地理的要因が重要である事実にかわりはない。したがって EU は、東および南(地中海諸国)に位置する近隣諸国に対して、良い統治を促進し、EU の脅威とならないようにする必要がある。(3) 安全と繁栄を確保するためには、実効的な多国間主義(Effective Multilateralism)の展開、すなわち有効に機能する国際機構、およびルールに基づく国際秩序の構築が重要である。(4) 国際社会を構成する政府の質いかんにより、国際社会のありようが規定される。安全を確保するための最も有効な方策は、世界全体が良く統治された民主主義国家から構成されるようにすることである。(5) 良い統治の拡大、社会的・政治的改革の支援、汚職や権力濫用の撲滅、法の支配や人権尊重の確立 これらが、国際秩序を強化するための最善の方策である。(6) 貿易と開発政策は、改革を促進するうえで最も有効な手段となりうる。したがって、世界最大の ODA 供与主体であり、また世界最大の貿易主体でもある EU および加盟国は、きわめて有利な立場にある。

最後に、<ヨーロッパにとっての政策的含意>と題する第3部においては、EU が保持する潜在的な能力・可能性を顕在化・具体化するためには、いままで以上に能動的かつ整合的な、そしてまた実働的な対外政策の遂行が必要であるとの認識に基づき、次のような政策提言がなされた。(1) 新たな脅威に立ち向かうためには、政治、外交、軍事および民間、貿易、開発・・・等、あらゆる方策を駆使すること、そしてまた迅速かつ断固たる介入をも可能とする<戦略文化>の構築が必要である。(2) 安全の確保は、開発の大前提である。それを実現するためには、EU が保持するさまざまな政策手段を調整するのみならず、それらと EU 加盟国が保持する政策手段との調整、整合性の確保が不可欠である。(3) 新たな脅威に対しては、EU 単独で立ち向かうことは不可能である。それには、国際協力が不可欠であり、国際機構を通じての多国間協力、

およびアメリカとの協力関係の強化が必要である。さらに、ロシア、日本、中国、カナダ、インドとの戦略的パートナーシップの構築が必要である。

2004年9月、ソラナ EU 共通外交安全保障政策担当上級代表の諮問を受けて設置された専門家グループは、*A Human Security Doctrine for Europe*（通称ソラナ・ペーパー）を公表した。それは、1年前に EU 首脳会議が合意した ESS（欧州安全保障戦略）を実行に移すための行動計画であり、「<9月11日>、そしてまたイラクにおける戦争の余燼が残るなかで、ヨーロッパは、より安全かつより正義にかなった世界の構築に向けて、歴史的な責任を有している」との問題意識に基づき、特に「恐怖からの自由」に焦点を当て、EU が実践的な政策遂行能力 (Capabilities) を構築すべき旨が提言された。

すなわち同報告書では、「新たな世界状況のもとでは、EU の安全保障政策は、国家の安全保障および人間の安全保障に基づき構築されなければならない。人間の安全保障とは、個々の人間が、人間存在の根底において、安全を脅かす脅威から解放されることを意味する。・・・EU にとって、人間の安全保障アプローチとは、国家の安全保障アプローチがもっぱら境界線の防衛に腐心してきたのとは異なり、個々の人間存在の保護に資するものでなければならない」との基本認識に基づき、テロリズム、大量破壊兵器の拡散、組織犯罪とならんで、世界の安全に対する新たな脅威となる地域紛争と破綻国家に焦点を当て、手段と目的の両面から、EU が志向すべき以下の7原則が提示された。すなわち、(1) 最優先課題としての人権の確保、(2) 十分な正当性を保持する政治的権威の確立、(3) 単なる国家間協力の域を超え、共通の行動準則や規範に基づく、国際機構との協働としての実働的多国間主義の展開、(4) 最も深刻なかたちで暴力や不安定に苛まれている最底辺の人々の切実なニーズを汲み上げるボトム・アップ・アプローチの採用、(5) 地域 複数の国家にまたがる地域、あるいは国家のサブ・ユニットとしての地域 を基本的な単位とするアプローチの採用、(6) 具体的かつ実践的な活動の指針となる法制度の整備・拡充、(7) 最小限かつ正確な軍事力の適正使用 が実践的な行動準則として列挙された。それは、政治家ではなく、兵士、警察官、援助従事者という現場で働く人々を対象とするものであった。

## 2 基本構図

新たなミレニアムへの移行の時期と相前後して EU が精力的に繰り広げた一

連の開発協力政策再構成の試み それは、Living Organization あるいは Learning Organization としての EU の面目躍如たるものとして、OECD/DAC から高く評価された (Peer Review, 2002b)。ただしそこでは、DPS 採択後の課題として、以下の諸点が指摘された。それは、EU 開発協力政策の本質そのものを鋭く問うものであった。(1) 欧州委員会は、“just another donor” にとどまることなく、EU 加盟国がバイラテラル・レベルで展開する開発協力政策の調整において、どのように積極的な役割をはたすことができるのか。(2) “RELEX family” の下での、開発・政治・貿易等の諸政策の一元化は、整合的かつ効果的な EU 共通政策の展開を可能とするものである。ただしそこには、開発協力政策のマージナル化（地盤沈下）という危険性が潜んでいることを見落としてはならない。(3) EU 対外関係が政治的色彩を強めるにつれて、EU は近隣諸国重視の立場へと政策転換を図っている。その結果、政治目的と開発目的、ひいては短期的目的と長期的目的との間のバランス確保が新たな課題となっている。(4) EU がグローバルな貿易主体としての比重を高めるにつれて、貿易政策と開発政策の結び付きはますます強くなり、すべての開発途上国を対象とするグローバル・アプローチの展開が EU に強く求められている。とはいえ、歴史的に、旧植民地国の囲い込みという地域連合政策を主軸としてきた EU が、一挙にグローバル・アプローチの実施へと大転換を図ることが可能であるか疑問である。(5) EU が推進している大規模な機構改革が、より効果的な政策遂行を保障するものとなるか、その行方は不透明である。EU の新たな、そして野心的な政策を確実に実行に移すためには、それに見合った人的資源や制度的基盤の拡充が不可欠である。それなしには、過去と同じ過ちを繰り返し、これまで EU が積み重ねてきた成果を台無しにしてしまう危険性がある。

以上のような根本的な疑問を提示したうえで、Peer Review は、具体的に以下のような勧告を行った。(1) 欧州委員会が比較優位を保持する分野の強化。(2) 開発・政治・貿易の有機的連携強化。(3) EU 加盟国と欧州委員会の戦略的役割分担（分業体制）の明確化。(4) 貧困削減という究極目標に合致した ODA の配分。(5) 欧州議会および閣僚理事会に対する説明責任の強化。(6) パートナー国（被援助国）との対話の強化、およびパートナー国のオーナーシップの確立と開発過程に対する参加の促進。(7) 人道支援から国家の再建・復旧支援へのスムーズな移行の促進。(8) EU 諸政策間の整合性確保、およびそれを担保する制度構築。(9) 援助の成果および効果を重視する政策の強化。

(10) “RELEX family” 相互間の権限関係（責任分担）の明確化。(11) 開発協力の基本戦略に対する欧州議会および閣僚理事会のコミットメント強化。(12) 開発協力の現場に対する権限委譲 (Deconcentration), および開発協力実施の任にあたるスタッフの能力開発促進。

