慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	欧州近隣諸国政策とは何か
Sub Title	Implications of European neighbourhood policy
Author	蓮見, 雄(Hasumi, Yu)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2005
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.2 (2005. 3) ,p.141- 187
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20050315-0141

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

慶應EU研究会
論説

欧州近隣諸国政策とは何か

蓮　見　　雄

はじめに
１．ENP形成略史
２．欧州近隣諸国政策戦略文書の概要
３．ENPの評価と研究課題
おわりに

はじめに

2004年５月12日、EUは、当面加盟の展望のない近隣諸国を対象とする欧州近隣諸国政策戦略文書を公表した。EU拡大が正式に決定された直後というこのタイミングは、この政策がEUの拡大問題と深い関連性をもつことを示唆している。EUの東方拡大は、地域統合体としてのEUの統治能力に関わる深刻なジレンマを引き起こしている。すなわち、①拡大によって内部における多様性を増したEUは、さらに自らの統治能力を揺るがすほどまでに過度に拡大し、統合を深化させていく能力を喪失するのか、あるいは②現加盟候補国（ブルガリア、ルーマニア、トルコ）と潜在的加盟候補国（西バルカン諸国）の加盟を最後に、拡大という最も有効な外交手段を封印し、すべてのヨーロッパ民主主義に開かれているという自らの基本的価値を否定することによって、その求心力を低下させるというリスクを甘受するのか（Emerson, 2004a, p.1）。①は、欧州憲法が謳う「多様性の中の結合」を困難にし、内部における不均衡や対立の増

幅をコントロールできなくなり、加盟国の脱退という事態を招くかもしれない[1)]。②は、EUの「内」と「外」との政治・経済的格差を放置あるいは拡大し、近隣諸国の不安定化を招く結果として、不法移民、組織犯罪、密輸などEU内部の安全保障上のリスクを高める。

2004年末のウクライナ大統領選挙を巡る混乱（「オレンジの革命」）は、まさにこのジレンマの解決が緊急の課題であることを示唆している。ウクライナは、EUのヨーロッパ最大の戦略的パートナーであるロシアが勢力圏にとどめようと腐心してきたロシアの「近い外国」であるとともに、拡大EUと直接国境を接し、EU加盟を強く望みながら、当面EU加盟の展望のない国だからである。

一つの解決策は、EUの政治統合を加速し、その統治能力を強化することによって新たな加盟国を吸収する能力を高めることであるが、ヘゲモニー・パワーの中心をもたない諸国家の地域的統合体（Emerson, Noutcheva, 2004, p.21）である現在のEUにそれを望むのは非現実的である。もう一つのより現実的な選択肢は、EUに加盟しなくても、その近隣諸国が発展の利益を享受できる水準まで「内」と「外」との境界を緩和することである（Emerson, 2004a, p.1）。そして、境界を緩和しながらも、EUが構築してきた「共通の価値（common values）」と「共通の利益（common interests）」に立脚する独自の政治・経済的安定化システムを拡張することによって、不安定の「輸入」を阻止し、安定と繁栄の「輸出」を促進する政策として浮上してきたのが、欧州近隣諸国政策（European Neighbourhood policy＝ENP）であると考えられる。

以上のような問題意識からみると、ENPは拡大EUの周辺に「緩衝地帯」（『日本経済新聞』2004.12.17）を設けようとする単なる外交戦術とは、根本的に性格を異にする。そこには、共通外交・安全保障政策（CFSP）とともに、EUの地域的ガバナンス能力の維持・強化を基礎にしながら、ポスト拡大期の欧州秩序を再構築するというEUの総合的な安全保障戦略構想の萌芽をみることができる。しかも、現在、ENPの対象には、南コーカサスを含むヨーロッパCIS諸国とバルセロナ・プロセスに参加しているすべての地中海諸国が含まれており、ベラルーシやリビアも潜在的な対象国となっている[2)]。CISに対してはロ

シアが権益を追求し、地中海の背後には、外部アクターとして米国が大きな権益を有する中東世界が広がっている。したがって、ENPの推進は、EU―米国―ロシア関係の再編という問題とも深く関わらざるを得ないのである[3)]。

EUの東方拡大を契機として急速に浮上してきたENPは、このようにグローバルガバナンスの構造的変化という問題に連なっているが、未だ形成途上にある。エマーソンによれば、EUの政策は次の３つの段階を経て具体化されるという（Emerson, 2004a, pp.6-7）。

① 新しいEU政策に関する重要なアイデアが登場し、政治対話が始まる。

② 欧州委員会が、新しい分野の提案を作成するが、加盟各国には慣性的な反発があるので、提案は新しい分野におけるEUの姿勢と希望的観測を示すものに留まる。

③ 最初のアイデアが重要である場合、それは消え去らず、次第に最初の提案の弱点が明らかになるとともに、新しい分野におけるイニシアチブが発揮される政治的条件が成熟する。

1960～1970年代の単一市場、1980年代の通貨統合、1990年代の地域・構造基金政策の強化は、いずれもこうした段階を経てEUを支える制度となった。ENPは、短期間に①の段階から②に移行したが、③への移行は、CFSPと同様、これからの課題である。しかも、ENPは、単にEU内部のアクターだけの問題ではなく、近隣諸国、米国、ロシアなどの外部アクターの選択とも関わることを考えれば、現時点で、ENPが本当に「戦略となるのか、それとも気休めなのか（Strategy or Placebo？）」を判断することは困難であり、今後の推移を見守らなければならない。事実、リスボン戦略のように成果に乏しいケースもある。

本稿の目的は、特にEUとの「価値の共有（shared values）」に留意しながら、今後ENPの行動計画が実施されていく過程で問題になると予想される主要な論点を確認することである。まずENPの立案の経緯を確認した上で、現時点での到達点である2004年５月の欧州委員会コミュニケ「欧州近隣諸国政策戦略文書」（EC, 2004a）の概要を紹介し、次いで今後の研究課題となる主要な論点

を整理する。最後に、現時点で得られる資料から判断したENPに関する筆者の仮説を提示する。

１．ENP形成略史

(1) 前史

1990年代初、EUの東方拡大が新たな課題として登場したころ、EUの関心は、加盟候補諸国自身、加盟基準の確定（コペンハーゲン基準）、加盟前支援戦略、そしていつどの国と交渉を開始するかであった。しかし、1990年代後半から、EUの関心は、次第に拡大のEU域内政策に対する影響、地域的影響、グローバルな影響に移行していった。1997年に公表された欧州委員会コミュニケ「アジェンダ2000」は、その副題「より強く大きな連合のために」が示すとおり、拡大を可能とするEU制度の強化が必要であるとの認識を示し、財政の合理化による制度の強化と加盟前支援政策を組み込んだ1999―2006年の新しい財政枠組みを示したものであるが、そこでも拡大が近隣諸国にも利益をもたらすことが強調されていた（Cremona,2004,p.2）。

1990年代は、ドロール・パッケージⅠ、Ⅱや「ヨーロッパ空間開発展望」の立案を通じて、EUの地域・空間政策が大きく進展した時期であるが、そこではかなり早い段階から拡大EU内外の境界問題が認識され、部分的な対応策が講じられてきた。国境を挟む協力（Cross-Border Cooperation）を支援する共同体イニシアチブINTERREG（1990年）は、INTERREG Ⅱ A, B（1993年）に継承されるが、同時に加盟候補諸国との協力PHARE-CBC（1994年）、CREDO（1996年）やEUの域外に残される近隣諸国との国境域への支援政策Tacis-CBC（1996年）が補完的な政策として導入された[4)]。特筆すべきはINTERREG Ⅱ C（1996年）の新設である。これは、水資源管理を含む超国家的な地域・空間政策であり、７つの主要な広域のメゾリージョンが示された[5)]。2000年にはINTERREG Ⅲがスタートするが、そこでは①社会・経済的結束、②バランスのとれた持続可能な領土開発、③加盟候補諸国および近隣諸国との領域統合（territorial integration）という目標が掲げられた。INTERREG Ⅱ Cを引き継い

だINERREG Ⅲ Bは、地中海とバルト海周辺の拡大EUの内外地域を含むメゾリージョンを示している[6)]。また、ロシア北西地域を含めた地域協力（Northern Dimension）の枠組みの中で、INTERREGに模してTacisを実施していくことを求める「INTERREGとTacisを統合するためのガイド」が作成された（EC, 2001）。「ヨーロッパ空間開発展望」は、EUの空間開発に長期的に影響をもたらす要因の一つとして拡大EUと近隣諸国とのより緊密な協力の発展をあげ、近隣諸国をも包括した空間開発を展望している（ESDP, 1999, p.7）。2001年には、「加盟候補諸国の国境地域に対する拡大のインパクト」と題する拡大EU外部の境界地域に対する支援の必要性を指摘した行動計画が示され、翌年報告書が作成されている（EC, 2001b, EC, 2002）。

この他、地中海諸国との協力枠組み＝バルセロナ・プロセス（1995年）、欧州横断ネットワーク構想の対象領域の拡大（1997年バルト海、地中海、黒海、アドリア海の海路を含む改訂）、EUの対ロシア共通戦略（1999年）など、1990年代後半以降、支援政策を域内政策の規範に収斂させ、域内政策を外部に拡張することによって近隣諸国との協力を進めようとする動きが顕著に見られるようになったのである。

(2) ENPの形成

このように、拡大EU域外境界地域の問題が、EU域内政策に大きな影響を与えると予想される以上、東方拡大を正式決定するコペンハーゲン欧州理事会（2002年12月）以前に、近隣諸国に対する包括的な政策を打ち出しておくことが必要であった。

ENPの端緒となったのは、2002年４月の一般・外交合同理事会における議論を経て、８月に一般問題欧州理事会構成メンバーに送られた外交担当欧州委員パッテンとCFSP上級代表ソラナの共同書簡「ワイダー・ヨーロッパ」である（Solana, Patten, 2002）。そこには、拡大後の欧州秩序に関する基本構想がはっきりと描かれている。以下、その概要をみてみよう。

まず東方拡大がもたらす２つの挑戦（新しい欧州の分断を避け、近隣諸国との

関係の発展の機会を生かす）に対応する、近隣諸国との一貫した持続性のある政策基盤が必要であるとの認識が示されている。それは、すべてに一つを当てはめるものではないが、「一連の政治・経済的価値の共有」に立脚しなければならず、これを基礎に「地域的安定と協力、より緊密な通商関係、法律の収斂あるいは調和、関連するすべてのEU政策の漸進的な拡張」を目指す政策である。さらに、「完全な加盟や共通の機関の構築」はないが、「最終的に近隣諸国を域内市場とその他の関連するEU諸政策に完全に引き入れる」と記されている。

この書簡の焦点は新しい東の近隣諸国（ウクライナ、ベラルーシ、モルドバ）である。加盟がはっきりとした目標となっている西バルカン諸国、加盟の展望のない地中海諸国（現在の候補国を除く）に対して、東の近隣諸国は、その中間のグレーゾーンにある。しかも、東の近隣諸国との間では、犯罪、密輸、不法移民など国境問題にどのよう対処するか、地域貿易をどのように促進するかなどが問題となっていた[7)]。

注目すべきは、既にこの段階で「近隣諸国政策にとって最も緊急の挑戦」としてウクライナ問題が指摘され、ウクライナ、モルドバとのPCA協定を、明確なインセンティブとベンチマークを組み込んだ近隣条約に格上げする可能性が示唆されていることであろう。また、中東危機によって地中海協力が中断されていることにも触れられている。

