

2007年ブリュッセル・コンセンサス

EU 共通人道援助政策の構築

大 隈 宏

人道援助の分野における連合の活動は、連合の対外行動の原則および目的の枠内において実施される。・・・連合および加盟国による措置は、相互に補完し、かつ強化しあうものとする。・・・委員会は、連合と加盟国による人道援助措置の効率性と相互補完性を高めるために、両者の活動の調整に向け、あらゆる有効な発議を行うことができる。

(リスボン条約 / EU 運営条約第 214 条)

第1章 はじめに

2005年11月 - 12月、まず閣僚理事会と委員会による採択、ついで欧州議会による承認。このような手順を積み重ねて EU は、開発協力に関する合意を、たんなる共同宣言から一歩進めて、政治的に拘束力をもつ *The European Consensus on Development* (ECD) へと発展させた。それは、ブリュッセルを拠点とする EU3 機関が、共通の目的・価値・原理に依拠して開発協力政策の展開を図る旨を謳う、高度に政治的な決意表明であり、半世紀にわたり EU 開発協力政策を規定してきたダブル・トラック・システム、すなわち<加盟国+1(委員会)>体制への訣別を公式に宣言するものであった。こうして EU は、相互補完性を主導原理として、加盟国と委員会が一体となって、より整合的かつ効果的な開発協力政策の推進に向けて大きく踏み出していったのである。それは文字通り、開発協力に関する「ブリュッセル・コンセンサス」の構築に他な

らなかった。

それから2年後の2007年12月。EU人道援助政策は、制度化に向けて大きく踏み出した。まずリスボン条約（正式名称は、「欧州連合条約および欧州共同体設立条約を改訂するリスボン条約」）が調印され、EU人道援助に初めて法的根拠が付与された。ついで閣僚理事会・欧州議会・委員会は、*The European Consensus on Humanitarian Aid* と題する共同宣言を採択した。それはいうまでもなく、開発協力に関する2005年ブリュッセル・コンセンサスの延長線上に位置づけられるものであり、人道援助に関する2007年ブリュッセル・コンセンサスとして、EU開発協力を補完するものとなった。

本稿は、EU共通人道援助政策の構築をめぐる政治過程に着目して、この2007年ブリュッセル・コンセンサスへの道程およびその基本構図を浮き彫りにしようとするものである。

第2章 歴史的背景 アド・ホックな対応から制度化へ

農産品に関する共同市場、および工業製品を対象とする関税同盟の構築を二本柱として発足したEEC（欧州経済共同体）。そしてまたそれを発展的に継承したEUにとって、人道援助の問題は、アジェンダの中核を構成する課題ではなかった。EUが、非加盟国、とりわけ開発途上国に対する緊急援助というかたちで、いわば現実からの要請に迫られて試行的に人道援助を行うようになったのは1970年代初頭以降のことであった。それは、1969年7月、EECと18カ国の連合諸国（African and Malagasy States associated with that Community）との間に結ばれた第2次ヤウンデ協定を嚆矢とするものであった¹⁾。

すなわち、同協定第20条では、＜連合諸国が一次産品価格の暴落、あるいは飢餓や洪水という悲惨な出来事により引き起こされる特別かつ例外的な異常事態に直面した場合に備えて、EECは、特別に基金を設置し、同基金を通じて当該連合諸国に対して、贈与による資金援助を行う＞旨が謳われた。そして、同規定を事実上の法的根拠としてEUは、緊急援助の名の下に人道援助を展開していったのである。ただしそれはあくまでもアド・ホック・ベースでパッチワーク的に積み重ねられるものであり、しかも当初はその対象をEECと連合する旧植民地国に限定していた。

このように、域外環境（直接的には、連合開発途上国）からパルス的（突発

的)に発せられる刺激に対する受動的反応(緊急援助)として積み重ねられていった EU 人道援助は、1990 年代への移行にともない大きく様変わりしていった。というのも、域外環境および域内環境の劇的な変化は、EU に対してリージョナル・アプローチからグローバル・アプローチへの大転換を促し、人道援助に関しても、それまでの「場当たりの」な政策対応から、体系的かつ戦略的な政策展開への移行を強く求めていったからである²⁾。

まず前者に関しては、東西冷戦構造の弛緩・崩壊により、「何十年間にわたり不信感と敵意をはぐくんできた巨大なイデオロギーの障壁は、その不可分の伴侶だった恐るべき破壊手段とともに・・・崩壊した」³⁾。とはいえそれは、無条件で平和の到来を保証するものではなかった。冷戦という<壘の蓋>の突然の消滅により、それまで冷戦の論理により封じ込められてきた諸矛盾が内戦あるいはエスニック紛争というかたちで一挙に噴出し、「・・・民族主義や主権を唱える強烈な主張も次々と登場し、情け容赦のない人種的、宗教的、社会的、文化的もしくは言語的な敵対関係によって、国家間の結合力は危機に瀕している。社会の平和も、一方では新たな差別と排他主義の主張によって、他方では民主的な手段による発展と変化の妨害を企むテロ行為によって、いまや挑戦に直面している」⁴⁾という事態が顕在化していったのである。それは、湾岸危機/湾岸戦争、旧ユーゴスラビア連邦の崩壊による民族対立、さらにはソマリア内戦に象徴的に示されており、そうしたポスト冷戦時代の幕開けに顕在化した異常事態は、国際社会に対して人道援助の緊急性・重要性、ひいては体系的な人道援助政策構築の必要性を強く迫っていったのである。

ついで後者は、いうまでもなく 1992 年 2 月に調印された欧州連合条約(Treaty on European Union, マーストリヒト条約)による EC (European Community) から EU (European Union) への変容、すなわち EC 加盟 12 カ国間における地域協力関係の<経済から政治へ>のスピルオーバー(発展)である。それは、<(加盟国は)共通外交・安全保障政策を実施し、それにより欧州と世界における平和と安全および発展を促進する>という条約前文、および<連合は、対外政策、安全保障政策、経済政策および開発政策において、特に連合全体としての一貫性の確保を図る>と謳った、第 編共通規定第 C 条の文言に示されるとおりである。