このような OECD/DAC による厳しい指摘（改善勧告）に呼応するかたちで、欧州委員会も、定期的に自己評価(点検)を繰り返していった。それは、*Annual Report on the European Community's Development Policy and the Implementation of the External Assistance* の<序文>に象徴される通りである。すなわち、2000年の活動を総括した第1巻では、2000年を改革元年と位置づけ、欧州委員会が開発協力の質の改善、および迅速な開発協力の実施に向けて動き始めたことが強調された。そこでは、年次報告書の創刊自体が、改革の具体的な表れであると謳われた。つづく第2巻では、2001年の画期的出来事として、プロジェクト・サイクルの全工程を一元的に管理する援助実施機関としての EuropeAid Cooperation Office の設置が指摘され、EU が、全世界を舞台として繰り広げる対外援助のスピード、質、効果、そして存在感の改善に向けて抜本的な改革に取り組んでいることが強調された。そのうえで、よりインパクトのある援助の実現に向けて、そしてまた世界の安全と繁栄への貢献という究極目標の達成に向けて、EU がさらなる挑戦を続ける決意である旨が確認された。第3巻では、グローバル化が進む世界に蔓延する貧困、紛争、不安定、困窮に対処することは、EU にとって、道義的責務であると同時に、EU 全体の利益に適うものでもあるとの認識が披瀝され、2002年の特筆すべき出来事として、破綻国家・アフガニスタンの再建に対する支援が挙げられた。また、援助の質的向上に向けて、ブリュッセルから現地に対する大幅な権限委譲の促進が強調された。そのうえで、閣僚理事会や欧州議会の要請に応じて、成果重視のアプローチを採用した旨が謳われた。プロディ委員会にとって最後の年次報告書となる第4巻では、2003年の主たる活動として、EU 共通農業政策の改革が指摘された。すなわち、WTO Doha Development Agenda に則り、開発目標に合致する貿易政策の展開、および EU 農業政策と開発政策の整合性の確保をめざして、共通農業政策の根本的な改革へ向けた第一歩が記されたことが強調された。また、アフリカにおける平和構築へ向けた支援活動も特記すべき出来事として取り上げられた。

バローゾ委員会が発足して最初の年次報告書となる第5巻は、それまでの年

次報告書が、“RELEX family”を構成する5委員の連名で公刊されたのとは異なり、対外関係/欧州近隣諸国政策/ EuropeAid 担当委員の責任で作成され、それに開発協力/人道支援担当委員が同意するかたちで公刊された。同報告書では、2004年の主たる活動として以下が列挙された。(1) 25カ国体制の発足によりEUは、ますます真のグローバル・プレーヤーへと近づきつつある。(2) EUはさまざまな外交政策手段を保持しており、対外援助はその重要な構成要素である。(3) 人間の安全保障の確保が、EUの新たな中心的課題となった。それは具体的には、民主化、良い統治、人権、法の支配、実効的な警察力/司法/行政を確保するための能力開発に焦点を当てるものである。(4) EUは、多国間主義の立場から、より実働的な国際機構の発展を模索している。とりわけ、ミレニアム開発目標の達成は、EU開発協力の中心的課題である。(5) EUは、援助の迅速な実施に向けて機構改革を続けており、その一環として現地に対する権限の委譲を実現しつつある。(6) EUは、援助における“Best Practice”を求めて、他の援助供与主体との協力関係を推進している。

以上の一連の動きからも明らかのように、2000年11月、欧州委員会と閣僚理事会による *The European Community's Development Policy (DPS)* の採択は、あくまでもひとつの通過点に過ぎなかった。とはいえそれは、EU開発協力政策の抜本的再構成に向けた動きを加速し、新たな政治的ダイナミズムを始動させるものとなった。こうして、2005年11月-12月、欧州委員会・閣僚理事会・欧州議会による *The European Consensus on Development* の採択へと至るのである。その軌跡は、以下の通りである。

2002年9月、欧州委員会は、*Trade and Development: Assisting Developing Countries to Benefit from Trade* と題する政策文書を発出し、(1) 貿易こそ、成長および貧困削減を促進し、持続可能な発展を可能とする重要な触媒(起爆剤)となりうる。(2) より広範かつ開発途上国自身が主体的に策定した貧困削減戦略という全体的な文脈から、貿易政策の改革が試みられなければならないとの基本認識の下に、貿易(および投資)戦略と開発戦略の統合、そしてまたWTO Doha Development Agendaの推進を強調した。

2004年2月、欧州委員会は、*Building Our Common Future: Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013* と題する政策文書を発出し、EUがGlobal Partnerとして、さまざまな活動領域において保持する各種の政策手段を、より効率的に活用することにより、世界におけるEUの存在感

(影響力)の強化を図るよう訴えた(A Stronger Voice for the Union, supported by more efficient tools)。それは、<EU 加盟国間における資源配分が問題なのではない。問われているのは、いかにして EU 共通政策のインパクトを最大化し、EU が費やす資金(ユーロ)の付加価値を高めるかということである>という文言に示される通りである。

こうした通過儀礼、いわば形式的な環境整備を経て、やがて2005年、EU 主要3機関の間で、開発協力政策の基本戦略に関する合意形成に向けた動きが、欧州委員会のイニシアティブの下で、一挙に進展していった。それは、意識的かつ積極的に、すべての利害関係主体を巻き込んで、次のような根源的な問いに対する解を探ろうとする政治過程でもあった<sup>19)</sup>。(1) Why? EU はなぜ開発途上国支援を行わなければならないのか?そもそも、貧困削減は、EU 開発協力の主要目標として堅持されなければならないのであろうか?それとも、欧州委員会は、移民、安全保障、貿易といった EU 対外関係の諸側面と開発との結び付きの強化を図るべきであらうか?(2) Who? EU 開発協力において、国家(政府)、地方政府、NGO、民間セクターはどのような役割を担うべきであらうか?またそれら諸行動主体間の関係は、どのようなものとなるべきであらうか?(3) How? 欧州委員会の活動と EU 加盟国の活動は、どのように結び付けられるべきであらうか?また開発協力のための資金はどのようにして調達され、いかなる基準に基づいて配分されるべきであらうか?(4) What? 欧州委員会の開発協力は、開発途上国のニーズに対する柔軟な対応を犠牲にしても、ひたすら特定のセクターに対して重点的に供与されなければならないのであろうか?

そしてこうした問いかけは、最終的には、欧州委員会と EU 加盟国との間の相互補完性のあり方というきわめて構造的かつ政治的な問題へと収斂されていった。すなわち、一方において、欧州委員会と EU 加盟国が、単一の地域統合体としての EU として、貧困削減、ミレニアム開発目標、モンテレイ・コンセンサス・・・等に、きわめて積極的にコミットしたことは厳然たる事実である。その限りにおいて、欧州委員会と EU 加盟国は、開発協力に関するビジョンを共有するものであった。ところが、他方において、EU 開発協力が、<バイ+1>という体制で展開されてきた事実も否定できない。そもそも2000年11月に、欧州委員会と閣僚理事会が採択した DPS は、欧州委員会の開発協力政策に対してのみ限定的に適用されるものであり、EU 加盟国の開発協力政策を拘

束するものではなかった。EU 加盟国は、従来どおり、それぞれ独自のナショナル・インタレストに基づき、自由に開発協力政策を展開することを容認されたのであった。とはいえ、このような変則的な体制に対する許容度は徐々に低下していった。とりわけ、「米国同時多発テロ」の発生を契機として世界を吹き荒れた安全保障フィーバー、そしてまた欧州理事会（EU 首脳会議）による *European Security Strategy* の採択（およびソラナ・ペーパーの作成）、さらには歴史的に分断されてきた中・東欧諸国の EU 加盟は、欧州委員会および EU 加盟国に対して、EU としての一元的、包括的そしてまた一貫した対外戦略の構築を強く迫るものとなった。それは、開発協力政策をも例外としなかった。むしろそれは、これまで独自の活動領域として自立性を謳歌してきた開発協力政策に鋭くメスを入れるものであった。

まず 2005 年 2 月、開発問題を専門とするヨーロッパ有数の研究機関である ECDPM、ODI、ICEI は、*Assessment of the EC Development Policy: DPS Study Report (Final Report)* と題する共同研究の成果を公表した。それは、欧州委員会からの委託に基づくものであり、2000 年 11 月の採択から 4 年を経過した DPS の可能性と限界を包括的にレビューするものであった。またそれは、新たに発足したバローゾ委員会が、プロディ委員会から引き継いだ DPS を再編成して、開発協力政策に関する独自のマニフェストを作成しようとする政策イニシアティブの一環として位置づけられるものであった。

ところでこの共同研究は、2 つの試行的調査の成果を踏まえ、それを発展させるものであった。そのひとつは、ODI と ECDPM が 2003 年 5 月に公刊した *European Development Cooperation to 2010* と題する報告書である。それは、< EU が歴史的転換点を迎えつつあるにもかかわらず、開発協力に関する議論は、総じてきわめて低調である。たしかに、開発問題の専門家集団内においては、コトヌ協定、貧困削減戦略、東方拡大の影響、援助と外交政策のインターフェイス、欧州憲法条約における開発協力の位置づけ・・・等、個別テーマに関しては議論が行われている。ただしそれらは、もっぱら短期的な視点からの議論に終始しており、包括的なアプローチを試みるものではない > という危機意識に促されて、議論の活性化に向けて一石を投じようとするものであった。