「近隣諸国との境界線において、安定、繁栄、価値の共有、法の支配はすべて、EUの安全保障上の基礎である。これらいずれの分野での失敗も、EUに対する否定的な波及効果を増大させる」。それを防ぐ具体策として、以下の点があげられている。①欧州安全保障防衛政策（ESDP）や危機管理を含む政治対話の強化、②経済協力、③国境管理や移民問題を含む司法・内務協力、④国境協力を含む金融支援、⑤消費者保護、競争政策、研究・教育、文化、環境などのEU政策への統合。

このように共同書簡は、近隣諸国をEU内部の安全保障問題として扱い、EUが「選択した方法でより広い境界を接する国々との将来の関係を形成する」という意図を示している。

ENPは、ウクライナ、モルドバ、ベラルーシへの拡大の影響を緩和するという北欧の加盟国の提案やポーランドのイースタンディメンション（Eastern Dimension）という主張を背景としてワイダー・ヨーロッパ政策として始まったが、次第に地中海諸国が相対的不利益を被るべきではないという南欧の主張を受け入れ、対象地域が拡大された（Emerson, 2004a, p.7）。

2002年12月、東方拡大を正式決定するコペンハーゲン欧州理事会の直前に行われたプロディ欧州委員長のスピーチ「ワイダー・ヨーロッパ―安定化の鍵となる接近政策」は、ENPを理解する上で重要なキーワードを指摘している（Prodi, 2002）。すなわち、EUが真の「グローバル・プレーヤー」となり、東方拡大を「持続的な安定と安全保障」に貢献するものにしなければならず、そのためにモロッコからロシア、黒海に至る「友人の環」をつくり、「EUと機関以外のすべてを共有する」ことによって近隣諸国との諸問題を「包括的に解決」する。その政策は、「加盟の約束から始まるものではないが、結果として生じる加盟を排除するものではない」。ロシアとのあいだでは、「ヨーロッパ共通経済空間」を推進する。

2003年３月、欧州委員会コミュニケ「ワイダー・ヨーロッパ―近隣：東と南の隣国との関係のための新しい枠組み」が公表された（EC, 2003a）。ここでは、拡大が影響を与える地域として、ロシア、WNIS[8]とともに南地中海諸国があげられた。こうした国々の貿易におけるEU市場の比率は高く、EUは巨大なEU市場を梃子に長期的にヒト・モノ・サービス・資本の自由移動空間を作るという目標を共有することによって、近隣諸国の改革を担保し、その安定化を図るという方針が示された。これは、エネルギー安全保障政策とも関連しており、５月に欧州委員会コミュニケ「拡大EU、近隣諸国、パートナー諸国のためのエネルギー政策の発展」が公表されている（EC, 2003b）。

３月のコミュニケは、近隣諸国に対してこれまで別々に行われてきた政策を統一し、安全保障協力や新しい財源などENPに受け継がれる政策を示したが、まだ具体性を欠くものだった。それでも、南コーカサス（アルメニア、アゼルバイジャン、グルジア）が、新しく選ばれた近隣諸国からさらに排除されると

いう危機感を抱くには十分であったし、特にグルジアの「バラの革命」後、このコミュニケは情勢に立ち遅れたものとなった。

2003年６月のテッサロニキ欧州理事会は、「ワイダー・ヨーロッパ―新しい近隣諸国」に関する決議を採択した。留意すべきは、2003年12月に欧州安全保障戦略（European Security Strategy＝ESS）として採択されるCFSP上級代表ソラナの提案が、テッサロニキ欧州理事会に提出されたことである（Solana, 2003）。同理事会は、欧州委員会コミュニケとともに、「上級代表による貢献」を歓迎するとし、これらが対近隣諸国政策の新しい領域を発展させる十分な基礎を提供する、と指摘している（EC, 2003c）。

2003年12月に採択されたESSは、ENPの直接の対象とはなっていないもう一つの重要な次元である軍事的安全保障の問題を指摘している（ESS, 2003）。同文書は、欧州近隣の安全保障における戦略的優先事項として、①拡大がヨーロッパの新たな分断を生まないこと、②アラブ―イスラエル問題の解決、という２つの課題をあげている。特に、②は①以上に共通の価値観を育むことが難しい地域であり、この地域に影響力をもつ米国や国際機関との協力を視野に入れなければならない。同文書は、「安全保障が発展の前提条件である」という視点からテロ、大量破壊兵器の拡散、地域紛争、国家の失敗、組織犯罪に対して多角的な協力に基づいた安全保障政策を説いているが、そこでも法の支配と民主主義が強調されている。ESSは、安全保障にとって経済発展の重要性を認めている点でENPと一致しているが、経済発展の前提条件を作り出すためにまず安全保障に取り組まねばならない地域があることを指摘している点で異なっている。以上の成立の経緯からみても、ENPとESSは相互補完的な一体の戦略であることは、容易に理解できるであろう（詳しくは、後述する）。

また、理事会は、ソラナの意見を考慮して、南コーカサスをENPの対象に加える検討を開始することを認めた。同時に、EU・ロシアの戦略的パートナーシップを強化することが指摘されているが、これは2003年５月のサンクトペテルブルグで行われたEU・ロシアサミットで４つの共通空間（経済、自由・安全・司法、対外的安全保障、研究・教育）作りに合意したことと関連している

（EC, 2003d）。

テッサロニキ欧州理事会を経て、2003年７月、欧州委員会コミュニケ「新しい近隣諸国政策手段への道を開く」（EC, 2003e）が採択され、2004―2006年に既存のPHARE、Tacis、MEDA（地中海支援）の国境域協力の政策手段やINTERREGの調整を図り、2007年以降については、新しいEU予算案のなかで単一の新しい近隣諸国政策のオプションについて検討することとなった。また、ワイダー・ヨーロッパ特別委員会が設けられた。

2003年10月、欧州理事会は、ENPを推進することを決定し、欧州委員会に対して、2004年はじめまでに財政手段も含めた包括的でバランスのとれた行動計画を確保できるように求めた。欧州委員会は、2003年10月と2004年２月に欧州理事会に対して２度の報告を行った。欧州議会、関連する欧州理事会のワーキンググループでの議論が行われ、また行動計画は、政治協力やCFSPと関連しているため、欧州委員会と上級代表のアシスタントによって共同で合意の下に作業が進められた（EC, 2004a）。

2004年５月、欧州近隣諸国政策戦略文書が公表され、10月には「欧州近隣諸国・パートナーシップ政策手段を確立する規則のための欧州議会と欧州理事会の提案」（EC, 2004b）が提出され、予備交渉の後、12月には、イスラエル、ヨルダン、モロッコ、モルドバ、パレスチナ自治政府、チュニジア、ウクライナの７ヵ国とのENP行動計画が提案された。

２．欧州近隣諸国政策戦略文書の概要

2004年５月の欧州近隣諸国政策戦略文書は、次のような結論を示した。

- 欧州委員会は、上級代表とともに、「価値の共有」にもとづいた行動計画作成に着手し、2004年７月末までに関連諸国との行動計画について交渉を行う。
- 欧州委員会は、政治協力とCFSPと関連した問題に関して上級代表の協力を得ながら、各連合協定・PCA協定に基づく機関によって行動計画

実施のモニタリングを行い、モニタリングと当該国から提供される情報に基づいて、２年以内に進捗状況について中間報告、３年以内に正式承認の報告を行う。

・次期財政年度に、ENPのための予算（European Neighbourhood Instrument＝ENI）を導入するが、それまでは既存の財政枠組みの中でENPの実現を図る。

・近隣諸国を含む地域協力を促進する。

このように、同戦略文書は、ENPが始動したことを示すものであり、その後の各国ごとに作成される行動計画の基礎となっている。以下、その内容について詳しく見ていくことにしよう。この文書は、１）序文と要約、２）原則と範囲、３）他の近隣諸国の参加、４）行動計画、５）地域協力、６）ENP支援、７）結論、付属資料（MEDAとTacisの実績、ENP諸国の主要経済指標、主な国際条約の批准状況）からなる。

(1)　序文と要約

ここでは、次のような重要なポイントが指摘されている。

・ENPは、拡大がもたらすEUの外部境界の変化に対応する政策であるが、同時にESSの目的を支援する。

・ENPは、「EU条約49条のもとでヨーロッパ諸国が利用できる可能性」（つまり加盟）とは区別して、EUと近隣諸国との関係を強化する手段である。

・ENPの目的は、安定、安全保障、福祉の強化を通じて、2004年のEU拡大の利益を近隣諸国と共有することであり、ENPは「新しい分断」の出現を防ぐように設計される。

・近隣諸国との特別な関係は、「共通の価値」に対する共同責任（法の支配、良い統治、マイノリティの権利を含む人権尊重、良い近隣関係の促進、市場経済と持続可能な経済の諸原則）に基づいて形成される。特に、テロ、大量破壊兵器の拡散防止、国際法の遵守、紛争解決を含むEUの対外的

活動の重要部分においても責任が求められる。

・ENPは、「EUの基本的価値と目的を共有する国々の環」を、協力を超えて、政治・経済的統合の重要な政策への参加を含む緊密な関係に引き入れることを展望しており、行動計画は今後３～５年のあいだに、その方法を決定する。

(2) 原則と範囲

ここでは、最初に「世界で首尾一貫して効果的に活動するEUのための近隣諸国政策」が掲げられ、欧州憲法やESSとの関連性が示唆された後、司法・内務協力、対ロシア関係、対象国、既存の政策との関係、「共有（Joint Ownership)」と「差別化（differentiation)」の原則、ENPのもたらす付加価値について述べられている。

・ENPは、地域紛争の解決に貢献し、特に組織犯罪や汚職との戦い、マネーロンダリング、あらゆる形態の密輸や移民に関連する問題に関わる司法・内務の領域におけるEUの目的達成を促進する。

・EU・ロシア間で４つの共通空間創出を通じた戦略的パートナーシップを発展させる。特に、国境協力、サブリージョナな協力の領域における共通空間の作業を質的に向上させるためにENPの諸要素を活用することが「共通の利益」である。

・ENPは、地中海と中東のための戦略的パートナーシップの達成に貢献する。

・地理的範囲：ロシア、ウクライナ、ベラルーシ、モルドバ、トルコを除くすべてのバルセロナ・プロセス参加国（アルジェリア、エジプト、イスラエル、ヨルダン、レバノン、リビア、モロッコ、シリア、チュニジア、パレスチナ自治政府)、さらにESSが「より強く積極的な利害」を有すると指摘していた南コーカサス（アルメニア、アゼルバイジャン、グルジア)。

・PCA協定やバルセロナ・プロセスを基礎とし、ENP行動計画によって優先事項を明確化し、協力を強化する。

・「価値の共有」と「共通の利益」に基づくプロセスの「共有」の原則に基づき、ENPは共同責任のもとで実施される。EUとの関係の展望とペースは、「共通の価値」に対する責任の程度と合意した優先事項の実現能力に依存する。したがって、行動計画は、各国の地理的位置、政治・経済的状況などによって「差別化」される。