ちなみに同条約では、独立した第 編として、共通外交・安全保障政策(CFSP)の基本原則が規定された。すなわち、冒頭の J.1 条において、<連合

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包含する共通外交および安全保障政策を策定し、実施する旨が再確認され、その具体的な目標として、「連合の共通の価値、基本的利益および独立性の擁護」、「あらゆる方法による連合および加盟国の安全保障の強化」、「国際協力の促進」、「民主主義および法の支配の促進と強化、ならびに人権および基本的自由の尊重」等が列挙された。こうして EC は、EU として新たな飛躍を図ることとなったのである。それは必然的に、包括的かつ高度に政治的な EU 対外政策の展開を不可欠とするものであった。

1991 年 11 月、EC 委員会が ECHO (European Community Humanitarian Office, EC 人道援助局) の設置を決定したのは、このような新たな外的および内的要因の顕在化に促されるものであった。それは第 1 に、これまで対外関係総局 (DG I)、開発総局 (DG VIII)、農業総局 (DG VI) 等が、それぞれアド・ホック・ベースで独自に展開してきた緊急援助を ECHO へと一元化することにより、効果的な援助の実施を達成しようとするものであった。第 2 に、緊急事態（突発的なニーズの発生）に対する迅速かつ機動的な対応を確保するために、決定手続きの簡略化を「オフィス」(局) の主導原理として新たに導入し、効率的な援助の実施を図るものであった。第 3 に、緊急援助に係わる EC 加盟国および諸行動主体（国際援助機関や NGO 等）との間で援助政策／活動の調整を行い、より効果的な援助を実現しようとするものであった⁵⁾。

こうして ECHO は、1992 年 4 月の活動開始以来、短期間のうちに人道援助の分野における新たな行動主体（ドナーおよびコーディネーター）としての地歩を確立し、域内および域外において独自の存在感 (visibility) を誇示するに至った⁶⁾。

やがて 1996 年 6 月。ECHO は、大きな転機を迎えた。それは、EU 人道援助の目的および手続きの明確化を主眼とする理事会規則 (Council Regulation concerning humanitarian aid) の採択である⁷⁾。いうまでもなく EU において「規則」は、一般的効力を有し、義務的であり、すべての加盟国において直接適用される規定である。こうして ECHO は、全 3 章 / 21 条から構成される、強力な法的根拠を獲得したのである。その骨子は、次のとおりである。

まず前文において、人道援助／人道危機に関する EU の基本認識が、以下のように明らかにされた。(1) 国家（公的権力）が、自然災害や人的災害（戦争や紛争等）に苛まれている人々を救済する能力を保持しない場合、被害

に見舞われている人々は国際的人道援助を受ける権利を有する。(2) 人道援助は、人命に対する救済活動にとどまらない。それは併せて、人道危機に直面している人々に対する自由なアクセスおよびさまざまな支援措置の自由な展開を保証するものでなければならない。(3) 人道援助は、開発および復興に不可欠な前提条件であり、人道危機の全期間はもとより、危機が解消された直後も継続して行われなければならない。(4) 予防という観点から、適切な早期警報システムや早期介入システムを構築することが必要である。(5) 人道援助の究極の目的は、人々がさまざまな惨禍に苛まれることを予防し、救済することにある。したがって、人種、エスニック・グループ、宗教、性、年齢、国籍および政治的信条により、人道援助が差別的に行われてはならない。またそれは、政治的な思惑に左右されてはならない。(6) 人道援助に関する決定は、公平性に基づき、被害にあっている人々のニーズと利益のみを唯一の判断基準として下されるべきである。(7) EU が効果的な人道援助を行うためには、政策決定レベルおよびフィールド・レベルにおいて、EU 加盟国と欧州委員会が緊密な調整を行うことが不可欠である。(8) EU は、効果的な人道援助の推進に向けて、積極的に第三国による人道援助との協力／調整を図るべきである。同様に EU は、人道援助を専門とする NGO や国際機関との協力促進に向け、具体的な行動準則を規定すべきである。(9) 人道援助の実施に際しては、NGO 等の人道組織の独立性や公平性を堅持・尊重・強化すべきである。(10) 人道援助は本来的に、効率的、柔軟かつ透明なものでなければならない。また必要に応じて、意思決定手続きの迅速化が求められる。

つづく第 1 章においては、人道援助の目的および一般原則が、以下のように謳われた。(1) EU 人道援助は、開発途上国のもっとも脆弱な人々に焦点を当てるものである。(2) EU 人道援助は、政府が機能不全に陥り、権力の空白状態が現出している開発途上国の人々の救済に焦点を当てるものである。(3) EU 人道援助は、人々の大規模な移動（難民、国内避難民、帰還民）がもたらす諸困難に対処しようとするものである。(4) EU 人道援助は、返済義務をともしない贈与として行われる。

第 2 章においては、人道援助の実施手続きが、以下のように規定された。

(1) EU 人道援助は、当該諸機関による要請あるいは欧州委員会のイニシアティブに基づいて行われる。(2) EU 人道援助は、必要に応じて、欧州委員会あるいは加盟国の専門機関が行う人道援助に対する資金供与という形態で

行われる。(3) EU と各加盟国が独自に展開する人道援助をより効果的かつ整合的なものとするために、欧州委員会は、政策決定レベルおよびフィールド・レベルにおいて、あらゆる手段を講じて、緊密な調整・連携強化を図る。

最後の第3章では、人道援助の実施・運営に関する細則が定められた。そこで特に注目されるのは、人道援助委員会 (HAC, Humanitarian Aid Committee) の設置、および包括的な活動評価／見直しに関する規定である。前者に関しては、第17条において、欧州委員会の代表を議長とし、各加盟国の代表から構成される人道援助委員会 (HAC) の設置が謳われ、併せて HAC における決定（投票）手続きが詳細に定められた。そこでは、HAC の主たる任務として、(1) 欧州委員会から提出される年次計画（基本戦略・ガイドライン）の協議、および(2) EU および各加盟国により行われる人道援助の調整に係わる諸問題の検討が掲げられた。後者に関しては、欧州委員会に対して、(1) さまざまな活動・評価報告書の作成・提出を義務づけたうえで、(2) 欧州議会および閣僚理事会に対して、3年間の活動実績を包括的に評価・検証する報告書を提出することが求められた（第20条）。なお同報告書には、必要に応じて、理事会規則の修正に向けた政策提言も含まれる旨が確認された。