同報告書では、EU 開発協力が直面する新たな課題として、(1) 開発と外交政策の結び付き、(2) 開発協力の経験が皆無もしくは希薄な中・東欧諸国の新規加盟、およびそれにともなう緊張関係、すなわち新たに誕生した近隣諸国を

重視する政策と伝統的な開発途上国を重視する政策とのバランスの維持,(3) EU と ACP 諸国との将来の関係, とりわけサハラ以南ブラック・アフリカ諸国に加えて地中海南岸諸国(アラブ諸国)をも包摂する AU (African Union) と EU の関係のあり方,(4) 欧州委員会・諸総局間の権限関係, および欧州開発基金から欧州委員会への開発協力資金の移管問題 (Budgetization) が指摘され, 問題提起的な検討が加えられた。そのうえで,(1) 整合性 (Coherence): 欧州委員会と EU 加盟国の関係 / EU 諸政策間の関係, および (2) 貧困削減: ミレニアム開発目標に対するコミットメントという2つの座標軸に基づき, EU 開発協力の将来像として, 次の4つのシナリオが提示された。(1) Integration: 整合性 (+) / 貧困削減 (+), (2) Compartmentalization: 整合性 (-) / 貧困削減 (+), (3) Segmentation: 整合性 (+) / 貧困削減(-), (4) Individualization: 整合性 (-) / 貧困削減 (-)。

同報告書は, これら4シナリオに対する評価は取立てて避けたうえで, 結論として次の3点を強調した。(1) EU 開発協力政策の改革を求める動きは, 以前にもまして広範かつ強力になっている。(2) それぞれのシナリオに関して, ロード・マップを作成し, そのバランス・シートや実現可能性を広く議論することが必要である。それは最終的には, EU 諸機関自身(とりわけ閣僚理事会)の責任において展開されなければならない。(3) そうした議論は, EU の枠内に限定されることなく, 開発途上国をも巻き込むものでなければならない。

それから1年後の2004年5月, ODI は, *Revising the EU Development Policy: Issues and Options* と題する報告書を公刊した。それは, <そもそも, 政策文書の名に値するものは, どのような過程を経て作成されなければならないのか> という根源的な問いかけに基づき, 2000年11月に採択された DPS と, その素案(たたき台)となった2000年4月の欧州委員会政策文書の異同を比較検討し, そのうえで DPS の改訂に向けて, 次のように具体的な政策提言を試みるものであった。

まず, 新たな EU 開発協力政策の策定にあたり, 留意すべき重要なポイントとして, 以下の諸点が強調された。(1) 開発政策と共通外交安全保障政策との関係の明示化。(2) 「ワシントン・コンセンサス」や OECD/DAC ガイドラインとの関係の明確化。(3) EU が比較優位を保持する分野の確認。(4) 優先順位の再確認。(5) 現実的な目標設定。(6) 援助供与主体および被援助国に対する相互説明責任 (Mutual Accountability) の貫徹。(7) 諸行動主体との広

範かつ緊密な協議の推進。

ついで、新開発協力政策策定の基本的方向性として、以下の5つのオプションが提示された。オプション1：DPSの改訂は、新たな要素の追加という、最小限の更新にとどめる。オプション2：DPSの改訂は、最小限の更新にとどめるが、開発目標を明示化（数値目標化）し、透明性や説明責任の強化を図る。オプション3：開発政策の独自性を堅持したうえで、それに安全保障的要素を付加する。オプション4：開発協力政策を中核とし、それに外交政策や安全保障政策をリンクさせて、より包括的な開発協力政策の構築を図る。オプション5：開発協力政策を中核とし、それに外交政策や安全保障政策に加えて、さらに貿易政策をもリンクさせ、きわめて包括的な開発協力政策の構築を図る。

そのうえで同報告書は、最貧開発途上国に対する重点的支援を明確に担保しない限り、きわめてリスクが大きいとしながらも、オプション5の選択を提言し、その実現に向けた活発な議論展開を勧告した。

2005年2月、*Final Report*と銘打った*DPS Study Report*の公表は、これら2つの調査報告書の成果を踏まえ、さらなるステップ・アップに向けて、EU開発協力政策の評価作業にひとつの区切りをつけるものであった。それは、さまざまな利害関係主体に対するインタビューおよびアンケート調査の結果を新たな知見として付加することにより、説明責任を十分に具現した、現実的な政策提言としての説得力強化を図るものであった。その骨子は、以下の通りである。

そもそも*DPS Study Report*というサブタイトルに示されるように、同報告書の主たる目的は2000年11月に採択された*The European Community's Development Policy*の点検・見直しであった。この点に関して同報告書は、<DPSは、EU開発協力政策の基本的な方向性を提示する唯一かつ権威あるガイドラインとしての役割を十分にはたしており、OECD/DACを含むGlobal Donor Communityからも好意的に受けとめられている>と、概ね肯定的な評価を下した。ただしそれは、以下のような留保をともなうものであった。

- (1) 新たに策定されるマニフェストにおいては、DPSの策定過程と相前後して起草・採択され、瞬く間にグローバルな開発目標としての正統性を付与されていったミレニアム開発目標を積極的に組み入れるべきである。
- (2) 「米国同時多発テロ」の勃発を契機として世界を席卷していった安全保障フィーバーに翻弄されることなく、改めて開発という視点から安全保

障問題に検討を加え、さまざまな活動領域を包摂する EU 対外関係の全体的文脈において開発協力政策のあるべき姿を再確認すべきである。

- (3) ACP 諸国を念頭に策定された *DPS* の貧困削減戦略に代えて、社会的排外主義の動き、あるいは紛争後の国家再建過程における安全保障と開発といった新たな視点に基づき、よりキメ細かな、かつ汎用性の高い貧困削減戦略を構築すべきである。
- (4) 開発協力の活動領域を特定の重点分野に絞り込む選択的アプローチは堅持すべきである。ただしそれは、さまざまな開発途上国の独自性、あるいは EU の比較優位を斟酌した、柔軟なものでなければならない。
- (5) EU が比較優位を有する分野を積極的に展開すべきである。ただしそれは、EU が保持する客観的特性：EU 開発協力の世界的拡がり、借款よりも贈与を中心とする援助、多彩な政策手段、経験やノウハウの蓄積等。EU 加盟国の政治的意思：EU が保持する客観的特性の活用に対する加盟国の基本的な立場。EU が保持する相対的／主観的特性：EU の政治的中立性やヨーロッパ的諸価値の普遍性等 を総合的に勘案したものでなければならない。
- (6) 環境、人権、ジェンダー・・・等、さまざまな分野横断的かつ包括的な諸課題は、一般論にとどまっており、必ずしも具体的な開発戦略や開発プログラムに効果的に組み込まれてはいない。その意味で、実効性に問題がある。

これら、*DPS* に関するさまざまな指摘。いうまでもなくそれらは、報告書の中核を構成するものであった。とはいえ報告書では、いまひとつ重要な作業が試みられた。それは、*DPS* 策定過程の批判的な検証である。すなわち報告書は、4年間の経験に鑑み、*DPS* の実施状況に関しては、肯定的な評価を留保した。そのうえで報告書は、*DPS* の円滑かつ真摯な履行を妨げた最大の阻害要因のひとつとして、欧州議会、NGO、欧州委員会／対外関係総局・・・等、*DPS* に係る重要な利害関係主体間に蔓延する当事者意識の欠如 (Lack of Ownership) を指摘した。報告書によれば、そのような事態を招いた主たる原因は、*DPS* 策定過程における欧州委員会／開発総局の拙速（協議／根回し不足）であり、また *DPS* 策定後の説明努力の欠如であった。こうして報告書は、政策文書の名に値する、十分なフォローアップをとともなう実効的なマニフェストを策定するためには、利害関係主体間に緊密な協議過程を積み重ねることが

不可欠であり、DPS の改訂に際しては、その内容もさることながら、十分かつ適切な協議、ひいては合意形成過程が重要であると強く訴えたのである。報告書が、開発協力に関する新たなマニフェストの採択に際しては、閣僚理事会のみならず、欧州理事会（EU 首脳会議）による承認も受けるべき旨を主張したのは、こうした経緯を反映している。