・ENPは次のような付加価値を生み出す。

① EUの対外政策強化。

② 近隣諸国は、ENPを通じて、域内市場に地歩を築き、EUの重要な政策やプログラムに参加するので、疎外感を生まない。

③ 政治協力の強化・効率化。

④ 経済法令の収斂、市場の相互開放、貿易障壁の削減は、投資、成長を刺激し、失業を減らす。

⑤ 二国間の未解決問題に関する協力のためのインセンティブをもたらす。

⑥ ENPは優先課題を決定し、既存の協定実現のための焦点を明確にする。

⑦ 2007年に、特に国境を越える特殊な協力分野のための財政手段（European Neighbourhood Instrument＝ENI）を導入する。

⑧ 次期財政で、既存の基金あるいはその継承基金を、ENPの優先課題にあわせて大幅に増額する。

⑨ 文化、教育、環境、技術・科学の協力を含む一定の共同体プログラムの漸次的開放。

⑩ EUの規範と標準への収斂を望む近隣諸国に技術支援やツイニングを含む支援を提供する。

⑪ 欧州近隣諸国協定の形態で新しい契約関係に入る可能性は、優先課題の達成に関する欧州委員会の評価に照らして決定され、行動計画に盛り込まれる。

・行動計画は、次の２つの優先課題を含む。①「価値の共有」と対外安全

保障政策分野での目的の達成を強化するような特別な行動、②優先課題について近隣諸国をEUに接近させる行動。

・PCA、連合協定の下で設置される機関によるモニタリングが行われ、近隣諸国、加盟諸国、欧州委員会、理事会事務局の代表が参加し、「共有」の原則を強化する。

(3) 他の近隣諸国の参加

ここでは、新しくENPの対象地域となる南コーカサス、潜在的な対象地域であるベラルーシ、リビアが取り上げられている。南コーカサスについては、民主主義、法の支配、人権尊重が必要であること、ベラルーシについては、民主的統治形態、自由・公正な選挙が条件となること、リビアのバルセロナ・プロセスへの完全参加が望ましいこと、などが指摘されている。

(4) 行動計画

ここでは、「価値の共有」に基づくという原則が再確認された後、政治対話、司法・内務協力、域内市場への参入、EUプログラムへの参加、インフラネットワークの接合、貿易などの協力を含む、各国ごとの行動計画が作成されることが述べられている。

・EUは、人間の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配、人権尊重という諸価値に立脚しており、より広い世界との関係において、これらの価値を支持、促進する。

・近隣諸国は、基本的人権と自由の遵守を謳った様々な国際協定に参加しており[9)]、その責務を果たすよう促進することがENPの目的である。したがって、ENPを通じた各国との関係を発展させようとEUが望む程度は、「共通の価値」が効果的に共有される程度による。

・より効率的な政治対話：紛争予防・危機管理、テロ、大量破壊兵器拡散、違法な武器輸出について、グローバルガバナンスを強化する効果的な多元主義に基づいて対話し、協力を目指す。可能な限りCFSP、欧州安全

保障防衛政策（ESDP）、紛争予防、危機管理、情報交換、共同訓練・演習、あるいはEU主導の危機管理オペレーションに近隣諸国を参加させ、近隣地域における安定と安全保障の共同責任を強化する。

・経済社会開発政策：

① 規則の収斂に基づくEU域内市場における地歩の確保、EUプログラムへの参加、EUとの連携と物理的な結びつきの改善によって、利益が得られる。関税、非関税障壁削減による貿易利益と市場統合、EUの経済モデルへの収斂による投資環境の改善により、透明で安定した民間主導の成長を可能にする環境が生まれる。また好ましい政策環境、貿易・取引コストの削減、魅力的な労働コスト、リスク低減は、直接投資を増加させる。

② ただし、EUとの経済統合の強化、特に資本移動の自由化は、場合によってマクロ経済的、金融的ボラティリティを高める。したがって、ENPの実施には、適切なシークエンシングがなければならず、各国ごとの特殊環境に合わせて設計され、健全なマクロ経済、社会政策、構造政策を伴わなければならない。

③ ENPが有益だと評価されるかどうかは、生活水準への効果に依存しており、貧困と不平等の解消のための積極的な政策が必要である。

④ 社会面における対話と協力は、特に社会経済的発展、雇用、社会政策、構造改革を含む。労働移動に関しては、移民労働者の平等な待遇、生活・労働条件、ソーシャル・セキュリティが重要である。

・貿易と域内市場：法律と規則の収斂、製品規格や衛生基準の収斂、会社法・会計・監査制度の収斂、規制の枠組みの透明性、予測可能性、シンプルさは、双方向の投資を促進する。投資家の無差別待遇が重要であり、ステークホルダーとの対話を含む体系的な対話の強化、司法制度の強化が、双方の投資環境を改善しビジネスの行政的障害を低減する。貿易関連規制の収斂、競争規律の強化（独占禁止、国家補助金など）、EU税制へ

の収斂を含む税制の透明性、二重課税防止など、が域内市場との収斂と市場経済の機能を促す。

・司法・内務：第三国からの移民圧力、人身売買、テロといった問題に対して、司法・内務関連制度の改善が必要である。過度の行政的障害なしに伝統的な交流を維持できるようにする。国境管理問題、ビザの問題、移民、組織犯罪、武器・麻薬取引、マネーロンダリング、金融・経済犯罪などに対して、司法・警察協力が必要である。

・近隣諸国の接合：エネルギー、交通、環境、情報社会、研究・開発を通じて、近隣諸国との連携を強化する。特に、EUは、世界最大のエネルギー輸入地域、第二の消費地域であるが、世界有数の石油・天然ガス埋蔵地域に囲まれている（ロシア、カスピ海、中東、北アフリカ）。2030年までにEUのエネルギー輸入依存度は、現在の50%から70%に上昇する。一方、多くの産油国（ロシア、アルジェリア、エジプト、リビア）、パイプライン通過国（ウクライナ、ベラルーシ、モロッコ、チュニジア）はEUエネルギー市場へのアクセス改善を求めている。ネットワークの強化は、EUのエネルギー安全保障政策にとっても、近隣諸国の貿易にとっても重要な課題である。

・人と人、プログラム、エージェンシー：内外の人々の文化、歴史、態度、価値に対する相互理解を進め、誤解をなくすために、文化、教育、一般的な社会的結びつきを促進し、人的資源開発を重視する。

(5) 地域協力

ここでは、地方行政府やNGOを含む様々な形態の地域協力や統合の発展の重要性が指摘され、特に東の近隣諸国と地中海における地域協力が取り上げられている。また、欧州審議会、バルト海協議会、中欧イニシアチブ、黒海経済協力機構、安定化協定は、ユーロリージョンや国境を挟む協力とともに重要な役割を果たすことが指摘されている。特に地域の所有（local ownership）の重要性は、ノーザンディメンションの経験から得られる最も適切な教訓だとして、

下からの地域協力が推奨されている。地中海における地域協力では、各国各グループの状況にあわせて適用されるテーラーメイド方式の必要性が強調されている。

(6) ENPを支援する

ここでは、ENPを実施するための新しい政策手段が提示されている。

・Tacis、MEDAによって、2000―2003年の期間に近隣諸国に37億1,610万ユーロが提供された。2004―06年は既存の政策手段の強化によってENPを実施し、2006年以降はENIを導入する。2004―06年の総額は、２億5,500万ユーロ（Tacis　7,500万ユーロ、PHARE　9,000万ユーロ、CARDS 4,500万ユーロ、MEDA　4,500万ユーロ）。また、約７億ユーロがINTER-REGの対象となるEU内境界に提供される。

・PHARE-CBC規則は、2003年10月に修正され、ルーマニア、ブルガリアの外部境界が組み込まれた。拡大EUとロシア、ウクライナ、ベラルーシ、モルドバとの間の境界をカバーするTacis-CBCは、2003年11月に採択された。2007年以降は、ENIが、国境間協力ばかりでなく、EU加盟国と近隣諸国の双方を含む地域協力プロジェクトを支援し、それは近隣諸国間の地域・国境間協力をも対象とする。

・コンディショナリティの要素は、行動計画の経済的優先課題と方策に基づくべきであり、このタイプの支援が政治・経済的改革を追求する追加的なインセンティブとなる。

・この他、EIB貸付の増額、EBRD他国際金融機関との調整が指摘されている。

・ENIは、特に国境を挟む協力とその関連活動に焦点を当てる。対外政策とEU内の経済・社会的結束を包括する二重の性格をもち、EUの域外境界の両側に平等に足場をおいて活動することを目的とした政策手段のために適切な法的手続きはないが、第三国との協力に関わるEC条約181条aが法的根拠となる。

・ENIの主要な要素：2003年７月に定められた４つの主要目的：

① 共通境界の両側の地域における持続可能な発展の促進。

② 環境、公衆衛生、組織犯罪対策の分野での共通の挑戦に対する共同行動。

③ 共同行動によって、効率的で安全な共通の境界を確保する。

④ 地方の境界の人と人との交流を促進する。

３．ENPの評価と研究課題

以上から明らかなように、ENP戦略文書は、①EUとの「価値の共有」を原則としつつ、②EU市場を梃子とした経済協力、③安全保障を含むEU政策への参加を伴った政治対話の強化、という３層構造になっている。ENPは、当面、加盟の約束という最も強力な外交手段を封印しながらも、これら３層の各諸要素を各国ごとの状況に応じて組み合わせたテーラーメイドの行動計画を通じて安定と繁栄を共有するという展望を近隣諸国に示し、新しい「欧州の分断」の出現を予防しようとする戦略を示している。

これは、一見すると、EU拡大後の欧州秩序の形成を拡大の応用問題として解こうとする陳腐な方法にみえるので、加盟なしには実現不可能であるという批判を招いている。

だが、東方拡大を可能とする前提として、1990年代にEUが飛躍的に統合を深化させてきたことを考えれば、ENPは、EU加盟諸国や近隣諸国の利害にとどまらず、グローバルガバナンスの構造変化につながる可能性をもった極めて重要な戦略であることが理解できる。以下、ENP形成史、ENP戦略文書の概要を踏まえて、今後のENPの展開を理解する上で重要な論点をとりあげ、仮説を提示しておくことにしよう。

(1) EU≠ヨーロッパ

しばしば、EUはヨーロッパと同一視されるが、ENP評価にあたっては、EU

とヨーロッパは異なる概念であることを明確に認識する必要がある。2004年３月、フォアフォイゲン拡大担当欧州委員は、ENPについて次のように語っている（Verheugen, 2004）。

> 「第１に、今やEUが大陸規模になっているとしても、『ヨーロッパ』と『EU』は同じではない。第２に、EUは、その近隣の安定、繁栄、民主主義に大きな関心をもっている……ヨーロッパの一方の不安定性は、すぐに他方に影響をもたらす」。

ヨーロッパは、歴史的、文化的、領域的一体性を持った空間を基盤としつつも、その概念は極めて広く、様々な解釈の余地がある。これに対して、EUは、「共通の価値」と「共通の利益」にもとづいた政治・経済的安定化システムを構造化した統治体である。「共通の価値」は、欧州憲法条約Ｉ－２条においても、「人間の尊厳の尊重、自由、民主主義、平等、法の支配、マイノリティに属する人々の権利を含む人権尊重」と定義されている（EC, 2004c）。「共通の価値」は、加盟のためのコペンハーゲンの第１基準としても規定されてきたものであり、EUという制度の根幹である。周知のように、EUはすべてのヨーロッパの国に門戸を開いているが、それはコペンハーゲン基準[10]による加盟の条件となっているわけではない。したがって、加盟のハードルとして「共通の価値」は、ヨーロッパの国であることよりも上位の概念であり、「共通の価値」を受容する展望がある限りにおいて、イスラム圏に属する（といわれる）トルコもまた加盟候補国たりうるのである。

「EUの拡大」を「ヨーロッパの拡大」と呼ぶことは、「共通の価値」がヨーロッパの歴史と文化にゲネシスを有することを想起すれば、間違いではない。しかし、それは、EU外のヨーロッパ諸国に不用意な加盟の期待や不信感をいただかせるばかりでなく、EUという制度を支える根幹をなす「共通の価値」の重要性を看過するという認識の誤りを招きかねない。