第3章 コンセンサス・ビルディングへの道

第1節 オセロ・ゲーム的展開

1992年4月の正式発足以来、ECHO は、新たな域外・域内環境の展開を強力な追い風として急速にその存在意義を高めていった⁸⁾。平和の配当が幻想でしかなかったという厳しい現実を、世界各地に頻発する人的災害 (Man-Made Disaster)、ひいては自然災害 (Natural Disaster) により思い知らされた冷戦後の国際社会は、人道援助の緊急性・必要性・重要性を再認識していった。とりわけ EU にとって、ECHO による人道援助は、シンボル操作を通じた政治的アピールを主要なパワー・リソースとする劇場型政治の表舞台において、きわめて魅力的かつ効果的な政策手段（ソフト・パワー）として位置づけられるものであった。というのも人道援助は、旧来の開発援助とは異なり、短期間で目に見えるかたちでの成果の誇示を可能とするものであり、CNN 効果という言葉に示されるように、人道援助によってマス・メディアの関心を集め、世論を一

定の方向に誘導して、望ましいかたちで同意を調達することも十分可能となったからである。ECからの飛躍を志向するEUにとって、人道援助は、国際社会の強い警戒心（Superpower/Super Stateという懸念）を和らげ、Civilian Power EU、さらにはNormative Power EU/Ethical Power EUというプラス・イメージを国際社会に植えつけるための恰好の手段であった。さらにそれは、1992年プログラム（域内市場統合の完成）の達成により政治的虚脱状況（Integration Fatigue）に陥っていた加盟国の人々に対して、さらなる統合の推進に向けた新たなモメンタムを付与するものでもあった。

こうしてEUは、ECHOを新たなソフト・パワーの主体として位置づけ、人道援助政策の積極的な展開を模索していった。とはいえその軌跡は、必ずしも直線的ではなかった。というのも、ECHOを基軸とするEU人道援助は、ほどなくして意思と能力との間のギャップの顕在化（跛行的発展）という矛盾に遭遇し、大幅な軌道修正を迫られたのである。

そもそも、1991年から1992年にかけてのECHO設置に向けた一連の動き、およびその後のECHO、ひいてはEU人道援助の飛躍的な発展は、ニーズの高まり（外圧）に対する態勢整備（受動的対応）という外発的発展のプロセスを辿るものであった。ECHOは、EUの良心を代表する機関として、その存在感を高めていった。さらにその活動は、狭義の人道援助（人命救助等）にとどまらず、紛争処理や開発の分野へと外延的拡大を遂げていった（Securitisation and Developmentalisation）。その根底に、ECHO自身の強烈な使命感が存在していたことは明らかである。とはいえそこに、発足間もないECHOの存立基盤の確保、ひいては勢力範囲（権限）の強化という政治的思惑が存在したことも否定できない。さらにこうしたECHOの発展は、EU加盟国からの要望／圧力に促されるものでもあった。というのも、マーストリヒト条約において高らかに謳われたEU共通外交・安全保障政策の構築は、実体をともなわない宣言的なものにとどまり、頻発する人道危機に対して即応しうるのはECHOにおいて他に存在しなかったからである。ECHOは文字通り、CFSPを「代行」する存在となったのである。さらにEUにとってECHOは、キューバ等、政治的にデリケートな国家に対して援助を行う場合、きわめて好都合な存在であった。というのも、人道に基づく緊急援助という大義名分に基づくECHOの活動は、東西冷戦構造崩壊後の開発協力において主導原理の地位を獲得した政治的コンディショナリティの束縛から解放されるものであったからである。そも

そも、1996年の理事会規則は、ECHO に対して広範なマンデートを付与しており、それを根拠規定として ECHO は、短期的な緊急援助と中・長期的な開発協力との間の「グレー・ゾーン」へと積極的に踏み込んでいったのである。それはとりわけ、ECHO が他の総局からは独立した委員の下に置かれたサンテール委員会（1995年 - 1999年）において顕著であった。

こうした ECHO の活動は、やがて大きな壁に遭遇した。すなわち、1998年から 1999 年にかけて発覚し、サンテール委員会を前代未聞の総辞職へと追い込んだ一連のスキャンダルは、ECHO にとっても対岸の火事ではなく、強い逆風として襲いかかった。もはや ECHO は、聖域とはみなされなくなったのである。ECHO がパートナー（NGO）との間に結んだ架空契約、あるいは ECHO 職員による不適切な資金利用は厳しく追及され、発足以来、ECHO が当然の権利として享受してきた強力なオートノミーそのものに対しても批判の眼が向けられた。こうして短期間のうちに存在感を高め、人道援助の唱道者としての地位を獲得した ECHO の権威は、まさにバブルの崩壊というかたちで一挙に地に落ちたのである。身の丈にあった地道な活動の積み重ねを怠った ECHO は、厳しい評価と不信感という大きな代償を余儀なくされたのである。

いまひとつ ECHO に立ちはだかった高い壁は、1996年理事会規則第 20 条の見直し規定に基づく、ECHO の活動実績の包括的な評価、およびそれと連動する一連の政治過程であった。まず 1999 年、3 年間（1996 年 - 1998 年）にわたる ECHO の活動実績が、独立した第三者による評価というかたちで総括された。それは、総体的には ECHO の活動を肯定的に評価するものであった。しかし当然のことながら、それは改善すべき問題点を列挙するものでもあった。この第三者評価を受けて、いわばそれに触発されるかたちで、欧州委員会、閣僚理事会、そして欧州議会は、人道援助問題に積極的にコミットしていった（各種コミュニケーションの発出や決議の採択等）。いうまでもなくそれらは、さまざまな政治的思惑を反映して、玉虫色の外交的言辞に彩られていた。ともあれ、そうした複雑な政治過程の洗礼を経て、2000 年 5 月、閣僚理事会が採択したのが「人道援助の評価」と題する決議であった⁹⁾。その骨子は、次のとおりである。（１）閣僚理事会は、改善すべき問題点の存在を確認したうえで、ECHO の活動を肯定的に評価する。（２）閣僚理事会は、人道援助の特殊性に鑑み、ECHO が一定の自律性を維持することの必要性を認める。しかし同時に閣僚理事会は、ECHO が、紛争の防止と危機管理を目的として展開