以上の作業を踏まえたうえで報告書は、DPS の改訂に向けて次の4つのオプションを提示した。オプション1：現行 DPS の更新（新たな状況に対する微調整）。オプション2：高度に政治的かつ抽象的な原理・原則の表明（EU 対外関係の全体的文脈を視野に入れて）。オプション3：具体的かつ詳細なガイドラインの設定（開発協力政策に特化して）。オプション4：包括的かつ実践的な文書の作成（オプション2とオプション3の結合）。

そのうえで報告書は、<現時点においては、EU 加盟国がバイラテラル・レベルで展開する開発協力政策をも包摂する、真の意味での EU 開発協力政策の構築を志向することは現実的ではないといえよう。とはいえ、そうした事態も視野に入れつつ、欧州委員会による開発協力と EU 加盟国による開発協力との間の補完性（Complementarity）の問題を積極的に考えることは必要であろう>との指摘で報告書の結びとした。

2005年4月、欧州委員会は、*Policy Coherence for Development: Accelerating Progress towards Attaining the Millennium Development Goals* と題する政策文書を発出した。それは、同年9月に開催予定の世界サミットに向けて、(1) EU が展開するさまざまな共通政策（貿易、環境、安全保障、農業、漁業、労働、移民、研究開発、情報化、運輸、エネルギー・・・等）を調整し、(2) 欧州委員会と EU 加盟国が、EU という単一の行動主体として、統一的な立場で会議に臨むことを訴えるものであった。ただしここでは、開発政策の地盤沈下に対する強い懸念から、整合性確保の大前提として、非開発政策（Non-Development Policies）が、開発政策の諸目的を尊重すべき旨が強調された。

こうした通過儀礼を経て、やがて2005年7月、DPS の改訂、ひいては新たな開発協力マニフェストの策定に向けた動きが一挙に具体化・加速された。それが、欧州委員会による *Proposal for a Joint Declaration by the Council, the European Parliament and the Commission on the European Union Development Policy “The European Consensus”* と題する政策文書の発出である。同文書は、閣僚理事会・欧州議会・欧州委員会という EU の主要3機関が、文字通り<ヨ

ヨーロッパのコンセンサス>として EU 開発協力に関する共同宣言を採択するよう提案したのを受けて、それに対する応えとして、タタキ台を提示するものであった。それはまた、共同宣言の策定に際しては、欧州経済社会評議会や地域委員会に対しても、積極的なコミットメントを求めるものであった。いうまでもなくそれは、透明性や説明責任の重視、ひいては良いガバナンスや当事者意識の確保という EU 域内環境の変化を強く反映していた。こうして、新たなマニフェストの策定をめぐる政治過程が公式にスタートしたのである。

それでは、欧州委員会が作成した *The European Consensus* 草案は、どのような内容であろうか。もとよりそれは、積極的な議論を喚起するためのタタキ台としての役割を担うものであり、形式的には、さらなる精緻化・絞込みを前提として作成された素案に過ぎなかった。とはいえ実質的には、それは *DPS* 改訂の基本的方向性を規定するものとなった。その骨子は、以下の通りである。

まず冒頭の序文において、*The European Consensus* 策定の基本的問題意識が、次のように明らかにされた。(1) 開発協力の分野における EU の活動は、平和および国際社会全体の安定という観点から、グローバル化がもたらす利益の有効活用、およびグローバル化の進展にともない増大するコストのより平等な負担を目的とするものでなければならない。(2) 開発協力の課題は、最貧開発途上国における国際的テロリズムや紛争の勃発、大規模な人間の移動(難民や人身売買等)、麻薬やドラッグの密輸、地球環境問題の顕在化・・・等にともない変化しつつある。(3) EU の対外政策は、Global Player としての EU の基本的アイデンティティを反映するものであり、ヨーロッパ・モデルとも目される EU の対内政策と一体化されるものでなければならない。(4) 開発政策は、EU 対外政策の中核を構成しており、安全保障政策、貿易政策、環境政策とならび、多国間主義に対する EU のコミットメントが最も有効に機能する領域のひとつである。それはまた、EU のさまざまな対外政策を整合化し、より効果的な政策展開を可能とするものでもある。(5) *The European Consensus* は、EU および EU 加盟 25 カ国が、補完性の精神に基づき、共通の枠組み(原理・原則)の下に、開発政策を実施しようとする画期的な試みである。(6) 3 機関(閣僚理事会・欧州議会・欧州委員会)による共同宣言の採択は、整合的かつ効果的な EU 対外政策を追求するうえできわめて重要である。

つづく本論は、2 部構成となっており、<EU の開発戦略>と題する第 1 部では、EU 加盟国と EU (欧州委員会)の双方が、開発協力を推進するにあた

り依拠すべき「共通のビジョン」(Common Vision)、すなわち共有すべき開発協力の目的や原理が、次のように展開された。

EU の開発協力政策が対象とするのは、OECD/DAC にリストアップされる「すべての」開発途上国である。

EU 開発協力の目的は、すべての EU 加盟国が共有する基本的価値（人間の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配と人権の尊重・・・等）を、域外世界へと外延的に拡大させることにある。

EU は、世界のすべての国々が、開発の促進に向けて、そしてまた世界の安全を脅かす脅威に対して、責任を分かち合おうとする多国間主義の推進を目標とする。

EU は、ミレニアム開発目標の達成、とりわけ貧困の削減に全面的にコミットする。

貧困の削減という包括的な目的は、長期的な開発に不可欠な良い統治や人権の尊重と相互補完的な関係にある。

EU は、域内政策および域外政策を通じて、社会的次元を重視しながら、グローバリゼーションの恩恵がすべての国々に享受されるよう努める。そもそも、開発協力は、EU 自身の繁栄と連帯にとって不可欠である。

開発と安全は、従属関係ではなく、相互補完的な関係にある。平和と安定なしに、持続可能な開発は不可能である。同様に、持続可能な開発こそ、暴力的紛争やテロリズムを生み出す根本原因に対する抜本的な解決策となりうる。

国境を越えた大規模な人の移動は、グローバリゼーションの大きな特徴であり、それは時として世界の安定を脅かす攪乱要因ともなる。その意味では、開発協力を通じて、開発途上国の生活水準を向上させ、雇用機会を創出することは、国際社会全体の平和と安定の確保に寄与しうる。他方、出稼ぎ労働者による本国への送金や、特殊技能を有する労働者の移動にみられるように、開発に対するプラスの効果も存在する。したがって EU は、プラス面の最適化を図るとともに、頭脳流出に歯止めをかける措置を講ずるべきであろう。

EU は、開発途上国に対する市場開放を、WTO 体制に基づき引き続き継続する。ただしそれは、EU がこれまで展開してきたさまざまな特惠制度が開発手段として保持する重要性を否定するものではない。また、地域統

合と WTO 体制とは、相互補完的な関係にあり、開発途上国が円滑かつ漸進的に世界経済への統合を図るうえで、地域統合は有効な戦略であるとの認識に基づき EU は、開発途上国における地域統合の促進を図る。

貧困と環境問題は密接に関連しており、EU は、ミレニアム開発目標の中核を構成する貧困削減戦略に環境問題を積極的に組み入れる。

グローバリゼーションの社会的次元重視の立場から EU は、3つのレベル（グローバル／地域／国家）において、開発政策と経済・雇用・社会・環境政策との整合性の確保に努める。

開発に第一義的責任を有するのは、開発途上国自身である。ただし、開発という共同作業およびその結果に対しては、開発途上国と EU が、ともに連帯して責任を保持し、説明責任を有する。

EU は、開発途上国の市民社会や NGO が、開発過程に積極的に参画することを促進する。とりわけ、労働組合、経営者団体、民間セクターの参画を図る。

EU は、結果重視の立場から、開発途上国との間に、徹底的な政治対話を展開する。具体的には、人権の擁護、民主主義、法の支配・・・等を、開発の進捗状況を押し量る重要な要素として俎上に載せる。また、とりわけ汚職の問題に焦点を当てながら、ガバナンスの問題も定期的な政治対話の議題とする。

EU は、開発協力のパートナーとしての意志と能力を十分には具備していない「脆弱国家・破綻国家」(Fragile States / Failed States) に対して重点的に開発協力を行う。

以上が、EU 加盟国と欧州委員会が、開発協力に関して共有すべきビジョン（理念）の骨子であり、それをさらに具体的な行動計画として深化させたのが、〈共同体による開発政策の実施に際してのガイドライン〉と題する第2部である。ただしそれは、第1部に付属する、いわば副次的な文書としての位置づけにとどまり、ガイドラインの対象範囲ももっぱら欧州委員会が行う開発協力に限定されるものであった。EU 加盟国がバイラテラル・レベルで行う開発協力は、いわば国家主権の領域として敢えて対象から除外されたのであった。ガイドラインの骨子は、以下の通りである。