加盟を前提としないENPをEUとの「価値の共有」を基礎に構築し、域内市

場への参入ばかりでなく、安全保障政策を含むEUの重要な政策への近隣諸国の参加を認めることは、EUの拡大ではないが、紛争の平和的解決のモデルとしてEUが作り出した制度と理念の近隣諸国への拡大を意味する。プロディ欧州委員長が指摘したように、ENPは「加盟の約束から始まるものではないが、結果として生じる加盟を排除するものではない」。

クレモナによれば、基本的に加盟の展望のない地中海諸国とグレーゾーンの東の近隣諸国に対する政策（MEDAとTacis）をENPという政策枠組みに統一したのは、「東の近隣諸国の加盟の潜在的可能性について拙速な判断を避ける」ためであり、「ENPは実質的に加盟準備をさせている」（Cremona, 2004, pp.8-9）。加盟にはEU側の吸収力の問題と候補国側の加盟基準達成能力の問題があることを考慮すれば、クレモナの主張は説得的である。これは、後述するウクライナ問題を考える場合にも、重要な論点である。

(2) 深化と拡大の同時進行――欧州憲法（内的定義）とENP（外的定義）

次に、ENPが登場する歴史的文脈である。2002―2004年は、次のようなEU統合の新たな画期となる出来事が同時に生じた歴史的転換点である。①ユーロ流通の開始、②欧州憲法条約の検討と承認、③EUの東方拡大の実現（EU15→EU25）、④ENP構想の登場と行動計画の立案、⑤EUの対ロシア政策の転換（1999年対ロシア共通戦略→2003年４つの共通空間構想、2004年対ロシア政策コミュニケ、EU拡大に関する合意）。

これらの大きな変化が、30年以上に渡って交互に行われたEU統合の深化と拡大の諸段階を経て準備されてきたことを想起すべきである。一方で、EU統合の深化は、EU市場の魅力と近隣諸国に対するEUの求心力を強め、結果として拡大を誘発する。他方で、拡大は、EU域内の多様性や地域的な利害対立の可能性を高める。たとえば、イギリスの加盟は、衰退産業地域対策問題をEUに持ち込み、EUレベルの地域政策を生み出す端緒となったが、同時にイギリスは負担の不公平性の問題を提起し、EUを国家連合にとどめようとし、一部の政策についてオプト・アウトの立場をとっている。スペインやギリシャの加

盟は、如何にして後発地域の開発を支援し、域内の社会・経済的結束を維持するかという問題を提起し、EU地域政策の強化をもたらす大きな要因となったばかりでなく、地中海地域の開発問題を持ち込んだ（バルセロナ・プロセス）。フィンランドの加盟は、欧州北部の開発問題を提起し、EU域内政策におけるロシア要因の重要性を高めた（ノーザンディメンション）。コソボ紛争は、地域的な安全保障政策の強化の必要性を再認識させた（南東欧安定協定）。さらに東方拡大は、大きな経済格差を持ち込むばかりでなく、ロシアが「近い外国」と位置づけてきたCISの開発問題を持ち込み、ロシア要因の重要性を一層高める。このように、拡大は、如何にして内外の多様性を把握し地域利害を調和させるのかという問題を常に提起してきたのであり、そのためにEUは対内的には政治統合を含む統合の深化を追求し、対外的には連合協定などによって近隣諸国に対する影響力を確保する地域的なガバナンスを構築する努力をしなければならならなかったのである。

東方拡大をこれまでのEU拡大の経験と無関係に論じることは、EUが拡大の度に多様性を把握するために制度的工夫を重ねながら統合を深化させてきたというEU統合の本質に関わる問題を見落とす結果を招きかねない。EU統合の深化と拡大は一体のプロセスであるという視角に立つことによってはじめて、欧州憲法条約、EU拡大、ENP、EU・ロシアの共通空間構想を統一的に理解することができる。すなわち、欧州憲法体制は拡大EU内部における多様性を把握するための諸制度を総括したいわば「内的定義」であり、一方、ENPはEU外部の多様性との関係においてEUを総括したいわば「外的定義」であり、対ロシア関係は、その最重要構成部分である[11)]。そして、それは一体となって拡大EU内外の多様性を把握し安定と繁栄を共有するための「地域的グローバルガバナンス」を形成しようとする戦略なのである[12)]。

(3) EU主導の地域戦略

拡大EU域外境界における組織犯罪、不法移民、密輸などに対する司法・内務協力の重要性や政治対話の強化が強調されていることからも明らかなように、

ENPは、「ヨーロッパの一方の不安定性は、すぐに他方に影響をもたらす」という認識を前提としたEU内部の安全保障の手段でもある。

これまでも、EUは対外政策において独自の地域枠組みを利用してきたが、それは必ずしも当該地域自身のアイデンティと一致しているわけではない。西バルカン、WNIS、南コーカサスといった区別は、歴史的、文化的、地理的一体性を背景としているが、EUが生み出したEUの利害を反映した地域区分である。少なくとも拡大EUの新しい近隣諸国に関する限り、1999年に欧州委員会は次のような厳密な「差別化」をしている。①加盟の資格はあるが、望まない国（スイス、ノルウェー）、②潜在的候補国（この時点では、この用語は使われていないが）であるが、加盟基準に達していない西バルカン諸国、③拡大EUの新しい近隣諸国（ロシア、ウクライナ、アルジェリア、モロッコ、チュニジア）。2000年以降、EUは「差別化」を強め、ロシア、西バルカン、WNIS、南コーカサスに対して明確に異なった戦略を採用してきた（Cremona, 2004, pp.3-4）。

ENPは、当面加盟の展望のない国々に対する政策を一つの政策パッケージに統一するために、「差別化」を強調し、各国の状況に応じてベンチマークを設定するテーラーメイド方式をとり、バイラテラルな行動計画を作成している。これは、EU主導で、近隣諸国を分類し、段階的に安全保障の環を広げようとするものである。テーラーメイド方式の採用は、将来の加盟問題を曖昧にするための単なるごまかしやリップサービスではない。それは、大きな政治・経済的格差、さらには文化的差違に柔軟に対応すると同時に、「自発的ヨーロッパ化」[13)]の程度を基準にした近隣諸国に対するEUの対外的ないわば分割統治戦略でもある。

だが同時に、このEU主導の地域戦略は、一方的な対外戦略ではなく、対内的な統治戦略でもあることを看過してはならない。ENPの成立の経緯が示すように、MEDAとTacisをワンパッケージに再編したのは、異なる近隣諸国に利害関係をもつ加盟国間の利害調整の結果でもあった（Cremona, 2004, p.9）。①北欧はEUの戦略思考にノーザンディメンションを加え、サブリージョナルな地域協力をベースとした近隣諸国との協力の必要性を、②南欧は、地中海の

開発、さらにトルコ問題とその背後にある中東の問題を、③西バルカンは、欧州内の紛争予防にハード・セキュリティによる補完が必要であることを、④中東欧は、ポーランド、リトアニアの姿勢に見られるように東の近隣諸国との協力の重要性を、というように域外地域に関わる利害をEU内に持ち込んだ。優れて地域統合であるEUは、必然的に境界の外との緊張関係をはらみ、内部の加盟諸国の地域利害とそれに隣接する域外地域に関わる利害の相互作用の結果としてENPが形成されてきたと考えられる[14)]。

ENP戦略文書において、地域協力の重要性が指摘され、欧州審議会、バルト海協議会、中欧イニシアチブ、さらにこれまで軽視されてきた黒海経済協力機構が取り上げられているのは、偶然ではない。

また、ENP対象国が地域協力を重視してきた欧州審議会の加盟国であることを看過すべきではない。これまでヨーロッパにおける地域協力を推進してきたのは、EUではなく欧州審議会であったが、「ヨーロッパ空間開発展望」には、共同体レベルでのEUの広域の（大陸レベルの）地域戦略における欧州審議会との協力が盛り込まれている（ESDP, 1999, p.36）。

1990年代に大きく進展した地域・空間政策、特にINTERREGは、こうした広域の地域利害を統合のモメントとして組み込んでいこうとする制度的工夫、言い換えれば「諸地域からなるEU」の制度化の試みであるが、今やENPによって近隣諸国がこの域内制度に接合されようとしているのである。

(4) 「価値の共有」＋経済協力＋安全保障の３層構造と民主主義のグラヴィティ・モデル

ESSが示唆するように、ENPの対象国には、まず経済発展の前提となる安全保障を確保しなければならない地域が含まれている。ENPが、「価値の共有」＋経済協力＋安全保障という３層構造からなるEU主導の地域戦略であることを考慮すれば、エマーソンのワイダー・ユーロピアン・マトリックスという主張は興味深い。これによれば、ENPは、**表１**の７項目の指標に基づいて近隣諸国を分類し、「文化帝国主義的な色合いを出さずに『ヨーロッパ化』を目的

表１　欧州近隣諸国と協力分野のマトリックス

	政治・人権		経済			安全保障	
	民主主義・人権	教育・文化・研究	経済領域	通貨	インフラネットワーク	自由・安全・司法	対外政策の協力
Wider Europe							
１．EEA、EFTA、小国家							
２．加盟候補国							
３．バルカン(南東欧安定協定)							
４．ヨーロッパPCA協定国・CIS諸国							
４a．ロシア							
４b．ウクライナ、ベラルーシ、モルドバ							
４b．コーカサス							
Greater Middle East							
５．地中海							
５a．マグレフ							
５b．マシュリク							
６．湾岸、イラク、イラン							
７．中央アジア、アフガニスタン							
汎ヨーロッパ領域							
８．欧州審議会							
９．OSCE、EBRD、NATO-PfP							
複合地域							
10．バルト海							
11．黒海							
12．地中海							

（出所）Emerson, 2004c, p.21.
注）空白部分に各国の各分野優先課題の達成状況を記入する。

とする空間」（Emerson, 2004c）あるいは「友好的なモンロー宣言」（Emerson, 2002）である。

そこには、ワイダー・ヨーロッパ（Wider Europe＝WE）に分類される空間とさらにその外側にある中東、湾岸諸国からなる大中東（Greater Middle East＝GME）という２つの空間が存在している。概して、WEでは、ENPを支える３つの要素を推進していくことが比較的容易であるのに対して、GMEでは、「価値の共有」と安全保障の点で、WEの場合よりも困難が予想される。しかし、ENPのとるテーラーメイド方式の行動計画は、近隣諸国を「差別化」しながらも、排除せず、各国ごとに柔軟な対応が可能である。

問題は、この２つの領域をめぐる安全保障である。WEにおいて米国の行動は民主主義を促進するものであり、コソボ紛争は、EUに独自のハード・セキュリティ能力の必要性を痛感させたとはいえ、NATOはソフト・セキュリティを中心とするEUの安全保障政策を支援する役割を果たし、米国に主導されたNATOの拡大はEUの拡大プロセスを補完してきた。南コーカサスにおいても、こうしたEUと米国の補完関係がある。だが、欧米間の意見の相違は、GMEにある。この空間において、最大の外部権益者である米国は巨大な軍事力を梃子にした民主化を企てているが、イラク戦争の正当性、パレスチナ問題については、両者に大きな見解の相違があり、イラクの民主化、パレスチナ問題の解決の展望は未だ明らかではない。

エマーソンは、こうした意見の相違を「民主主義のグラヴィティ・モデル[15)]」という概念によって説明している（Emerson, 2004a, p.5）。「民主主義のグラヴィティ・モデル」は、次のように描かれる。世界には、民主主義の重力の中心が存在する。中心への収斂の傾向は、その評価と魅力、地理的・文化的・歴史的近さ、周辺への開放度、に依存する。開放度は、人の移動の自由、中心の政治的統合への周辺の参加の機会と定義される。民主主義のコンディショナティは、その磁場において高い強制力をもつとしても、なお民主的に正当な故に受け入れ可能となる。「内」と「外」の境界は破壊され、民主主義の遵守と諸制度への民主的ガバナンスの導入が進む。さらに、経済と政治のグラヴィティ・モデ