される EU の諸活動との間に、相互補完性の確保を念頭において活動すべきだと考える。(3) 閣僚理事会は、ECHO が、緊急事態に即応しうる能力を保持していないという現実に鑑み、現時点において ECHO は、活動の中心を、国連や国際赤十字社との協力関係の深化、および EU 加盟国と共同体との連携関係における仲介者的な役割に置くべきだと考える。(4) 閣僚理事会は、危機状況はもとより、その前後をも視野に入れた包括的かつ効果的・効率的な援助の実施という全体的文脈において、救済 (relief) と開発 (development) との間の「グレー・ゾーン」に積極的にコミットし、その強化を図ろうとしている委員会の活動に強い関心を保持する。なおこの点に関して、EU 加盟国は、各加盟国が独自に行うパイラテラルな援助と、共同体が行う援助とを相互補完的な関係へと発展させることを切望する。そもそも援助は、連続した一連の過程 (continuum) として展開されるべきであり、ECHO が担うのは、救済および復旧の段階である。ECHO は、役割が終了した後は、しかるべく委員会の他の部局に支援活動を委ねるべきである。この点に関して、ECHO の Exit Strategy、および委員会の他の部局の Entrance Strategy の構築が望まれる。時機に適った、キメ細かな人道援助を行うためには、ECHO 諸手続きの改善が不可欠である。閣僚理事会は、＜救済・復旧・開発を一体化した枠組み＞ (Framework of Linking Relief, Rehabilitation and Development) を構築して、ECHO と委員会の他の部局 (開発総局や対外関係総局等) との関係 (役割分担) の明確化を図ろうとする委員会の試みを大いに歓迎する¹⁰⁾。閣僚理事会は、ECHO に対して、＜そもそも経済構造上の矛盾により危機状況が発生し、人道援助を必要とするに至った国＞に対しては、EU としてどのように対応すべきと考えるか、その基本的認識を明確にするよう求める。(5) 人道援助委員会 (HAC) の活動は、さらに改善されるべきである。(6) 閣僚理事会は、ECHO による新たな管理運営体制 (プロジェクト・サイクル・マネジメントや品質管理) 導入の試みや、専門的・技能向上の試みを全面的に支持する。(7) 閣僚理事会は、評価報告書 (要約) に対する人道援助委員会 (HAC) によるアクセスの承認等、ECHO が透明性の強化を図ることを歓迎する。

このように、閣僚理事会は、きわめて婉曲な外交的レトリックを駆使して、ECHO の機構改革、ひいては ECHO が人道援助の原点に立ち返り、EU 加盟国との連携強化を図ることを強く求めたのである。開発協力の政治化を追い風とし、人道援助を拡大解釈してなし崩し的に勢力圏の伸張をもくろんだ ECHO

を取り巻く環境は、オセロ・ゲームのようにポジからネガへと一挙に暗転していったのである。

第2節 ミレニアム・チャレンジ

EU 加盟国にとって、そもそも ECHO の設置は、あくまでも試行的かつ暫定的なものであり、1999 年までの7年間の活動実績を見極めたうえで、将来の方向性を決定する旨が合意されていた。その意味では ECHO にとって、一連のスキャンダルは、組織としての存否を左右する由々しき事態であり、とりわけ 1996 年理事会規則を法的根拠とする閣僚理事会の勧告は、ECHO の存続にとって決定的な重要性をもつものとなった。こうしてサンテール委員会の総辞職（1999 年 3 月）を受けて発足したプロディ委員会（正式発足は 1999 年 9 月）では P・ニールソン委員のもとで、ECHO の存続に向けた大胆なサバイバル戦略が展開された。それは、肥大化した ECHO の根本的なリストラを断行しようとするものであった。

デンマークの開発協力相を務め、プロディ委員長のもとで、開発協力と人道援助を所掌する権限を与えられたニールソン委員は、＜貧困の軽減においても、また良い統治や民主化の促進においても、EU がはたした役割はきわめて限定的なものでしかない＞と、公然と EU 開発協力政策を批判し、効果的・効率的な援助の実現に向けて、伝統的に不可侵の聖域とされてきた開発協力政策、ひいてはその中心的主体である開発総局 (DG Development) の抜本的改革に乗り出した¹¹⁾。さらに同委員は、その一環として、ECHO の大幅な改革にも着手した。すなわち、ニールソン委員は、*ECHO Annual Review 1999* の序言において、1996 年理事会規則第 20 条に基づく第三者評価で指摘された問題点の再確認という間接話法を用いて、次のように ECHO の改革に向けた決意を披瀝したのである¹²⁾。（1）ECHO が、現地における人道援助活動を委託するパートナーのなかには、必ずしも適切な能力と経験を保持しないものも見られる。（2）ECHO は、人道危機に対して必ずしも迅速な対応をなしていない。さまざまな危機状況に適切に対処するために、ECHO は、さまざまなステークホルダーとの間に、より広範な協議を行うべきである。（3）ECHO は、費用対効果比の改善を図るべきである。また ECHO は、委員会の他の総局との間に、ひいては加盟国との間に、より緊密な協力関係を構築すべきである。

こうして新ミレニアムへの移行の時期と相前後して、ECHO は、なかば二

ールソン委員による強引なリーダーシップに押し切られるかたちで、緊急事態に直面した人命の救助という人道援助の第一義的目的へと立ち返り、曖昧な「グレー・ゾーン」からの撤退を開始した。それは、人道援助の脱 Securitisation, 脱 Developmentalisation に他ならず、＜ニーズに基づく援助＞という、人道援助の原点へと回帰するものであった。いうまでもなく、このような戦略上の大転換を ECHO に促した直接的な要因は、組織防衛という政治的思惑であった。とはいえその背景には、1990 年代半以降に顕在化したグローバリゼーションの拡大・深化という世界的潮流、より具体的には人道援助をめぐる問題状況の悪化（悪循環の連鎖）という厳しい現実が存在した。