欧州委員会は、多様な政策手段を保持しており、その活動は世界全体に及

んでいる。また欧州委員会は、域内のみならず域外においても、開発問題、ひいては南北問題に関する議論をリードしてきており、そうした主導的な役割は今後も継続・強化すべきである。

欧州委員会が行う開発協力は、各開発途上国あるいは地域の独自性を十分に考慮に入れ、それに対応するキメ細かなものでなければならない。

開発協力にともなう資金配分は、開発途上国のニーズ、能力、パフォーマンスを基準とし、透明性を確保するものでなければならない。

欧州委員会の開発協力は、総花的ではなく、特定の分野に限定して、集中的に行われなければならない。

欧州委員会の開発協力は、次の9分野に対して重点的に行われるべきである。

- (1) ガバナンスおよび経済改革/制度改革,
- (2) 貿易および地域統合,
- (3) インフラの整備・構築,
- (4) 水資源およびエネルギー,
- (5) 社会的統合および雇用,
- (6) 人間開発および社会開発,
- (7) 農村開発および農業・食糧安全保障,
- (8) 環境保全および天然資源の持続可能な管理,
- (9) 紛争予防および国家の破綻国家への転落防止。

こうした *The European Consensus* 草案の提示という欧州委員会のイニシアティブ。それは、夏が終わり、政治の季節が到来するにともない、欧州経済社会評議会や地域委員会をも巻き込む、<密度の濃い、白熱した、時として喧々譁々たる議論>へと発展し、やがて2005年11月22日、閣僚理事会(GAERC, General Affairs and External Relations Council)における *The European Consensus on Development* の採択へと収斂していった<sup>20)</sup>。同宣言は、閣僚理事会と欧州委員会が共同で採択するものであり、それはほどなくして欧州議会の承認を得た(2005年12月15日)。こうして *The European Consensus on Development* は、<開発協力に関するヨーロッパ全体の総意>としての地位を獲得するに至ったのである。それは、2部/126項目から構成される高度に政治的な文書であり、その骨子は、以下の通りである。

まず序文に相当する冒頭の4項目において、<開発に対する挑戦>と題して、開発協力に対するEUの基本的な問題意識が次のように再確認された。

開発政策は、EU(EU加盟国+欧州委員会)とすべての開発途上国との間に展開される関係の中核を構成する。

開発協力の分野において、欧州委員会とEU加盟国は、権限を分かち合う。開発に対して第一義的責任を保持するのは、開発途上国自身である。とは

いえ、先進工業国もまた責任を有する。

つづく本論の第1部においては、<開発に関するEUのビジョン>と題して、欧州委員会とEU加盟国が、開発協力において依拠すべき共通の目的と原理（共通のビジョン）が謳われた。そこでとりわけ注目に値するのは、以下の諸点である。

EU 開発協力の第一義的かつ究極の目的は、持続可能な開発という観点から貧困を撲滅することであり、それは直接的にはミレニアム開発目標の達成を意味する。

開発は、それ自体が目標として独自の価値を具現している。また持続可能な開発は、良い統治、人権、および政治的・経済的・社会的・環境的側面を包摂する。

EU は、各加盟国が、それぞれ比較優位を保持し、得意とする分野あるいは地域に対して重点的に援助を行うことを有意義なものと認める。しかし同時に、世界全体で均衡のとれた開発の追求という観点から、EU は今後とも、最貧開発途上国や低所得国に対して優先的に支援を行うものとする。EU は、世界のすべての国々が開発に対して責任を分かち合うべきであるとの立場から、多国間主義の実効的展開に強くコミットする。

EU は、開発戦略や開発プログラムにおける開発途上国の主体性重視の立場から、個々の開発途上国に特有のニーズに対しては柔軟に対処する。

EU は、紛争予防の分野における活動を強化する。また破綻国家に関しては、国家をカウンターパートと位置づけ、能力の回復を図る。さらに、ガバナンスの改革、法の支配、汚職の撲滅、効果的に機能する政府機構の構築を通じて、破綻国家出現の未然防止を図る。

EU は、緊急支援、復興支援、さらには長期的な開発支援を有機的に統合させて、開発途上国の円滑な「移行」を図る。

EU 加盟国は、ODA を増大させ、2015年までにODAの対GNI比0.7%目標の実現を図る。なお、EU 加盟国がそれぞれ独自に保持する優先目標を最大限に尊重したうえで、増加分の少なくとも半分は、アフリカ向け援助とする。

EU は、援助の量的増大に加えて、援助の質的改善を図る。すなわち、援助の効果的な展開を追求し、援助の実施状況をモニターする。

EU は、Doha Development Agenda の速やかな妥結、およびEU と ACP 諸

国との間の経済パートナー協定の締結を推進する。

第2部においては、<ECの開発政策> (The European Community Development Policy) と題して、第1部で展開されたEU開発協力に関する共通のビジョンを具体的に実行するための行動計画が謳われた。とはいえそれは、EU加盟国がバイラテラル・レベルにおいて展開する開発協力を対象から除外し、もっぱら欧州委員会が行う開発協力に限定されるものであった。その意味では、第2部の規定は2000年に策定されたDPSの更新(改訂版)であった。ともあれ、そこでは、以下の諸点が改めて強調された。

欧州委員会が行う開発協力は、あくまでもEU加盟国が行う開発協力を補完するものでなければならない。

欧州委員会が行う開発協力は、第1部で謳われた共通のビジョンに基づき、すべての開発途上国に対して等しく適用されるものとする。

欧州委員会が行う開発協力は、その独自性や比較優位を積極的に活用するものでなければならない。

開発途上国の多様性、および開発協力における課題の複雑さに鑑み、欧州委員会が行う開発協力は、キメ細かな、そして多様性に富むものでなければならない。

欧州委員会の開発協力を効果的なものとするためには、総花的ではなく、活動領域を選択し、限定的に絞り込むことが必要である。具体的には、以下の9分野を優先的な活動領域とすべきである。(1) 貿易と地域統合、(2) 環境および天然資源の持続可能な管理、(3) インフラ、コミュニケーション、および運輸、(4) 水およびエネルギー、(5) 農村開発、農業、および食糧安全保障、(6) ガバナンス、民主主義、人権、経済および機構改革、(7) 紛争の予防と破綻国家、(8) 人間開発、(9) 社会的統合と雇用。欧州委員会は、さまざまな活動領域に関連する分野横断的な課題に関しては、とりわけ以下の4課題を重点的に追求すべきである。(1) 民主主義、良い統治、人権、子供と先住民の権利、(2) ジェンダー、(3) 持続可能な環境、(4) HIV/AIDS。

欧州委員会の開発協力は、ミレニアム開発目標、ひいては国際公共財の実現と密接に関連するグローバル・イニシアティブに寄与すべきである。

### 3 エピローグ

2005年10月12日、欧州委員会は、*EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African Pact to Accelerate Africa's Development* と題する新アフリカ戦略を採択した。それは、EU とアフリカとの間に、<One Africa, One Europe> を主導原理とする、安全保障と開発のための戦略的パートナーシップの構築を訴えるものであった。すなわち、一方において、これまでサブ・サハラ・アフリカ、南アフリカ、北アフリカと分断されてきたアフリカ諸国を、AU（アフリカ連合）を軸として一体化する。他方、第5次拡大により25カ国体制へと移行したEU に関して、<25+1>体制からの脱却を促進し、一元的な開発主体への飛躍を図る。こうして、AU とEU という地域間開発協力の枠組みを制度化し、より効果的な開発協力の展開、具体的にはアフリカにおけるミレニアム開発目標の実現を加速しようとするものであった。

2005年12月12日、閣僚理事会 (GAERC) は、欧州委員会の提言を受けて、*EU Strategy for Africa* を採択した。それは、*The European Consensus on Development* を具体的に適用する最初のケースであり、EU 開発協力戦略の新たな挑戦を強くアピールするものであった。すなわち、開発および人道支援を所管する Louis Michel 欧州委員会委員は、閣僚理事会による新アフリカ戦略採択の意義を、次のように強調したのであった。本日、ヨーロッパは、アフリカとの関係のあり方（協議・協働・協力関係）を根本的に改める決意であることを、きわめて明確なかたちで示した。われわれのパートナーシップは、対等な主体間の確固たる政治対話に支えられるものである。温情主義的なアプローチは、われわれの採るべき道ではない。われわれは、国家にとって代わろうとするものではない。国家の能力強化、主体性の促進、さらには良い統治の確保が、われわれの目的である<sup>21)</sup>。