ルは、シナジー効果を生み出す。貿易と対内投資からの利益は、政治の民主的移行を容易にし、それは投資環境の質と信頼性の認知を高める。

米国は、巨大な国家であり、強力な軍事力を背景としてグローバルな影響力を行使し、9.11以降、米国において「内」と「外」との区別は明確である。これに対して、地域統合体であるEUにとって「内」と「外」の区別は曖昧であり、限定的な軍事力しか持たないとしても、EUの影響力は「民主主義のグラヴィティ・モデル」が作用する空間に広がり、そこでは民主主義のコンディショナリティが強く作用するので、EUの民主主義の磁場に２億5,000万人の人口を抱える20カ国[16)]が入ったのであり、ENPによってさらに４億の人口を抱える近隣諸国が加わろうとしているというのである。

この理論を援用すれば、ENPは、近隣諸国に対する「民主主義のグラヴィティ・モデル」の作用を促進し、ロシア、中央アジア、さらに未だ民主主義の重心をもたない中東世界やアフリカに影響力を広げようとする戦略と理解することができる。したがって、中東問題をめぐるEUと米国の意見の相違は、単に利害の対立というばかりでなく、世界戦略における方法論の根本的な違いに起因していると考えられる。

(5) ハード・セキュリティによる補完を組み込んだソフト・セキュリティ戦略

これは、ENPを評価する際に、ESSとの関係をどのように位置づけて理解するかという問題とも関連している。既に明らかなように、ENPは、「価値の共有」と「共通の利益」を基礎としたソフト・セキュリティの手法によるものであり、それはEUが作り出した紛争の平和的解決モデルの拡張である。だが、EUは、西バルカンの経験を踏まえて、紛争の平和的解決のモデルに、ハード・セキュリティによる補完という修正を加えようとしている。これは、ENP戦略文書において、可能な限りCFSP、欧州安全保障防衛政策（ESDP)、紛争予防、危機管理、共同訓練・演習に近隣諸国を参加させるとしていることからも明らかである。

これは、ENPと並行して立案されたESSの文書においても確認できる。ESS

は、テロや地域紛争といった「新しい脅威は純軍事的なものではなく、したがって純軍事的な手段で対応できない」と率直に指摘し、様々な政治・経済的な手段を利用することが必要だと説いており、ソフトセキュリティを重視していることを示している（ESS, 2003）。

だが、次の文章は、これと含意を異にする。

「安全保障は経済発展の前提である。紛争は社会インフラを含むインフラを破壊するばかりではない。それはまた、犯罪を助長し、投資を思いとどまらせ、正常な経済活動を不可能にしてしまう。数多くの地域や国々が、紛争、不安定、貧困の悪循環に捕らわれている」。

「安全保障は経済発展の前提である」というこの主張は、経済発展と安全保障の関係は相互作用をもった不可分の関係にあるとの認識に立ち、まさにソフト・セキュリティ戦略の実現にとってハード・セキュリティ戦略による補完が必要であることを示唆している[17)]。

2004年12月９日の欧州委員会コミュニケ「ENP行動計画の欧州委員会提案について」においても、「ENPはESSの目標と完全に一致している」と指摘されている（EC, 2004d）。

ESSは、ENPというEU主導の地域戦略を補完する役割と国連を中心とする多元的な枠組みの中でNATO、米国との協力を確保するという２つの要素を含んでいる。ESSをENPとの関連を抜きに解釈することは、EUの世界戦略を読み誤るという結果を招きかねない。EUのとる世界戦略は、米国、NATOとの協調を図りつつ、近隣諸国、特にWE内において、また可能であればGMEにおいても、限定的な軍事力の行使を含むハード・セキュリティの手段を補完的に利用しながら、民主主義的理念に基づくソフト・セキュリティの手法（経済的影響力、ユーロ圏の拡大などを含む）によってEUの影響圏を確保することである。結果として、安全保障におけるハード・セキュリティが効果的な領域を狭めていき、その先にグローバルガバナンスをめぐる主導権の確保が展望できるのである。そこには、グローバルな安全保障政策の有効性をめぐる競争がある。このように考えると、最初のENP行動計画が提案された７ヵ国の構成は

興味深い（イスラエル、ヨルダン、モロッコ、モルドバ、パレスチナ自治政府、チュニジア、ウクライナ）。

ただし、EUの政策は、必ずしも意図した政策が実現するとは限らず、意図せざる結果を生む場合のあることが指摘されている（Emerson, 2004d）。特に、キプロス、セルビア・モンテネグロ、モルドバ・トランスドニエストリア、グルジア・アブハジアといったヨーロッパ内部の地域紛争を解決することができるかどうかは、ENPの成否の試金石となるだろう。

(6) ENP＞近い外国：ウクライナ問題

既に指摘したように、2002年のソラナ、パッテンの共同書簡において、ウクライナがENPの焦点となることが指摘されていた。また、以前から2004年がウクライナの転機になるとの予測（Kuzio, 2003）もあり、ウクライナ情勢はENPの基本的枠組みを大きく変えるものではない。ウクライナは、加盟に必要な改革に取り組まずに加盟の展望を求めているにもかかわらず、2004年末の情勢から加盟の可能性について協議することそのものを拒否するのは難しいが（Wolczuk, 2004）、「EU加盟問題」は「火種に」（『日本経済新聞』2004.12.17）ならないと考えられる。戦略文書は、ENPが生み出す付加価値の一つとして「欧州近隣諸国協定の形態で新しい契約関係に入る可能性」について言及し、ENP行動計画の達成が、より高度な協力形態に移行する可能性を生み出すことを示唆しており、その延長線上に「結果として」加盟の可能性が生まれることそのものを明示的に否定しているわけではない。

この点は、2004年12月９日の欧州委員会コミュニケからも明らかである。「特にウクライナにおける現在の著しい政治展開の文脈においてENPの政策枠組みに行動計画を位置づける」ために、「ENP行動計画の欧州委員会提案について」と題するコミュニケが公表されている（EC, 2004d）。ここでは、ENPの枠組みの中でEUのウクライナに対する関与を強めることが指摘されている。すなわち、欧州委員会は、「このウクライナに対する行動計画を、この国の将来の発展に対する完全な誓約と責任の証として提出した」と述べている。

確かに、ウクライナ大統領選前後のロシアの行動は、冷戦スタイルの思考への回帰に警告を発するものだったし、2004年11月のEU・ロシアサミットで、両者はウクライナについて明らかに意見を異にしていた。だが、これは、ウクライナが東西の新たな地政学的なゲームの戦場となったことを意味する訳ではない。

しかし、そこには安全保障に対する哲学の違いがはっきりと現れている。ソ連崩壊後、ロシアは、特定のリーダーを支援し、それがロシアの国益を守ると考えてきた。そのリーダーが選挙で選ばれようが、指名であろうが、モスクワには無関係であった。対照的に、EUは、公正な選挙が行われ民主主義と人権が支持されるのであれば、誰がウクライナであるいはベラルーシやモルドバで権力をとるかは、最終的には関心がなかった。EUが最初の選挙結果を受け入れなかった理由の一つは、OSCEオブザーバーによる不正の蔓延の報告を受けていたからであった。ロシアは人にこだわり、EUは過程にこだわった[18)]（Barysch, Grant, 2004）。

ロシアは世界経済で16番目にすぎないが、第２の核兵器保有国であり、これは、外交面で、ロシアが、経済よりも、地政学的、軍事的問題を優先しがちであることと無関係ではない（Barysch, 2004）。

ウクライナ情勢は、ロシアに「近い外国」政策の限界を認識させたという点で評価すべきであり、事実、プーチンの方針転換も早かった。ウクライナを含むWNISは、ロシアの「近い外国」であり、EUの「近隣諸国」でもある。だが、「民主主義のグラヴィティ・モデル」とも言うべきEUの影響力に対して、軍事力、エネルギー支配、過去の紐帯等に依存した「近い外国」政策は正当性も魅力も欠いており、その影響力は自ずと限られる。ウクライナがENP行動計画をとおして、一層EUとの関係を深めていくことは、ゼロ・サム・ゲーム的な価値観からするとロシアの敗北に見える。だが、ENPの基本的理念は「共通の利益」を基礎とする空間を拡大し、経済発展を促すことによって安全保障を確保することであり、これは長期的にロシアの利益に反するものではない。アブハジア、ベラルーシ、南オセチア、トランスドニエストリアの場合の

ように親ロシア派が権威主義者である場合、必ずしもロシアの国益とはならないことを理解すべき時がきている。EUは、ウクライナの最も重要な貿易相手であり、ロシアは主要なエネルギー供給者である。両者は、ウクライナの安全保障にとって欠かせない存在であり、豊かなウクライナは、両者の長期的利益となる（Barysch, Grant, 2004）。

ロシアの選択肢は、もはやEUの影響圏の拡大を認めつつ、その中で平和的手段によっていかに権益を確保するかという条件闘争とならざるを得ない。ENPとEU・ロシアの４つの共通空間構想は、EUからロシアへ送られたウィン・ウィン・ゲームへの参加の招待状であり、ロシアは参加の承諾を前提として戦略を修正することが必要となっていると考えられる。

(7) パートナーシップの非対称性：コンディショナリティとインセンティブ

EUとの「価値の共有」を基礎とするENPは、必然的にコンディショナティ問題を引き起こす。ENP戦略文書は、次のように明確にコンディショナリティを定義している。

- 「近隣諸国との特別な関係は、共通の価値に対する共同責任（原則として法の支配、良い統治、マイノリティの権利を含む人権尊重、良い近隣関係の促進、市場経済と持続可能な経済の分野）に基づいて形成される。また特にテロ、大量破壊兵器の拡散防止ばかりでなく、国際法の遵守、紛争解決の努力をも含むEUの対外活動の特定の重要な領域において責任が求められる」。
- 「ENPを通じた各国との関係を発展させようとEUが望む程度は、共通の価値が効果的に共有される程度を考慮する」。

さらにENP戦略文書は、次のように各国の状況を考慮したテーラーメイド方式の行動計画を通して、コンディショナリティ達成のインセンティブを確保しようとしている。

- 「EUとの関係の展望とペースは、共通の価値に対する責任の程度と合意した優先事項の実現能力に依存する」。したがって、行動計画は、「各

国の地理的位置、政治・経済的状況などによって差別化される」。

・「コンディショナリティの要素は、行動計画の経済的優先課題と方策によるべきであり、このタイプの支援が政治・経済的改革を追求する追加的なインセンティブとなる。」

このコンディショナリティとインセンティブの相関には、様々な問題点が指摘されている。

たとえば、近隣諸国により大きなインセンティブがなければ、コンディショナリティの達成は難しい。拡大の経験は、コンディショナリティの有効性を示しているが、それは加盟の目標という強いインセンティブがあったからである（Cremona, 2004, p.5）。もしEUが近隣諸国により強力なインセンティブ、たとえば農業分野を含む市場開放、国境を越える移動の促進を近隣諸国に提供し、より明確で首尾一貫した条件を示さなければ、ENPの効果は期待できない（Grabbe, 2004）。

ENP戦略文書は、11項目に及ぶENPの生み出す付加価値をあげているが、それは、基本的に、制度の収斂と市場開放による経済効果、EUプログラムへの参加から得られる利益、支援の強化である。そこには、より高い政治・経済的統合の約束が、加盟に代わるインセンティブになるとの含意がある。しかし、既にENP諸国のEU市場への依存度は高く、EU市場の開放自体がどの程度の付加価値をもたらすかは不明である。