コソボ（西バルカン）、エチオピア・エリトリア（アフリカの角）、アンゴラ、コロンビア、ブルundi、ギニア・ビサオ、コンゴ、シエラレオネ、東ティモール、チェチェン（北コーカサス）、スーダン、アフガニスタン・・・。

これらの地域で繰り返された紛争は、Man-Made Disaster として大量の難民／国内避難民を拡大再生産していった。同様に、世界各地を襲う地震やモンスーンは、Natural Disaster として多数の人命を奪い、多くの国内避難民を生み出す結果となった。このように、人道的見地からの緊急援助の必要性は、新ミレニアムへの移行前夜、以前にも増して高まっていった。さらに事態をいっそう複雑にしたのが、人道援助と開発協力の微妙な結びつきである。というのも両者は、ある種の「連続体」を形成しており、便宜的・政策的に両者を切り離すことは可能としても、実体的に有意な境界線を両者間に設定することはきわめて困難であったからである。

ともあれ、こうした錯綜した問題状況に直面して EU は、Emerging Global Actor としての体制整備を推し進めていった。具体的には EU は、マーストリヒト条約を改訂するアムステルダム条約を締結して（1997 年 10 月調印 / 1999 年 5 月発効）、CFSP に具体的な政策手段（ツール）を付与した。それは ECHO を CFSP の「代行」という任務から解放するものであった。さらに EU は、委員会内部にさまざまな政策スキームを新設して、EU 全体として、人道援助問題の「グレー・ゾーン」に戦略的にコミットする体制を整えていった。こうして ECHO は、甘美な理想主義から訣別し、非政治性を主導原理とし、効率性と迅速性に貫徹される、人道援助に特化した専門機関として再生の道を歩み始めたのである。

やがて 2004 年 。プロディ委員会を引き継いだバローゾ委員会のもとで、

ニールソン委員の後任として開発協力と人道援助を所掌するようになったのが、ベルギー出身の L・ミシェル委員である。ニールソン委員の強力なリーダーシップのもとで、人道援助の専門機関としてのアイデンティティを再構築し、安定的な財政基盤の確保にも成功した ECHO。それを引き継いだミシェル委員が重点的な政策目標として追求したのが、復権を果たした ECHO を再び人道援助における Leading Donor の地位へと引き上げること、ひいては委員会主導のもとに、委員会と加盟国の人道援助政策を調整し、EU 全体としての統一的な人道援助戦略の構築、すなわち「ブリュッセル・コンセンサス」の構築であった。こうして 2005 年、ニールソン委員のもとで 2000 年に採択された *European Community's Development Policy (DPS, Development Policy Statement)* の改訂というかたちで、ミシェル委員は、*The European Consensus on Development* の採択に成功した。それは、欧州委員会、閣僚理事会、欧州議会というブリュッセルを拠点とする EU 3 機関が開発協力に関して合意した、文字通り「ブリュッセル・コンセンサス」に他ならなかった。ミシェル委員にとって次なる課題は、人道援助に関する「ブリュッセル・コンセンサス」の構築であった。

第 4 章 *The European Consensus on Humanitarian Aid*

2007 年 6 月、欧州委員会は、*Towards a European Consensus on Humanitarian Aid* と題するコミュニケーションを欧州議会および閣僚理事会に対して発出した¹³⁾。欧州委員会によれば、同文書は、これまでの人道援助の経験から得られた教訓を踏まえ、かつ人道援助に係わるさまざまなステークホルダーとの徹底的な協議に基づいて作成されたものであり、人道援助に対する欧州委員会の基本的な認識を次のように提示するものであった¹⁴⁾。(1) 人道援助は、EU 対外政策の重要な柱のひとつである。(2) 欧州委員会と EU 加盟国は、世界の人道援助において主導的な役割をはたしており、EU の責任、および EU に対する世界の期待は大きい。(3) EU は、人道援助の基礎となる共通の価値および原理を、EU 全体のコンセンサスとして取りまとめ、その明確化を通じて、人道援助のよりいっそうの強化を図るべきである。(4) EU 加盟国と欧州委員会が、それぞれ独自に行っている人道援助をより効果的なものとするために、両者間の相互補完性 (complementarity) 強化に向けた実践的方策を講ずるべき

である。(5) 人道援助に関する EU 全体としてのコンセンサスは、いままで以上に Coherent, Consistent and Comprehensive な人道援助政策の展開を促すものでなければならない。(6) 人道援助に関する EU のコンセンサスは、2005 年に採択された *The European Consensus on Development* とは異なる、独自のものでなければならない。ただし両者は、相互補完的な関係に位置づけられるべきである。

この欧州委員会のイニシアティブに対して閣僚理事会は、即座に好意的な反応を示した。すなわち欧州委員会コミュニケーションの発出から数日後、閣僚理事会は、次のような決議を採択した¹⁵⁾。(1) 閣僚理事会は、人道援助に関する協議の重要性を認識し、閣僚理事会議長国と欧州委員会が、EU Consensus on Humanitarian Aid の構築に向けて積み重ねてきた準備作業を評価する。(2) 閣僚理事会との緊密な連携のもとに、欧州委員会がさまざまなステークホルダー（国連諸機関、国際赤十字社／赤新月社、NGO 等）との間に行った協議の結果、人道性 (humanity)、中立性 (neutrality)、公平性 (impartiality)、独立性 (independence) が人道援助の基本原則を構成する旨の合意がなされた。(3) 閣僚理事会は、可及的速やかに EU Consensus on Humanitarian Aid が採択されることを求める。

こうして 2007 年 12 月、*The European Consensus on Humanitarian Aid* が、欧州委員会、欧州議会、閣僚理事会の 3 者が合意した共同宣言として調印された¹⁶⁾。“Working Together to Help People in Need” という副題のつけられた欧州委員会プレス・リリースによれば、この *European Consensus* の採択は、＜委員会と EU 加盟国が、共に手を携えて、緊密な協力関係のもとに、絶望的な状況に置かれている人々に対して支援の手を差しのべようという固い決意の表れであり＞、＜より迅速、効果的、かつ効率的な人道援助の実現を図るものであった＞¹⁷⁾。それは、全 3 部 / 101 パラグラフから構成されており、その骨子は、以下のとおりである。