2005年12月15日 16日、欧州理事会は、議長総括において、*EU Strategy for Africa* の採択に言及し、ついで閣僚理事会・加盟国・欧州委員会・欧州議会による *The European Consensus on Development* の採択を歓迎する旨を謳った。

こうして、DPS に代わる新たな開発協力マニフェストの策定作業は終了の運びとなったのである。

## 第5章 むすびに

歴史的に一貫して Leading Donor の地位を堅持し、かつ 2001 年 9 月 11 日の「米国同時多発テロ」を契機として 10 有余年ぶりに Top Donor の地位を日本から奪還したアメリカ。そのアメリカの開発協力政策を対象として、2006 年に OECD/DAC が行った Peer Review は、「2001 年 9 月 11 日の出来事、およびその後の『テロとの闘い』は、開発途上国に対するアメリカの関心を再び蘇らせた。これを契機としてアメリカ政府は、国家の安全保障というロジックを梃子として、議会や国民の開発協力に対するイメージを復活させた。・・・国家安全保障戦略 (National Security Strategy) は、開発 (development) を、外交 (diplomacy)、防衛 (defense) と並ぶ外交政策における 3 本柱 (3Ds) のひとつへとレベル・アップさせている。・・・(こうした開発政策が) 外交および防衛と同列に位置づけられ、明確かつ長期的な開発ビジョンへと発展していくか? それとも外交および防衛という政治的目標の達成を支える手段としての地位に甘んじるか? それは、今後の動向次第である」としたうえで、次のような政策提言を行った。DAC は、アメリカが、3D 外交政策という全体的な文脈において、開発政策を重視し、優先課題と位置づけることを勧奨する。開発は、外交および防衛と同等の地位を付与されるべきであり、貧困削減こそが開発における最重要課題である旨がより明確に謳われるべきである。」

いうまでもなくそれは、アメリカの開発協力政策が<超・政治化>へと驀進し、Securitization への傾斜を深めるという事態を憂慮し、それに強い警鐘を鳴らすものであった。それではひるがえって、EU の開発協力政策の場合、どのような問題状況に直面しているのだろうか。OECD/DAC が 2007 年 4 月に公表した 2006 年における DAC の ODA 実績 (支出純額ベース / 暫定値) によれば、(1) 主要援助供与国 / 上位 5 カ国は、第 1 位: アメリカ、第 2 位: イギリス、第 3 位: 日本、第 4 位: フランス、第 5 位: ドイツと、EU における 3 大国が大きな地位を占めている。(2) EU 15 カ国 (第 5 次拡大以前の加盟国) による ODA 総額は、589 億ドルと、DAC 全体の 57% を占めている (アメリカ: 227 億ドル、日本: 116 億ドル)。(3) 欧州委員会が所管する ODA は、援助実施能力の向上等を反映して、102 億ドルに達している。

以上の事実からも窺われるように、Global Donor Community において、EU

はきわめて支配的 / 優越的な立場を確保している。ただしそこには、アメリカの開発協力政策に対して OECD/DAC が指摘したのと同様なディレンマ（危うさ）が内包されている。2007年3月、EU 発足 50周年に際して、EU 加盟国および欧州委員会の代表は *Petersberg Communiqué on European Development Policy* を採択したが、それは新しいミレニアムへの移行と相前後してフロンティアへの挑戦 開発戦略の再構成 を精力的に積み重ねていった EU 開発協力政策が遭遇する新たな課題を、EU 自身が公式に確認するものであった。すなわち同コミュニケでは、まず冒頭で、2005年に EU が「ヨーロッパの総意」として採択した *The European Consensus on Development* の「共通のビジョン」としての意義が再確認された。そのうえで、とりわけ以下の諸点が強調された。いうまでもなくそれは、きわめて婉曲な表現ながら、新たな挑戦を「果敢に」繰り広げている EU 開発協力政策の構造的な矛盾に対して、開発協力の視点から、留保（異議申し立て）を試みるものであった。

(1) EU は、開発それ自体が目標であることを再確認する。(2) EU 開発協力政策は、独自の政策領域として、より包括的な EU 対外行動の一翼を担う。(3) EU 対外行動の諸活動は、開発協力政策と矛盾してはならない。またそれらは、開発政策の諸目標を組み入れるものでなければならない。(4) 開発協力政策は、世界の多くの地域で、EU 対外関係という全体的な文脈において、確固たる地位を構築している。(5) 開発途上国における人権の確保は、EU 開発協力政策を実施する 協力の形態や援助額の決定 うえで、きわめて重要な判断材料となる。(6) 永続的な平和の確保は、持続可能な開発を達成するために不可欠な前提条件である。(7) 移民 / 外国人労働者の流入問題は、EU と域外諸国（とりわけ東部、南東部、および地中海地域の近隣諸国）との関係において、きわめて重要な課題である。EU 開発協力政策は、経済的な理由から人々が本国を離れなくてもすむようにするという点において、根本原因の解決に寄与するものである。(8) 労働環境を整備し、正当な賃金や十分な社会保障に裏付けられる雇用機会を増大させることこそ、貧困撲滅に向けた第一歩である。(9) 貿易は、経済成長や貧困撲滅を達成するための必要条件ではあるが、十分条件ではない。EU は、開放的、公正、そして適切に管理された貿易レジームの構築を志向する。(10) EU は、開発協力政策を通じて、経済連携協定が ACP 諸国の発展に寄与するよう努める。(11) EU は、ヨーロッパに政治的・経済的な成功をもたらした自己の経験に基づき、開発協力政策を通じて開発途上国における地域

統合過程の進展を支援する。

新千年紀への移行の時期を境として、その前後、ほぼ10年をかけてEUは、開発協力政策の抜本的かつ戦略的な再編成を積み重ねていった。それは現象的には、EU開発協力政策の外延的拡大であり、EU開発協力政策を支える基盤を整備・拡充する過程でもあった。またそれは原理的には、開発アジェンダと安全保障アジェンダの融合、開発協力政策の〈政治化〉の過程でもあった。こうしてEUは、ダイナミックな地域統合体としての環境適応能力を具体的な政策展開を通じて結実させていったのである。いうまでもなく、こうしたEU開発協力政策の構造変容は、「過去」に対する強い危機意識に促されるものであり、「未来」に向けた新たな可能性に希望を託すものであった。とはいえ、開発協力政策の原点に立ち返った場合、EU開発協力政策における一連のミレニアム・チャレンジが創造的な破壊として、肯定的な評価に値するか否か。そこには、なお一定の留保が必要であろう。

注

- 1) *General Report on the Activities of the European Union 1996*, p. 356.
- 2) この点に関しては、特に Raffer (2001) を参照。
- 3) 第130u条。
- 4) Raffer (2001), p. 1.
- 5) *General Report on the Activities of the European Union 2000*, p. 261.
- 6) OECD/DAC (2002b), p. 1-33.
- 7) DPS Study Report (2005a), p. 7.
- 8) この点に関しては、特に UNDP (1994), 47 - 60 頁を参照。
- 9) EU 共通外交安全保障政策の詳細に関しては、植田 (2003b) を参照。
- 10) 機構改革をめぐる一連の動きに関しては、福田 (2006) (2007) を参照。
- 11) *General Report on the Activities of the European Union 2005*, p. 151.
- 12) DFID (2006), p. 115.
- 13) *Ibid.*, p. 115.
- 14) UNDP (2005), 1 頁。
- 15) 同上, 2 頁。
- 16) アナン国連事務総長 (2005b), 1 頁。
- 17) 同上, 3 頁。
- 18) 人間の安全保障委員会 (2003), 15 頁。
- 19) ECDPM (2005b), p. 1.
- 20) European Commission, *Annual Report* (2006), p. 23.
- 21) European Commission (2005i).

主要引用・参考文献

EU Documents:

European Commission, *General Report on the Activities of the European Union*, Various Issues.

European Commission (1996) *Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century: Challenges and Options for a New Partnership*, Brussels, 20 November 1996.