1995―2002年の近隣諸国に対するEUの金融支援は極めて少ない。１人当たりヨーロッパCISで９ユーロ、中央アジアCISで４ユーロ、地中海でも23ユーロと極めて少なく、潜在的加盟候補国のバルカン諸国の246ユーロとは比較にならない（Emerson, 2004a, p.11）。金融支援が強化され、同程度のEIBの融資が期待できるにしても、対象国が多く、しかも後述するようにEU財政が限られているという条件の下では、支援の強化に多くを期待できるわけではない。

ENPにおいて強調されている「差別化」についても問題点が指摘されている。一律のコンディショナリティではなく、状況に応じて国毎にベンチマーク方式をとるとされ、これは西バルカンのケースで適用されている方法であるが、

目標が定まらないこと、ダブルスタンダード問題、測定問題等を引き起こす。これは、EUとの関係における近隣諸国の既存の差異が、縮小するよりも拡大するという危険をもたらすかもしれない（Cremona, 2004, p.6）。

これは、プロセスの「共有」という原則にも関連する。ENPの目標は明らかに境界の安全、地域安定、法の支配などであり、これは必ずしも経済支援を求める近隣諸国の優先課題ではない。確かに、経済社会発展のための法の支配が強調されているが、焦点は、安定した政治環境、紛争予防、国境の安全保障（腐敗、移民、国境問題、組織犯罪、テロ）である。したがって、共有された目標というよりも、EUが内部の安全保障のために提供するEU市場を梃子としたインセンティブにすぎず、これは明らかに「共有」の原則と矛盾する（Cremona, 2004, p.7）。

経済的、法的能力が一定の水準にあり、より広範なEUの対外政策目的を共有する準備ができている限り、近隣諸国は、この政治・経済的統合の潜在的な受益者であるという含意があるが、真のパートナーシップは失われている（Cremona, 2004, p.7）。

(8) EU市場、制度の収斂、ユーロ、インフラの接合の経済的影響

しかし、コンディショナリティを達成するためにインセンティブとして提供される政策が様々な問題を孕むとしても、コンディショナリティを課す側の求心力が高まり、影響力が強まれば、インセンティブは自ずと高まる。先に紹介したクレモナらの批判の問題点は、EUが、①巨大市場、②ユーロという市場のための最も重要な公共財を持つが故に、これまで以上に大きな影響力をもったグローバル・プレーヤーとなりつつあることを十分に考慮していない点にある。

ユーロは、大きな地域バイアスを持ちながらも、すでに資金調達通貨、投資通貨、貿易決済通貨としての地位を獲得しつつあり、貿易や直接投資受け入れにおいてEUへの依存度の高い近隣諸国へのその影響力は大きい。ユーロは最も強力な統合要因の一つである。少なくとも民間では支配的な交換可能通貨で

あり、カレンシーボード制やユーロペッグなどすでに通貨レジームのヒエラルキーが成立している。ECBが堅実な通貨管理をモットーとしているにしても、近隣諸国における自然発生的なユーロ流通は確実に広がっている[19)]。

しかも、EUのエネルギー消費の域外依存度は極めて高く、エネルギー分野におけるEUと近隣諸国の協力の進展は、ドルで取引されてきた戦略物資＝石油のユーロ決済化の可能性にもつながり、ENPはユーロ圏の拡大の展望とも重なっている。2003年にロシアのプーチン大統領は石油輸出のユーロ決済化について言及したこともあるが、ロシアは2005年からドル連動性を廃止し、ユーロを中心とした通貨バスケット制を導入している（『日本経済新聞』2004.11.18）。

ENPは、①②に加えて、③経済発展の前提となる安全保障という公共財を提供する試みでもある。しかも、インフラの接合、制度の収斂は、EU域内市場と近隣諸国市場との一体性を強め、さらに外部に対して市場としての魅力を高める。

また、EUの求めるコンディショナリティは、法の支配や制度の収斂が市場経済の発展を支えるという哲学を前提としていることを看過すべきではない。既に指摘したように、ENPは「価値の共有」、経済協力、安全保障の３つの要素を軸として組み立てられているが、それらの関係は、相互依存的な三位一体の関係と位置づけられている。この論理に従えば、経済制度面でのユーロスタンダードの受容や安全保障を含むEU政策への参加（＝安定の輸出）は、近隣諸国への資本流入（＝繁栄の輸出）を促進する。ENP戦略文書における行動計画の経済社会開発政策の記述では、関税、非関税障壁の削減、経済制度の収斂が民間主導の経済成長を可能にする、と指摘されている。

さらに重要なのは、「差別化」と「共有」の原則の評価である。これについてはダブルスタンダード等の問題が指摘されているが、こうした批判は２つの重要なポイントを見落としている。一つは、ENP戦略文書において、経済統合、特に資本移動の自由化が経済のボラティリティを高める可能性をもつので、適切なシークエンシングが必要だ、と指摘されていることである。もう一つは、ENPが信頼性を得るかどうかは生活水準への影響によるとして、貧困と不平

等の解消や社会政策の重要性が指摘されていることである。これは、ENP行動計画におけるベンチマークが、従来のIMF型のコンディショナリティとは異なり、適切な政策のシークエンシングによって社会的安定を維持しながら改革を進めることに留意するものであることを示唆しており、テーラーメイドの行動計画を通じて当該国の実情にあった支援が提供される可能性も残されている。この点で「共有」の原則は、EU側の要求や目標とパートナー国側の課題とのバランスをとりながら、着実な改革を可能にする重要な用具となるかもしれない[20)]。

いうまでもなく、コンディショナリティの達成を効果的に進めるには、インセンティブを高める首尾一貫した施策が不可欠である。だが、以上のような点を踏まえると、短期的に加盟の展望がないとしても、巨大市場とユーロをもつ拡大EUはこれまで以上に大きな求心力を備えており、行動計画がうまく設計されれば、ENPのベンチマーク（コンディショナリティ）は十分機能する可能性がある。

(9) ネットワーク外部性による影響圏の拡大＝「地域的グローバルガバナンスの形成」

以上から明らかなように、欧州近隣諸国政策は単なる外交の延長ではない。(3) で言及したように、EU統合の深化にあわせて強化された地域・空間政策によってEUの制度的なネットワークの文脈におかれたミクロレベルでの域内外国境地域での協力は、いわば草の根のレベルでの「共通の価値」と「共通の利益」に基づいた地域協力を促し、そのネットワークを拡大しようとする。一方、マクロレベルでの地域協力枠組みであるENPは、EU内で形成発達した制度と理念を近隣諸国の自発的な制度的収斂を通じて拡大し、いわばネットワーク外部性[21)]によってEUの影響圏を飛躍的に拡大させるという試みである。欧州憲法体制とENPは、EU内外の多様性を把握するためにEUの求心力を高め影響圏を拡大しようとする一体の戦略である。そして、ENPは、EUの影響圏が及ぶWEと国連や米国との協力が不可欠なGMEとをテーラーメイドの行動計画によって「差別化」し、主に前者に対して支援を媒介として徐々に条件を整え

図１　欧州憲法＋近隣諸国政策による地域的グローバルガバナンスの形成

<table>
<tr><td rowspan="3">EUをコーディネータとする地域ネットワークの欧州</td><td rowspan="3">内部編成
（欧州憲法）</td><td>ユーロリージョン</td></tr>
<tr><td>財政自主権をもつ国家</td></tr>
<tr><td>メゾリージョン</td></tr>
<tr><td rowspan="2">ネットワーク外部性による影響圏の飛躍的拡大</td><td rowspan="2">対外関係
（ENP）</td><td>Wider Europe</td></tr>
<tr><td>Greater Middle East</td></tr>
</table>

（出所）筆者作成。
注）相対的重要度を示す目安として、EU内部をEU外部より大きく、EU内部では国家を、EU外部ではWider Europeを大きく表示してある。

ながらEUが作り出した市場のための「地域的な国際公共財（単一市場、ユーロ、経済発展の前提となる安全保障）」を提供することによって近隣諸国の「自発的ヨーロッパ化」を促すことを意図しており、これはユーロ圏拡大の展望とも重なっている。

これは、①EUの作り出した制度と理念の「輸出」、②域内政策と対外政策の「接合」、③ユーロ域とユーロ圏の「接合」によって「地域的なグローバルガバナンス」を創出しようとする試みである。

それは、**図１**のようにユーロリージョン、国家（安定成長協定の枠内で財政自主権を維持している）、メゾリージョンから構成されるEU内部の空間編成とWEとGMEから構成されるEU外部の空間編成が、併存し、時に重なり合いながらネットワークを拡大し、共通の価値観を育み、「分断のないヨーロッパ」を構築していく展望を示しているのである。

（10）　新しい財政枠組みとの関連[22)]

ENPは、次期財政枠組みにも影響を与えている。2004年２月、2007―2013

年の次期財政案に関するコミュニケが公表され、2004年７月のコミュニケは詳細な提案を示した。2004年９月29日、パッテン（対外関係担当）、ニエルセン（開発担当）、フォアフォイゲン（拡大担当）ら欧州委員が合意した財政の対外支援に関するコミュニケが公表された。

７月のコミュニケは、27ヵ国（ブルガリア、ルーマニアを含む）からなるEUの３つの政治課題を示した。

・持続的発展、成長、結束、雇用（リスボン戦略）

・自由・正義・安全保障の領域の完成

・グローバル・パートナーとしてのEUの声を強化すること

こうした野心的な課題は、相応の財政的裏づけを必要とするが、27ヵ国体制となってもEU財政の上限は総国民所得の1.24％である。その多くは、域内市場（成長のための競争力と雇用）に費やされ、対外活動は予算の９％にすぎない。

財政項目は、７から次の５に削減される。①持続可能な成長、②天然資源の保護と管理、③市民、自由、安全保障・司法、④グローバル・パートナーとしてのEU、⑤行政費。これは、限られた財源を有効に活用し重要な政策を支援していくことを目指した財政枠組みであると考えられる。

④には、100の異なった対外政策手段が統合され、そこには加盟前支援、ENP、貧困対策、紛争予防、危機管理などすべての対外政策が含まれる。この予算のうち、1/2は、アフリカ、カリブ・太平洋諸国、アジア、ラテンアメリカの持続可能な発展のためのパートナーシップに、1/3が加盟前支援、バルカン、地中海、ロシアを含む近隣諸国政策に、残りがCFSPを含むグローバル・パートナーとしてのEUに当てられる。

９月、６つの対外支援政策手段が、次の４つに統合された。①加盟前支援（トルコ、クロアチア、西バルカン）。これは、既存の加盟前支援戦略PHARE、ISPA、SAPARD、CARDSを代替する。②欧州近隣・パートナーシップ政策：ENP対象国を包括し、MEDA、Tacisを代替する。この特徴は、加盟諸国と近隣諸国との共通の境界を含む国境を挟む協力である。③開発協力・経済協力政策：上記の２つ以外の貧困対策。④安全保障政策：国境を超える挑戦（核

の安全性・非拡散、組織犯罪、テロ）を含む第三国における危機と不安定への取り組み。人道支援、マクロ・金融支援は変更されない。

財政項目に「グローバル・パートナーとしてEU」が登場し、これまでの拡大戦略を支えてきたPHARE、Tacisが再編され、ENP支援を目的とする「欧州近隣・パートナーシップ（European Neighbourhood and Partnership Instrument＝ENPI）」が財政手段として盛り込まれたことは大きな変化である。これは、まさに拡大を予算化したアジェンダ2000を想起させ、EUがENPに、単なる気休めやリップサービスではなく、戦略として取り組もうとしている証である。これは、ENP戦略文書が、「対外政策とEU内の経済・社会的結束を包括する二重の性格をもち、EUの域外境界の両側に平等に足場をおいて活動することを目的とした政策手段のために適切な法的手続き」に言及していることからも確認できる。