まず冒頭の序言において、人道援助をめぐる危機状況 (Humanitarian Challenge) が、次のように総括された。(1) 紛争の質的变化、気候変動、エネルギーおよび天然資源に対するアクセスをめぐる競合関係の激化、絶対的貧困、劣悪なガバナンス、脆弱国家の出現等の要因が複雑に絡みあった結果、こんにち人道危機、人道に対する脅威は、ますます深刻になっている。(2) 人道危機により、多くの人々が難民や国内避難民へと転落しており、その多くは、

開発途上国の貧困かつ脆弱な人々である。(3) 人道援助に係わる国際的規範(国際人道法, 国際人権法, 難民法等)は, 無視, あるいは侵犯されている。(4) Humanitarian Space を確保して, 脆弱な人々へのアクセスの確保, および人道援助に携わる要員の安全をより確実なものとするのが, 人道援助を遂行するうえで不可欠な前提条件である。それは, 国際人道法の諸規定に具現される<中立性・公平性・人道性・独立性>の諸原理を遵守するものでなければならない。(5) 人道危機に直面している人々を保護するうえで, 第一義的責任を負うのは当該国家の政府である。

つづく第1部「人道援助に関するEUのビジョン」においては, 加盟国および欧州委員会の双方が遵守すべき人道援助の主導原理が, <共通のビジョン>として, 次のように展開された。(1) EU 人道援助の目的は, ニーズに基づいて緊急援助を行うことにある。(2) EU 人道援助は, 人道性・中立性・公平性・独立性を基本原理とする。これらの諸原理は, 政治的に, また安全保障の文脈においても, 事態が以前にも増して複雑な様相を呈しつつある状況下において, EU が人道援助を行ううえで不可欠な前提条件である。(3) 人道性とは, 人間としての尊厳の確保という観点から, 社会的に最も脆弱な人々に特別の注意を払うことを意味する。中立性とは, 武力紛争等において, 当事者のいずれにもくみしないことを意味する。公平性とは, 人道援助がニーズのみを唯一の判断基準として行われることを意味する。独立性とは, 人道援助が, 政治的, 経済的, 軍事的・・・な思惑から切り離されて, 独自に行われることを意味する。(4) EU 人道援助は, 危機管理の手段として行われるものではない。(5) EU は, 保護する責任 (Responsibility to Protect) という考え方にコミットする。すなわち EU は, それぞれの国家は, ジェノサイド, 戦争犯罪, 民族浄化, 人道に対する罪から国民を保護する責任を有すると考える。同様に EU は, 国際社会も, 国連を通じて, 人々を犯罪から保護する責任を有すると考える。万一, 国家がこうした保護する責任をはたしえないことが明白となった場合には, 国際社会は, 国連安全保障理事会を通じて共同行動を起こすことが認められる。(6) EU 人道援助は, 可能な限り, 長期的な開発目標を視野に入れるべきであり, *The European Consensus on Development* において謳われた開発協力の諸原理と密接に連動すべきである。(7) EU は, Policy Coherence, Complementarity and Effectiveness を確保しながら, あらゆる政策手段を駆使して人道危機の根本原因の除去を図る決意である。(8) 人道援助は, ニーズと脆弱性に

関する評価に基づき、透明性の確保を旨として配分されなければならない。

(9) EU は、「忘れ去られた危機」(Forgotten Crises)、あるいは介入がきわめて困難または国際社会の対応が不適切な危機に対して、特別な配慮を払うものとする。また危機が特異なために見落とされがちなニーズに対しても特別の注意を払う。(10) EU 加盟国は、ODA の増加にあわせて、バイラテラルな人道援助の増額を考慮すべきである。(11) きわめて例外的ながら 主として自然災害に対するロジスティクス面における、あるいはインフラ面における支援という観点から 人道援助において、軍事的アセットの活用という選択肢も考えられよう。

第2部「EC と人道援助」においては、対象を欧州委員会に限定して、第1部で展開された<共通のビジョン>を具体化するための諸方策が、次のように展開された。(1) 欧州委員会による人道援助の存在意義は、比較優位および付加価値の付与に求められる。それは EU 加盟国が独自に行うバイラテラルな人道援助、および他の人道援助主体による援助を補完するものでなければならない。(2) 欧州委員会による人道援助は、 グローバルなプレゼンス、 EU による諸政策間の Coherence の確保、 人道援助におけるモデル的役割 (Good Humanitarian Practice)、 政治的にデリケートな状況に対する柔軟な介入、 仲介者としての調整機能という付加価値を具現するものでなければならない。(3) 欧州委員会は、「忘れ去られた危機」を掘り起こし、それに適切な支援の手を差しのべるべきである。(4) 欧州委員会による人道援助は、政治的・軍事的な目的からは独立して行われなければならない。(5) 欧州委員会は、不断的努力を通じて、手続きの簡略化を推し進め、効率的な人道援助の遂行に努めるべきである。

第3部「最終規定」においては、(1) EU 加盟国、欧州議会、欧州委員会の3者は、効果的な EU 人道援助の展開に向けて努力する、(2) 欧州委員会は、さまざまなステークホルダーと協議のうえで、行動計画 (Action Plan) を策定する、(3) 本コンセンサスの実施状況に関して定期的に協議し、5 年後に再検討を行う旨が謳われた。