(1997) *Communication to the Council and the European Parliament: Guidelines for the Negotiation of New Cooperation Agreements with the African, Caribbean and Pacific (ACP) Countries*, COM (97) 537 final, 29.X.97.

(2000a) *Report from the Commission: Operational Coordination between the Community and the Member States of the European Union in the Field of Development Cooperation*, Brussels, 01.03.2000 COM (2000) 108 final.

(2000b) *Reforming the Commission: A White Paper--Part I*, Brussels, 5.4.2000 COM (2000) 200 final/2.

(2000c) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The European Community's Development Policy*, Brussels, 26.4.2000 COM (2000) 212 final.

(2000d) *Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance*, 16 May 2000 Rev 8.

(2000e) *The European Community's Development Policy--Statement by the Council and the Commission*, Brussels, 10 November 2000.

(2001a) *Development Co-operation with the Least Developed Countries: Fighting Poverty*, DE 109 April 2001.

(2001b) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Building an Effective Partnership with the United Nations in the Field of Development and Humanitarian Affairs*, Brussels, 2.5.2001 COM (2001) 231 final.

(2001c) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the 3rd United Nations Conference on Least Developed Countries*, Brussels, 11.4.2001 COM(2001) 209 final.

(2001d) *Communication from the Commission on Conflict Prevention*, Brussels, 11.4.2001 COM (2001) 211 final.

(2001e) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in the Third Countries*, Brussels, 8 May 2001 COM (2001) 252 final.

(2001f) *European Governance: A White Paper*, Brussels, 25.7.2001 COM (2001) 428 final.

(2002a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a Global Partnership for Sustainable Development*, Brussels, 13.2.2002 COM (2002) 82 final.

(2002b) *Statement by Romano Prodi, President of the European Commission at the*

## 社会イノベーション研究

*International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, March 22 2002.*

(2002c) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Trade and Development--Assisting Developing Countries to Benefit from Trade*, Brussels, 18.9.2002 COM (2002) 513 final.

(2003a) *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*, Brussels, 11.3.2003 COM (2003) 104 final.

(2003b) *Communication from the Commission to the Council: The EU-Africa Dialogue*, Brussels, 23.6.2003 COM (2003) 316 final.

(2003c) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee: Governance and Development*, Brussels, 20.10.2003 COM (2003) 615 final.

(2004a) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Building our Common Future*, Brussels, 26.2.2004 COM (2004) 101 final/2.

(2004b) *Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy--Strategy Paper*, Brussels, 12.5.2004 COM (2004) 373 final.

(2004c) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013*, Brussels, 29.9.2004 COM (2004) 626 final.

(2005a) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee: Policy Coherence for Development--Accelerating Progress towards the Millennium Development Goals*, Brussels, 12.4.2005 COM (2005) 134 final.

(2005b) *Commission Staff Working Document: Qualitative Assessment of the Reform of External Assistance*, Brussels, 11.7.2005 SEC (2005) 963.

(2005c) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Proposal for a Joint Declaration by the Council, the European Parliament and the Commission on the European Union Development Policy "The European Consensus"*, Brussels, 13.7.2005 COM (2005) 311 final.

(2005d) *Commission Staff Working Paper--Annex to the : Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions--Proposal for a Joint Declaration by the Council, the European Parliament and the Commission on the European Union Development Policy "The European Consensus,"* Brussels, 13.7.2005 COM (2005) 929.

(2005e) *Towards a European Consensus for Development: The European Commission Approves a Proposal for an Ambitious Development Policy*, Press Releases, IP/05/902 Brussels, 13 July 2005.

(2005f) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee: EU Strategy for Africa--Towards a Euro-African Pact to Accelerate Africa's Development*, Brussels, 12.10.2005 COM (2005) 489 final.

(2005g) *European Commission Adopts “European Union Strategy for Africa”*, Press Releases, IP/05/1260 Brussels, 12 October 2005.

(2005h) *Council Green Light for the “European Consensus” Proposed by the Commission to Strengthen the Consistency, Coordination and Effectiveness of Aid*, Press Releases, IP/05/1459 Brussels, 22 November 2005.

(2005i) *Council Adoption of the EU Strategy for Africa Marks New Era in Euro-African Relations*, Press Releases, IP/05/1571 Brussels, 12 December 2005.

(2006a) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Financing for Development and Aid Effectiveness—The Challenges of Scaling Up EU Aid 2006-2010*, Brussels, 2.3.2006 COM (2006) 85 final.

(2006b) *Communication from the Commission: EU Aid—Delivering More, Better and Faster*, Brussels, 02.03.2006 COM (2006) 87 final.

(2002A) *Annual Report on the Implementation of the European Commission’s External Assistance—Situation at 01.01.2001*.

(2002B) *Annual Report 2001 on the EC Development Policy and the Implementation of External Assistance*.

(2003) *Annual Report 2003 on the European Community’s Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2002*.

(2004) *Annual Report 2004 on the European Community’s Development Policy and External Assistance*.

(2005) *Annual Report 2005 on the European Community’s Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2004*.

(2006) *Annual Report 2006 on the European Community’s Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2005*.

*ACP-EU Courier:*

“The Future of European Development Policy,” *Courier*, No. 154, 1995.

“Development Council Discusses the Great Lakes and Green Paper,” *Courier*, No. 161, 1997.

“Commission Launches Green Paper on Future ACP-EU Cooperation,” *Courier*, No. 161, 1997.

“The ACP-EU Relationship Will Be Even More Deeply-Rooted in Future,” (Interview with Professor João de Deus Pinheiro, European Commissioner Responsible for Relations with the ACPs and South Africa), *Courier*, No. 162, 1997.

“The Green Paper: Challenges and Options for a New Partnership,” *Courier*, No. 162, 1997.

“Widening Up the Green Paper Debates,” *Courier*, No. 166, 1997.

“The Argument against Splitting the ACP,” *Courier*, No. 166, 1997.

European Council (2000a) *Africa-Europe Summit Under the Aegis of the OAU and the EU: Cairo Plan of Action*, 3-4 April 2000, 107/4/00 REV 4.

(2000b), *Africa-Europe Summit Under the Aegis of the OAU and the EU: Cairo Declaration*, 3-4 April 2000, SN106/4/00 REV 4.

## 社会イノベーション研究

(2000c) *Presidency Conclusions*, Nice European Council Meeting: 7, 8 and 9 December 2000.

(2003) *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.

(2005) *Council Conclusions: European Council, 15-16 December 2005*, 15914/05.

Council of Ministers (1999) *Development Council: Conclusions and Resolutions, May 1999*.

(2005) *Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, the European Parliament and the Commission 'The European Consensus on Development,'* November 2005.

(2007) *Petersberg Communiqué on European Development Policy*, 13 March 2007.

ACP Group Documents:

ACP General Secretariat (1997) *Conclusions of the Workshop on ACP Perspectives on Future ACP-EU Cooperation*, Brussels, 7 April 1997.

(1998) *ACP Group Negotiating Mandate*, September 1998.

(2001) *ACP Council of Ministers Considers the Outcome of the WTO Doha Conference as an Important Success for the ACP Group*, 6 December 2001.

ACP Heads of State and Government (1997) *The Libreville Declaration*, Libreville, Gabon, 7 November 1997.

(1999) *The Santo Domingo Declaration*, Santo Domingo, 26<sup>th</sup> November 1999.

(2002) *Nadi Declaration: ACP Solidarity in a Globalised World*, Nadi, 19 July 2002.

(2004) *Maputo Declaration: Together Sharing Our Future*, Maputo, 24 June 2004.

OECD/DAC Documents:

OECD/DAC, *Development Co-operation Report*, Various Issues.

OECD/DAC (1995a) *Development Partnership in the New Global Context*, May 1995.

(1995b) 新たな世界的状況の中での開発パートナーシップ (外務省仮訳)

(1997) *Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century*, May 1997.

(1998) *European Community*, Development Co-operation Review Series, No. 30.

(2001a) *The DAC Guidelines: Poverty Reduction*.

(2001b) *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*.

(2002a) *European Community (2002), DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations*.

(2002b) *European Community, Development Co-operation Review*.

(2006a) *Aid Flows top USD 100 billion in 2005*.

(2006b) *United States (2006), DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations*.

(2007) *Development Aid from OECD countries fell 5.1% in 2006*.