ENPIの４つの主要目的も重要である（①共通の境界の両側の地域における持続可能な発展の促進、②環境、公衆衛生、組織犯罪の阻止・闘争の分野での共通の挑戦に対する共同行動、③効率的で安全な共通の境界の確保、④人的交流の促進）。これは、従来、ユーロリージョンの役割として言及されてきた課題に他ならない。ユーロリージョンとENPIの支援との連携は、特に国境地域のガバナンスにおけるアクターとしてのユーロリージョンの役割を高めることにつながるかもしれない。

（11） ENPを支える拡大EUの新しい資源

ENPを推進する上で拡大EUが、次のような新しい資源を持つことも指摘しておかなければならない。

- 北欧やポーランド、リトアニアのウクライナその他近隣諸国に対する支持。
- 同じ旧ソ連圏に属するEU加盟国（バルト３国）とENP対象国（コーカサス３国）による３＋３イニシアチブの形成。
- ブルガリア、ルーマニア加盟、トルコとの交渉によって影響を受ける黒

海地域協力におけるギリシャの役割。

・EUの共通外交・安全保障政策のより一般的な資産としてのトルコの潜在的な役割。黒海は一つの協力の舞台であるが、その先には、トルコ自身の近隣諸国となる中東と中央アジアが広がっている。

これらは、新しい加盟国が「選ばれた近隣の国家や地域の特別な友人、良き相談相手になる」という新しいパターンを生み出しつつある（Emerson, 2004a, p.10）。

（12） ENPの長期的な制約要因

①ENPは、EUが深化と拡大の過程を経て作り上げてきた多元的な統治構造（「多様性の中の結合」）を基礎として「地域的グローバルガバナンス」の構築を展望した地域戦略であること、②次期EU財政において一定の財源を確保していること、③拡大EUのグローバル・プレーヤーとしての潜在性などを考えれば、ENPは、新しいグローバルガバナンスのモデルを構築する端緒となる可能性を秘めている。しかし、以下のような長期的な制約要因がある。

① 財源と負担

EU内部の不統一である。1990年代以降、EU財政の大半は各国拠出金に依存している。アジェンダ2000時点でも、既に負担の不均衡問題が生じ新しい財源の必要性が議論されたが[23]、東方拡大が歴史的チャンスであるとの共通認識や拡大の利益を念頭にドイツが負担を甘受したことなどから問題は表面化しなかった。しかし、27ヵ国体制となってもEU財政は総国民所得のわずか1.24%に過ぎず、ENPへの予算配分は、以前にもまして厳しい制約を受けざるを得ない。新規加盟諸国は、ENP政策を必要とし、また直接の恩恵を受けると予想されるが、総じて経済的にいまだ遅れた国であり、負担増を望まない。将来の加盟を前提としない、したがって分担金の義務を負わない近隣諸国への支援のための財政項目に多くの予算配分がなされるとは考えにくい。また、インフラの接合という展望は素晴らしいが、膨大な資金が必要である。

② ENPとCFSP

ENPはCFSPと連動している。共通外交・安全保障政策に乱れが生じることは、ENPの一貫性、信頼性を損ない、近隣諸国の多様性に配慮したベンチマーク方式は、ダブルスタンダードとの批判を受けることになりかねない。「グローバル・パートナーとして一つの声」を強化するとの意思表示があるとしても、その予算的裏付けは限定されている。EU内部の多様性も増しており、「共有」の原則に基づいて、拡大EU＋ENPを、地域紛争を予防するウィン・ウィン・ゲームの空間となるように設計することができるかどうかは定かではない。

③　法の支配VS. 支配の法

「価値の共有」に基づくENPは、いわば法の支配をはじめとするEUの基本的価値の「輸出」という側面を持っている。それが、経済発展という「共通の利益」を促進する限りにおいて法の支配は受容されていくかもしれない。しかし、プーチン大統領のいう「法の独裁」は法の支配ではない。支配の法というロシア・CISの法文化と法の支配との対立は、歴史と市場経済への移行の経験に根ざしたものである[24)]。それは、市場の担い手である経済主体の行動様式にも反映し、経済的利益を含む「共通の利益」の創出にも影響をもたらすかもしれない。

おわりに

ENPは、近隣諸国に「緩衝地帯」を設けようとする外交戦術ではない。それは、ハード・セキュリティによる補完の必要性を認識しつつ、「共通の価値」を中核とするEUの生み出した制度と理念の「輸出」によって、EUの作り出してきた紛争の平和的解決のモデルを拡張し、域内外の安全保障を確保しようとするソフト・セキュリティ戦略である。そして、ENPの成功は、EUが主導する「地域的グローバルガバナンス」の形成へと連なっている。

しかし、ENPは、遅かれ早かれ、EU域内の結束の限界という内部障壁と「共通の価値」の輸出障壁という内外の制約要因に直面せざるを得ない。「共通の利益」の創出は、古いヨーロッパと新しいヨーロッパの結束、さらにはEU

とロシア、中央アジアの結束を可能にし、その先に中東問題解決の展望を示すことができるのだろうか。ENPは、「戦略」たり得るのか、それともやはり単なる「気休め」なのか。

それを知るためには、拡大EUの経済成長とその所得配分、近隣諸国への政治・経済的波及効果、拡大EU＋ENP市場に対する外資の参入行動（たとえば、中東欧からロシア、WNISへの労働集約部門の移転）などの検討が必要であるが、今後の課題としたい[25)]。

以上、本稿で示した見解は、形成途上のENPに対する仮説にすぎず、今後ENP行動計画の実施過程を検討するなかで、再考したいと考えている。

（2005年２月３日脱稿）

〔付記〕本稿は、平成16―18年度科学研究費B（1）「ノーザンディメンション―拡大EUとスラブ圏の域際交流の拡大によるヨーロッパ経済空間の再編」（課題番号16330052）による研究成果の一部である。

注

１）2004年度日本国際政治学会大会（10月16日）における庄司克宏氏の報告「欧州憲法条約とEUの制度設計―『一層緊密化する連合』から『多様性の中の結合』へ―」において、自発的脱退の可能性が指摘されている。

２）ロシア、ウクライナ、モルドバ、アルジェリア、エジプト、イスラエル、ヨルダン、レバノン、モロッコ、シリア、チュニジア、パレスチナ自治政府、アルメニア、アゼルバイジャン、グルジア＋リビア、ベラルーシの17ヵ国。なお、ENP戦略文書によれば、ロシアはENPの対象国であるが、同時にEUとロシアのバイラテラルな関係を別枠で強化することが示唆されている。

３）たとえば、Emerson（2004b）を参照。

４）しかし、将来の加盟を前提とする支援PHAREとそれ以外の旧共産圏に対するTACISとを一旦分離しながら、前者を強化するという政策がとられたため、TACIS-CBCは実効性に乏しかった（Jorgensen, 2002）。

５）Western Mediterranean and Latin Alps（E, F, I, GR）South-Western

Europe（P, E, F）、Atlantic Area（P, E, F, UK, IRL）、North Western Metropolitan Area（F, L, B, D, NL, UK, IRL）、North Sea Area（UK, NL, D, DK, S & Norway）、Baltic Sea Area（D, DK, S, FIN & Baltic States）、Centre, Adriatic, Danube and Southeast Europe［CADSES］（I, A, GR, D）

6）ただし、この段階では、WNIS（ウクライナ、ベラルーシ、モルドバ）と加盟候補諸国との境界地域は、対象から除外されていた。これらの地域がINTERREGに包括されるのは、既存の政策手段を利用してENPを前倒しで実施していくことが決定された後（2004―2006年予算）のことである。

7）典型的な例として、リトアニアとポーランドに挟まれるロシアの飛び地カリーニングラードやポーランド―ウクライナ国境の問題があげられる。前者については、蓮見（2004）、後者については蓮見（2003, pp.33-37）「EUの東方拡大がもたらす近隣諸国への影響」を参照。

8）ウクライナ、ベラルーシ、モルドバ。

9）付属文書として、国連人権憲章、ILO労働基準、欧州審議会人権憲章などの批准状況一覧がある。

10）①民主主義、法の支配、人権および少数民族の尊重と保護を保証する制度（政治基準）
②市場経済が機能し、EU内の競争に対応できる能力（経済基準）
③政治目標と経済通貨同盟を含む加盟国の義務を負う能力（EU法の受容）

11）ここでは、ロシア―EU関係については割愛する。さしあたり蓮見（2003）を参照。

12）ここで「地域的グローバルガバナンス」とするのは、EU統合が地域主義を正当性の根拠とし、しかもその影響圏の拡大もENPという地域戦略として構想されているからである。

13）こうした方式をとるとしても、統一した政策としての性格を維持し、信頼性を高めるためには、EUの「共通の価値」を基礎としながらも、加盟基準とは異なった評価基準が必要にならざるを得ない。たとえば、エマーソンは、こうした基準を、以下のような価値とシステム上の特徴をもった「ヨーロッパ化」と定義している。①民主主義と人権（欧州人権条約、欧州評議会の人権憲章において法的に成文化）、②４つの自由のための共通の法的基盤（単一経済市場、EU市民の移動・居住・雇用の自由）③社会モデル（基礎的社会保障と厚生）④多民族主義とナショナリズムの拒否（地域的、

国家的、ヨーロッパ的多元的アイデンティティをもった社会)、⑤非宗教的多文化主義（ヨーロッパにおけるイスラム系マイノリティは多文化主義を必要とさせ、トルコは最大の試金石となる)、⑥多元的ガバナンス（EU、国家、サブ国家単位の３層からなる連邦制度)、⑦多元主義（国際秩序ばかりでなく、ヨーロッパ内の問題にとっても選好される)、⑧反覇権と反軍事主義（対内的にも対外的にも無抵抗主義（pacifism）ではない)、⑨開放性（すべてのヨーロッパ民主主義に対する)、⑩EUの漸進的進化的フロンティア（「内」と「外」の固定した２つの部分からなるヨーロッパあるいはネオ・ウエストファリア連邦国家ではない)。(Emerson, 2004a, pp.2-3)

14）小川有美（2001）は、EUが求心力となって進む欧州統合を「EUヨーロッパ」と呼び「広大な『フロンティア』からなる地理空間」と特徴づけることができるとして、次のように指摘している。「EUは地域主義を正当性の根元」としているので、「EUにとって『境界』の『領域性』は依然残り続け」、「EUがNATOに部分的に取って代わるものであろうとなかろうと、そこに地政学的な安全保障上の含意が生じてくることは避けがたい」。「他方、EUには地理的な『境界』があると想定されているがゆえに、国際経済組織のように機能的な『境界』によって一義的に組織の性格を限定してしまうことはできない。『コンディショナリティ』や加盟協定によって最低限の『境界』は設定されるが、より高度な機能（『深化』)、逆にオプト・アウト（選択的退出)、あるいは地域別の機能（南中欧協力、北欧・バルト海協力等）への期待と反発がせめぎあうのである」（小川有美, 2001, p.237)。筆者は、この指摘と問題関心を共有している。ほぼ同一時期に公表された小川（2001, １月19日）と蓮見（2001, １月25日）は、出所は異なるが、フィラティアニらの偏心円モデルに依拠して多層的な統合の可能性について論じている。言うまでもないことだが、小川（2001）の議論は、「中心・周辺」の問題を指摘しながら、それを止揚する可能性を示唆している。