第5章 むすびに

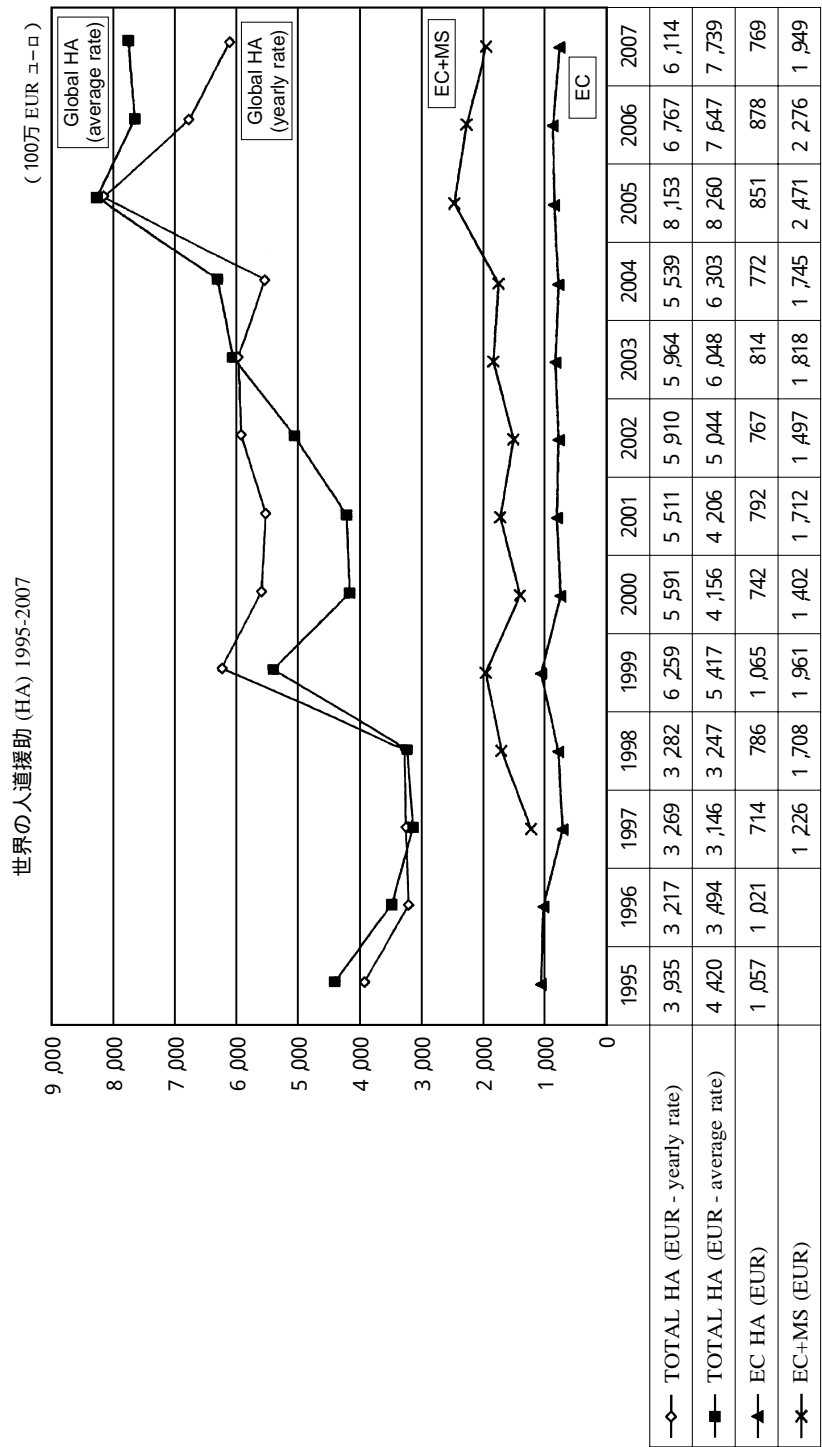
2008 年 5 月、欧州委員会は、*The European Consensus on Humanitarian Aid*

を補完し、その実施を担保するための行動計画を策定した¹⁸⁾。そこでは、(1) 人道援助に関するアドボカシーの強化(国際人道法に対する理解の促進等)、(2) 人道援助の質の向上(「忘れ去られた危機」に対する重点的な支援等)¹⁹⁾、(3) 危機対応能力の強化(当事国の能力強化等)、(4) パートナーシップの強化(当事国による参加の推進等)、(5) Coherence および Coordination の強化(EU の諸政策との整合性確保等)、(6) 一体的な援助の推進(緊急援助と開発援助の有機的連携等)が重点的活動領域として強調された。

いうまでもなくこのような欧州委員会による政策レベルにおける積極的なイニシアティブ(攻勢)は、L・ミシェル開発協力・人道援助担当委員の強力なリーダーシップに主導されるものであった。またそれは、70 カ国余を舞台として、200 余のパートナーとの間に展開されるフィールド・レベルでの積極的な人道援助活動により裏付けられるものであった(欧州委員会による人道援助は、2008 年実績で、9 億 4,000 万ユーロを記録している)²⁰⁾。

それでは欧州委員会の主導により、2007 年ブリュッセル・コンセンサスとして採択された *The European Consensus on Humanitarian Aid* は、EU 対外関係の全体的な文脈において、どのような役割を担いうるものであろうか。それは、2005 年ブリュッセル・コンセンサス(*The European Consensus on Development*)と連携して Normative Power EU/Ethical Power EU の実現を先導するものとなるのであろうか。その鍵を握るのがリスボン条約である。

既述のように、リスボン条約において EU 人道援助政策は初めて法的根拠を付与された。ただしそれは高度に政治的な妥協の産物であり、抽象的な文言のなかにさまざまな政治的思惑が秘められていた。とりわけ注目されるのが、「人道援助活動は、国際法の原則ならびに公平(impartiality)、中立(neutrality)および無差別(non-discrimination)の原則に従って実施される」と謳った、リスボン条約/EU 運営条約第 214 条第 2 項の規定である。というのもそこには、政治・経済・軍事その他の目的からの人道援助の独自性/自律性を担保する独立性(independence)という文言が欠落しているからである。そもそも同規定は、「人道援助の分野における連合の活動は、連合の対外活動の原則および目的の枠内において実施される」と謳った同条第 1 項の規定を受けて設けられたものである。したがって第 2 項の規定に、EU 人道援助政策のオートノミーに対して、いわば念押し的に歯止めをかけようという意味を読み取ることも可能である²¹⁾。



いうまでもなく EU 加盟国にとって、人道援助政策は、開発協力政策以上に、国家のアイデンティティそのものに係わる中核的かつきわめてセンシティブな課題である。しかもそれは、外交政策手段として多大の効用を期待させるものでもある。その意味では、2007 年ブリュッセル・コンセンサスの採択により、EU 人道援助政策が＜27+1＞体制を克服して一挙に＜ハイブリッド・ワン＞へと飛躍を遂げると想定するのは早計である。人道援助政策をめぐる欧州委員会と加盟国との間の微妙な緊張関係は、同床異夢というかたちで今後も紆余曲折を辿るといえよう²²⁾。