UN Documents:

- UNDP (国連開発計画) (1994) 『人間開発報告書 1994』, 国際協力出版会。  
(2005) 『人間開発報告書 2005』, 国際協力出版会。
- ブトロス = ガーリ国連事務総長 (1995a) 『平和への課題』, 国連広報センター。  
(1995b) 『開発への課題』, 国連広報センター。
- United Nations (1997) *Agenda for Development*, Resolution adopted by the General Assembly, *Yearbook of the United Nations 1997*.
- 国際連合 (1998) 『世界社会開発サミット: 1995年3月6日 12日』, 国連広報センター。
- Annan, K., Secretary-General of the United Nations (1999) *The Millennium Assembly of the United Nations: Thematic Framework for the Millennium Summit*.  
(2000) *'We the Peoples': The Role of the United Nations in the 21st Century*.
- United Nations (2000a) *Further Initiatives for Social Development*, Resolution adopted by the General Assembly 1 July 2000.  
(2000b) United Nations Millennium Declaration, 18 September 2000.
- 国際連合 (2000c) 国連ミレニアム宣言 (外務省仮訳)。
- 国際連合 (2002a) 開発金融 (開発のための資金調達), 国連広報センター (東京), 記事資料 02/22-J.
- United Nations (2002b) *Monterrey Consensus*, 1 March 2002.
- United Nations (2002c) *The Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, 4 September 2002.
- United Nations/Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change (2004) *A More Secure World: Our Shared Responsibility*.
- Annan, K. (2005a) *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*.
- アナン国連事務総長 (2005b) 『より大きな自由を求めて』, 国連広報センター, 2005年4月11日。
- 国際連合 (2005c) 2005年世界サミット成果文書 (外務省仮訳), 2005年9月16日。

GATT/WTO Documents:

- GATT (1994) *Marrakesh Declaration of 15 April 1994*.
- WTO (1996) *Singapore Ministerial Declaration adopted on 13 December 1996*.
- WTO Trade Policy Review (1997) *European Union*, 20 October 1997.
- WTO Trade Policy Review (2000) *European Union: July 2000*, Press Release 4 July 2000.
- Doha WTO Ministerial 2001 (2001) *Ministerial Declaration adopted on 14 November 2001*.

- 
- Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities (2004) *A Human Security Doctrine for Europe*, 15 September 2004.
- Bretherton, C. and J. Vogler (2006) *The European Union as a Global Actor (second ed.)*, Routledge.
- Bush, G. W. (2002) *President Proposes \$5 Billion Plan to Help Developing Nations: Remarks by the President on Global Development*, Inter-American Development Bank, Washington D.C.,

## 社会イノベーション研究

- March 14, 2002.
- DFID, UK (2005) *Fighting Poverty to Build a Safer World: A Strategy for Security and Development*.
- (2006) *Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor* (A White Paper on International Development).
- Dóchas (2004) "External Relations and Human Security in an Enlarged EU."
- DPS Study Report (2005) *Assessment of the EC Development Policy: Final Report*, 18 February 2005.
- (2005) *Assessment of the EC Development Policy: Annexes*, 18 February 2005.
- ECDPM (2001) "Putting Politics First?" *Cotonou Newsletter* No. 3, December 2001.
- (2005a) "Definition and Implementation of the 2005 Development Policy Statement."
- (2005b) "Towards a Common Development Policy Statement?" *InfoCotonou* 8.
- European Journal of Development Research* (2005), Vol. 17, No. 3 (Special Issue on Insecurity and Development).
- Flers, N. de and E. Regelsberger (2005) "The EU and Inter-regional Cooperation," in Hill and Smith eds.
- Gillson, I. and S. Grimm (2004) "EU Trade Partnership with Developing Countries," ODI.
- Glasius, M. and M. Kaldor eds. (2006) *A Human Security Doctrine for Europe*, Routledge.
- Grimm, S. (2004a) "International Development and Foreign Policy," ODI.
- (2004b) "What Scenario for the Future?" ODI.
- (2004c) "The Institutional Architecture," ODI.
- (2004d) "Aid Disbursement and Effectiveness," ODI.
- Grimm, S. with B. Woll (2004) "Political Partnership with the South," ODI.
- Grimm, S. et al. (2005) "A New European Development Policy Statement," SID, September 2005.
- Hill, C. and M. Smith eds. (2005) *International Relations and the European Union*, Oxford U.P.
- Hoebink, P. and O. Stokke eds. (2005) *Perspectives on European Development Co-operation*, Routledge.
- Holland, M. (2002) *The European Union and the Third World*, Palgrave.
- id21 insights (1997) "Options in the Green Paper: Can They Mesh with the WTO?" *Insights Issue* #24, December 1997.
- Thomas, R. (1997) "The WTO and Trade Cooperation between the ACP and the EU," *ECDPM Working Paper* No. 16, March 1997.
- Lecomte, S. (1998) "Options for Future ACP-EU Trade Relations," *ECDPM Working Paper* No. 60, August 1998.
- Lehtinen, T. (2003) "The Coordination of European Development Cooperation in the Field: Myth or Reality?" *ECDPM Discussion Paper* 43, March 2003.
- Mackie, J. (2003) "Challenges for 2003: The Changing Framework of EU External Relations and its Implications for the ACP," *ECDPM In Brief* 1, March 2003.
- Maxwell, S. et al. (2003) "European Development Cooperation to 2010," *ECDPM Discussion Paper* 48/*ODI Working Paper* 219, May 2003.
- Maxwell, S. et al. (2004) "Revising the EU Development Policy: Issues and Options," ODI, May

2004.

Mayall, J. (2005) "The Shadow of Empire: The EU and the Former Colonial World," in Hill and Smith eds.

Michel, L. (2005a) *EU Development Policy*.

(2005b) "The Development Policy of the European Union: A Common Vision to Eradicate Poverty," 28 November 2005.

Olsen, G. (2005) "The European Union's Development Policy: Shifting Priorities in a Rapidly Changing World," in Hoebink and Stokke eds.

Raffer, K. (1998) "Rolling Back Partnership: An Analysis of the Commission's Green Paper on the Future of Lomé," *European Development Policy Study Group Discussion Paper No. 9*, 1998.

(2001a) "Cotonou: Slowly Undoing Lomé's Concept of Partnership," *European Development Policy Study Group Discussion Paper No. 20*, 2001.

Raffer, K. and H. Singer (1996) *The Foreign Aid Business*, Edward Elgar.

(2001) *The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development*, Edward Elgar.

Robinson, C. (2005) "Whose Security?" APRODEV.

SID Briefing Session Report (2005) "Will Europe Make a Difference? Future of the European Development Policy," September 2005.

Stewart, F. (2005) "Development and Security," *CRISE Working Paper 3*.

Stokke, O. (2005) "The Changing International and Conceptual Environments of Development Cooperation," in Hoebink and Stokke eds.

Tschirgi, N. (2003) "Peacebuilding as the Link between Security and Development," International Peace Academy.

United States (2002) *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002.

USAID (2002) *Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security, and Opportunity*.

van Reisen, M. (2002) "Directing EU Policy Towards Poverty Eradication: From Commitments to Targets to Results," *ECDPM Discussion Paper 35*.

植田隆子編 (2003a) 『現代ヨーロッパ国際政治』, 岩波書店。

(2003b) 「欧州連合の拡大と欧州安全保障防衛政策 (危機管理問題)」, 植田隆子編, 所収。

(2006) 「EUの安全保障政策」, 柏倉康夫・植田隆子・小川英治編著, 『EU論』, 日本放送出版協会, 所収。

大隈宏 (2003) 「開発から平和へ 新しい援助戦略の模索」, 『国際問題』, No. 517, 2003年4月。

(2006) 「2003年ODA大綱と人間の安全保障」, 『社会イノベーション研究』(成城大学), 第2巻第1号。

高瀬保編著 (1995) 『増補 ガットとウルグアイ・ラウンド』, 東洋経済新報社。

筑紫勝麿編著 (1994) 『ウルグアイ・ラウンド: GATTからWTOへ』, 日本関税協会。

## 社会イノベーション研究

津久井茂充 (1997) 『WTO とガット』, 日本関税協会。

人間の安全保障委員会 (2003) 『安全保障の今日的課題』, 朝日新聞社。

福田耕治 (2006) 「EU におけるアカウンタビリティ」, 『早稲田政治経済学雑誌』, No. 364.

(2007) 「EU における政策評価と NPM 改革」, 『日本 EU 学会年報』, 第 27 号。

(おおくま・ひろし = 本学教授)