15）グラヴィティ・モデルとは、たとえばGDPと貿易相手国の近接性から貿易の結合度を予測する経済学の分析用具である。詳しくは、Emerson, Noutcheva（2004）を参照。

16）ギリシャ、ポルトガル、スペイン、チェコ共和国、エストニア、ハンガリー、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、スロヴァキア、スロヴェニア、ブルガリア、ルーマニア、トルコ、クロアチア、アルバニア、ボスニア、

マケドニア、セルビア・モンテネグロ、コソボ。

17）ENPとESSが打ち出される以前に、欧州安全保障防衛政策（ESDP）の将来展望として次のような指摘がなされている。「……まだ初動段階であるが、あらゆるリソースを洗い出し、編成することによりEUは紛争の防止に体系的に乗り出そうとしており、危機管理と有機的にリンクすれば、欧州連合は安定、平和、民主主義を域外に創出する組織にもなるであろう」。（植田隆子, 2003, p.67. 傍点は蓮見雄による。）

18）米国の関与もあり、民主主義を拡大するという点に限れば、EUと米国は補完的である。ただし、石油の支配などの地政学的利害は異なる。

19）これは、①ECBの金融政策と安定・成長協定が直接及ぶユーロ参加12ヵ国という領域性と②市場主体の取引ネットワークによる影響圏、の相互作用による通貨の覇権領域の問題に他ならない。詳しくは、コーヘン（2000）を参照。

20）こうした特徴をもつEUの支援策は、一般にワシントン・コンセンサスと呼ばれるIMF主導の支援策と性格を異にする。ワシントン・コンセンサスに対する批判としては、スティグリッツ（2002）を参照。

21）「ネットワーク外部性」とは、同じ財・サービスやネットワークを消費・利用する個人の数が多ければ多いほど、そこから得られる便益が増大する効果である。利用者の増大そのものが便益を生む直接効果と補完的な多様な財・サービスが供給されることから得られる間接効果がある。

22）以下の事実関係については、Monca（2004）に依拠している。

23）アジェンダ2000の作成過程において、新たな独自財源、端的に言えばEU税の導入が将来の課題として議論されたが、実現には至っていない。EUの将来を占う上で、各国財政とEU財政との関係は決定的に重要である。財政は、歳入面からみれば徴税権の問題であり、それは支配の正当性と不可分である。現在のEUの政治統合とEU財政の限界は、実は「民主主義の赤字」と同じ源泉から生じている。詳しくは、蓮見雄（1999, pp.34-40）「なぜ財政問題が重要なのか」「EUの独自財源」を参照。

24）この問題については、富山栄子（2004）の補論「ロシアにおける遵法精神の欠如といわれている問題―法社会学の側面から見たロシアの基層社会―」を参照。

25）ENPに期待できる経済効果とリスクとして、次のような点が指摘されてい

る。経済効果：貿易シェアの拡大、要素移動の増大（資本、労働、財、サービス）、貿易の特化、景気循環の同期、キャッチアップ効果、健全な経済政策のための政策アンカー。リスク：市場開放にともなう不安定性（特に資本移動のもたらす不安定性。ただし、「差別化」と漸進主義によるリスク軽減）、貿易転換効果、関税収入の減少、労働移動（移民の流入）のもたらす社会的リスク、加盟の場合と異なる条件の近隣諸国に対して過度にアキの遵守を求め経済活動を阻害するなど（Dodini, Fantini, 2005）。

文献

小川有美（2001）「『EUヨーロッパ』の拡大―国家形成か開発協力か」秋元栄一編『グローバリゼーションと国民経済の選択』東京大学出版会。

コーヘン（2000）『通貨の地理学』シュプリンガー・フェアラーク東京。（B.J. Cohen, *The Geography of Money*, Cornell University Press. 1998）。

富山栄子（2004）『ロシア市場参入戦略』ミネルヴァ書房。

スティグリッツ（2002）『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』徳間書店。（J.E. Stiglitz, *Globalization and its discontents,* W.W. Norton. & Company, Inc., 2002）

蓮見雄（1999）「EUの東方拡大と財政問題（2）」『ロシア東欧貿易調査月報』12月号。

蓮見雄（2001）「ニース条約とEUの東方拡大（2）」『ロシア東欧経済速報』第1182号。

蓮見雄（2003）「EUの東方拡大とロシア―ヨーロッパ共通経済空間の可能性」『ロシア東欧貿易調査月報』第48巻７号。

蓮見雄（2004）「拡大EUの中のロシア―カリーニングラード問題」『EUの東方拡大』（日本EU学会年報第24号）。

Barysch, K.（2004）“ Whither EU-Russian Relations？ ,” *The Moscow Times*, 21 May 2004.

Barysch, K., Grant, C.（2004）“ Russia, the EU and Ukraine: Not a Tug of War, *CER Policy Brief*, December.

Cremona, M.（2004）“ The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues ,”*CDDRL working paper*, No.25.

Dodini, M., Fantini, M,（2005）“ The EU Neighourhood Policy: Implications for

Economic Growth and Stability ”（Anne Warrenn “ The Economic Effects of Wider Europe ,” CEPS *Thinking ahead for Europe*, JanuaryによるDodini, Fantiniの報告の紹介とそのスライド）。

EC（2001a）A Guide to bringing INTERREG and TACIS funding together.

EC（2001b）Impact of enlargement on regions bordering candidate countries, Community Action for Border Regions.

EC（2002）Progress Report on the Communication from the Commission on the impact of enlargements on regions bordering candidate countries, COM（2002）660 final.

EC（2003a）Wider Europe -Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern & Southern Neighbours, Communication from the Commission, Brussels, 11/03/2003.

EC（2003b）Development of Energy Policy for the Enlarged European Union, its Neighbours and Partner Countries, Communication from the Commission, Brussels, 13/05/2003.

EC（2003c）Thessaloniki European council Presidency Conclusions, 19 and 20 June 2003.

EC（2003d）EU-Russia Summit, Joint Statement, St.Peterburg,31,May 2003.

EC（2003e）Paving the way for a New Neighbourhood Instrument, Communication from the Commission, Brussels, 01/07/03.

EC（2004a）European Neighbourhood Policy Strategy Paper, Communication from the Commission, Brussels, 12/05/2004.

EC（2004b）Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument. COM（2004）628 final.

EC（2004c）Official Journal of the European Union C310/11.

EC（2004d）On the Commission Proporsals for Action Plans under the European Neighbourhood Policy. COM（2004）795 final.

Emerson, M.（2002）“ The Wider Europe as the European Union’s Friendly Monroe Doctrine ,” *CEPS Policy Brief,* No.27.

Emerson. M.（2004a）“ European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo？ ,” *CEPS Working Document,* No.215.

Emerson, M.（2004b）“ The EU-Russia-US Triangle ,”*CEPF Policy Brief,* No.52.

Emerson, M.（2004c）*The Wider Europe Matrix*, Centre for European Policy Studies.

Emerson, M.（2004d）“ Europeanisation & Conflict Resolution Testing an Analytical Framework ,”*CEPS Policy Brief,* No.59.

Emerson, M. & Noutcheva,G.（2004）“ Europeanaisation as a Gravity Model of Democratisation ,”*CEPS Working Document*, No.214.

ESDP（1999）*European Spatial Development Perspective.*

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

Grabbe, H.（2004）“ How the EU should help its Neighbours ,”*CER Policy Brief,* June.（同文献については、庄司克宏氏にご教示いただいた。）

Jorgensen, B.（2002）“ Cross-border Co-operation and EU Enlargement ,”in *The NEBI Yearbook 2001-2002*, Springer.

Kuzio, T.（2003）EU and Ukraine: a turning point in 2004？, *Occasional Paper*, No.47, EU institute for Security Studies.

Monca,D.,（2004）“ EU Community Budget 2007-13:External Relations ,” *European Security Review*, No.24, isis Europe.

Prodi, R.（2002）A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability “ Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU ” Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project, Brussels, 5-6 December 2002, SPEECH/02/619.

Solana, J.（2003）A Secure Europe in a Better World, submitted by J. Solana, to European Council, Thessaloniki., 20 June, 2003.

Solana,J., Patten,C.,（2002）Wider Europe, 7 August,2002.

Verheugen, G.（2004）The European Neighbourhood Policy, Prime Ministerial Conference of the Vilnius and Visegrad Democracies: “ Toward a Wider Europe: the new agenda ” Bratislava, 19 March.

Wolczuk, K.（2004）“ Ukraine’s European choice ,”*CER Policy brief.*

Keio Jean Monnet Workshop for EU Studies
Article on EU Law and Governance

Implications of European Neighbourhood Policy

Yuh HASUMI

European Neighbourhood policy (ENP) is not the diplomatic tactics for buffer zones around the enlarged EU. It is the *Soft Security strategy* expanding the model of peaceful solution of regional disputes of the EU, which is also complemented by *Hard Security strategy* (European Security Strategy). Success of the ENP action plans eventually could contribute to establishing *Regional Global Governance* led by the EU, which consist of 5 elements: Euro-regions (ER), Nation states with financial independence even though restricted by Stability and Growth Pact (NS), Mezo-regions including outside of the EU (MR) (INTERREGIIIB), Wider Europe (WE), and Greater Middle East (GME).

On the one hand, ER, NS, and MR are put in the context of the institutional *network* of the EU (a Europe of regions in a structure of eccentric circles). Regional and Spatial policies strengthened in 1990 ŝ give new opportunities for grass roots cooperation to internal and external border regions of the EU (INTERREGIIIA, PHARE-CBC, Tacis-CBC).

On the other hand, ENP could promote *Europeanisation* by (1) exporting of *common values* and instruments of the EU, (2) combining internal policies and external policies, and (3) connecting Euro area and Euro zone, due to the effect of *network externality*. European Constitutional Treaty is the definition of the EU from inside and ENP is the definition by reference to outside. Both form a set of strategy for controlling diversity of ‘ in ’and ‘ out ’of the EU. ER, NS, MR, WE, and GME coexist and interact, which is developing network, cultivating *common values*, and opening up a new vista of *Europe without dividing*.

But ENP would be confronted with challenges from ‘ in ’and ‘ out ’of the EU. (1) solidarity of the Member states. In spite of the new ambitious heading of EU Community Budget 2007-2013 (*The EU as a global partner* including ENP and CFSP), Member states are reluctant to pay more contribution. (2)

barriers of exporting *common values*, which have their roots in differences of legal culture, for example rule of law vs. law of rule).

Will the EU be able to create *common interests* to promote cohesion between old Europe and new Europe, furthermore good neighbourhood relations between the EU, Russia, and Central Asia? Will the emerging *Regional Global Governance* led by the EU give us a hope of resolution of the Arab/Israeli conflict?

Key words

common values, Regional Global Governance, Soft Security, network externality

European Constitutional Treaty and European Neighbourhood Policy form a set of strategy to establish **Regional Global Governance** led by the EU.

<table>
<tr><th>Network</th><th>Definition</th><th>Region</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Regional network led by the EU (Europe of regions in eccentric circles)</td><td rowspan="3">European Constitutional Treaty (the definition from inside)</td><td>Euro-regions</td></tr>
<tr><td>Nation states with financial independence</td></tr>
<tr><td>Mezo-regions</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Rapid expansion of influence of the EU due to network externality</td><td rowspan="2">European Neighbourhood Policy (the definition by reference to outside)</td><td>Wider Europe</td></tr>
<tr><td>Greater Middle East</td></tr>
</table>

© Yuh Hasumi, 2005.