注

- 1) Convention of Association between the European Economic Community and the African and Malagasy States associated with that Community signed on 29 July 1969.
- 2) Cf. Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, second edition, (New York: Routledge, 2006), pp. 130-132; Emma Ascroft, "ECHO-Humanitarian Aid," in Carol Cosgrove-Sacks ed., *The European Union and Developing Countries: The Challenge of Globalization*, (New York : ST. MARTIN'S PRESS, 1999), pp. 179-189; Gorm Rye Olsen, "Changing European Concerns: Security and Complex Political Emergencies instead of Development," in Karin Arts and Anna K. Dickson eds., *EU Development Cooperation: From Model to Symbol*, (Manchester: Manchester University Press, 2004), pp. 87-88.
- 3) ブトロス・ブトロス = ガーリ, 『平和への課題』(第2版), 国際連合広報センター, 1995年, 31 ページ。
- 4) 同上, 31 ページ。
- 5) European Commission, *XXVth General Report on the Activities of the European Communities 1991*, pp. 318-319.
- 6) 発足当初, ECHO 要員は 35 名にすぎなかった(ただし現在では, 約 300 名<ブリュッセル 200 名, 現地 100 名>を擁するまでに至っている)。詳細については, 以下を参照。
"ECHO: A Rapid Response to any Sound of Distress," *Courier*, no. 136 November-December 1992, p. 6; "Peter Pooley and Santiago Gomez-Reino, First Acting Director and New Incoming Director of the European Commission Humanitarian Office, ECHO," *Courier*, no. 136 November-December 1992, pp. 2-6; "Dossier: Humanitarian Aid," *Courier*, no. 136 November-December 1992, pp. 51-82.
- 7) Council Regulation (EC) No 1257/196 of 20 June 1996 Concerning Humanitarian Aid, *Official Journal* L 163, 02/07/1996 P. 0001-0006; European Commission, *General Report on the Activities of the European Union 1996*, pp. 299-301.
- 8) ECHO の活動をめぐる政治過程に関しては, Helen Versluys が以下の論考においてきわめて詳細かつ説得力に満ちた検討を行っている。Helen Versluys, "European Union Humanitarian Aid: Lifesaver or Political Tool?" in Jan Orbie ed., *Europe's Global Role* (Burlington: Ashgate, 2008), pp. 91-115; Helen Versluys, "Depoliticising and Europeanising Humanitarian

2007 年ブリュッセル・コンセンサス

- Aid: Success or Failure?” *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 9, No. 2, 2008, pp. 208-224.
- 9) 2263rd Council Meeting – Development – Brussels, 18 May 2000.
- 10) Cf. European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Linking Relief, Rehabilitation and Development – An Assessment*, COM (2001) 153 final.
- 11) Cf. Paul Nielson, “Improving the Quality of Aid,” *Courier*, no. 177 October-November 1999, pp. 2-4; Gorm Rye Olsen, “The European Union’s Development Policy: Shifting Priorities in a Rapidly Changing World,” in Paul Hoebink and Olav Stokke eds., *Perspectives on European Development Co-operation* (New York: Routledge, 2005), pp. 597-603.
- 12) European Commission Humanitarian Aid Office, *ECHO Annual Review 1999*, p. 3 and p. 27.
- 13) European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – *Towards a European Consensus on Humanitarian Aid* – COM (2007) 317 final.
- 14) Cf. European Commission, Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – *Towards a European Consensus on Humanitarian Aid* – Report on the Results of the Consultation on a Consensus on European Humanitarian Aid Policy, SEC (2007) 782.
- 15) Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council – The Process Towards an EU Consensus on Humanitarian Aid, Council of the European Union, Brussels, 22 June 2007, 11069/07.
- 16) Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission – *The European Consensus on Humanitarian Aid*.
- 17) *A European Consensus on Humanitarian Aid: Working Together to Help People in Need*, Brussels, 18 December 2007 IP/07/1957.
- 18) Commission of the European Communities, Commission Staff Working Paper, *European Consensus on Humanitarian Aid – Action Plan*, SEC (2008) 1991.
- 19) 2008 年、ECHO は、次の 9 地域を「忘れ去られた危機」と認定し、重点的な人道援助を展開した。 アルジェリア、北コーカサス、インド、ブータン／ネパール、ミャンマー／ビルマ、コロンビア、グルジア、インドネシア、ハイチ。Cf. European Commission DG Humanitarian Aid (DG ECHO), *Financial Report 2008*, p. 11.
- 20) 2004 年 11 月に発足した(第一次)バローゾ委員会のもとで ECHO は、Directorate-General Humanitarian Aid (DG ECHO、欧州委員会人道援助総局)へと改組された。DG ECHO の最近の活動に関しては、European Commission DG for Humanitarian Aid (ECHO) による以下の年次報告書を参照。 *Annual Report on Humanitarian Aid 2008*, *Annual Review 2008*, *Financial Report 2008*。なお、OECD/DAC が 2007 年に行った European Community の開発協力に関する Peer Review において、EU 人道援助政策がはじめて本格的に言及され、次のように総括された。 EU は、量および質の両面において、人道援助における Leading Donor のひとつである。DAC のデータによれば、2005 年実績で、EU の人道援助は、11 億 4 600 万ドルを記録している。なお国連のデータによれば、2006 年実績で、EU による人道援助は、アメリカに次ぐ世界第 2 位の地位(人道援助総額の約 11%)を占めている。

社会イノベーション研究

Cf. OECD/DAC, *Peer Review–European Community*, 2007, pp. 21-22 and pp. 96-104.

21) Eleonora Koeb, “A More Political EU External Action,” *In Brief*, No. 21 – June 2008, pp. 6-7.

22) Helen Versluys, “Depoliticising and Europeanising Humanitarian Aid: Success or Failure?” op. cit., pp. 218-223.

(おおくま・ひろし = 本学教授)

付記：本稿は，成城大学特別研究助成による研究成果の一部である。