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

Title	ポスト・コトヌ協定交渉におけるEUの制度的アレンジメント： 地域的国際機構研究ならびに地域的国際機構間関係研究の可能性
Sub Title	The EU's organizational arrangements in the negotiation of the post-Cotonou agreement : a possibility of a study of relationship between regional organisations
Author	井上, 淳(Inoue, Jun)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2022
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.48 (2022. 3) ,p.29- 51
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	岡野谷知広教授・庄司克宏教授・菅原貴与志教授・増田晋教授・山手正史教授退職記念号
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20220331-0029

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.

ポスト・コトヌ協定交渉における EU の制度的アレンジメント

――地域的国際機構研究ならびに地域的国際機構間関係研究の可能性――

井　上　　淳

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　EU-ACP 間協定の変遷とポスト・コトヌ協定交渉
Ⅲ　ポスト・コトヌ協定の概要
Ⅳ　協定交渉における EU の制度的アレンジメント
Ⅴ　地域的国際機構研究ならびに地域的国際機構間関係研究の可能性

Ⅰ　はじめに

EU（European Union：欧州連合）とアフリカ・カリブ海・太平洋諸国（以下、ACP 諸国）は、1960 年代以降度々協定を結んで開発協力と経済関係とを強化してきた。前回 2000 年に締結したコトヌ協定の失効にともない双方は 2018 年 9 月に新協定交渉を開始し、交渉は 2021 年 4 月に妥結した。

交渉の過程は EU あるいは OACPS（Organisation of African, Caribbean and Pacific States: アフリカ・カリブ海・太平洋諸国機構）[1] の官報等を通じて把握することができるため、そうした資料を用いた論考は本稿執筆時点（2021 年 9 月）においてそれなりの数が公刊されている。既刊の論考には、新協定に EU-ACP 諸国関係の変化を見出すもの、EU が ACP 諸国のうちアフリカに比重を移したと評するもの [2]、中国のアフリカへのプレゼンスを意識して協定を評するもの [3]、Brexit（イギリスの EU 離脱）との関わりで EU-ACP 諸国関係を評するもの [4] な

1）2020 年 4 月、それまで国家間の「グループ」と呼称されていた ACP 諸国は、機構化された。

どがある。それらは時宜を得た形で、交渉当事者が発表する資料に基づいて分析されており、EU、ACP 諸国いずれの当事者でもない日本人の分析者が邦語で発表する研究に入る隙間はないように思われる。

だが、OECD 統計によれば EU と加盟国は（Brexit 前の時点で）世界の ODA の 60% 程度を占める最大支援グループであり、そのグループの ACP 諸国に対する姿勢を知ることは、同じく途上国に支援をしている日本には有益である。OECD の開発援助委員会（DAC）メンバーではない中国がアフリカへの支援や投資を増やしているいま、支援受入国による支援者選択の動機や支援者の動向を観察することは、いくつかの国や地域で中国と競合関係になり得る日本に示唆を与える。また、EU と日本が締結している経済連携協定（EPA）や戦略的パートナーシップ協定（SPA）がこの分野における日本の政策に機会や制約を与えるかも知れない。その意味では、EU-ACP 諸国関係を日本人研究者が調査することは意義のあることである。

そこで、改めて EU-ACP 諸国関係に関心を寄せたとき、時宜を得た事象にとらわれ過ぎると、その視座はあまりにも短期的なものになり、関係の長期にわたる継続性とそのなかから生起する変化を見落としかねない。たとえば、カルボネ（Carbone）の論考では、EU 政策関係者へのインタビューとその時の政策文書とを用いて協定妥結要因を考察している [5)]。ところが、考察には協定交渉に直接関係した政策文書のみが参照され、EU の開発政策や対外政策といった広い文脈からの考察はなされていない。そうした考察を行うためには、EU

2）一例として、以下。Walter Kennes, *How Brexit may affect ACP-EU relations: An historical perspective*, ECDPM Discussion Paper, No.220（January 2018）, Maastricht: ECDPM.

3）たとえば、以下。Stephen R. Hurt, “African Agency and EU-ACP Relations beyond the Cotonou Agreement,” *Journal of Contemporary European Research* 16: 2（2020）, pp.139−162.

4）一例として、以下。Sophia Price, “Brexit, Development Aid, and the Commonwealth,” *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs* 105: 5（2016）, pp.499−507; Kennes, *supra* note 2.

5）Maurizio Carbone, “Purposefully Triggering Unintended Consequences: The European Commission and the Uncertain Future of the EU-ACP Partnership,” *International Spectator* 54: 1（2019）, pp.45−59.

の一次法や二次法の検討が不可欠である。

EU において、一次法（設立条約）は EU 諸機関、所管政策領域、EU と加盟国の間の権限配分、政策決定手続、予算等を定め、一次法に基づいて政策（二次法）が生み出される。つまり、一次法と二次法が開発協力における EU の制度的なアレンジメントを定め、それにしたがって ACP 諸国との関係が築かれる。こうした視点は、機構、手続、予算に注目していることから、国際機構論的なアプローチだともいえよう。

本論文は、ポスト・コトヌ協定交渉時の EU の制度的なアレンジメントを明らかにすることによって、EU の立場が時間をかけて隣接政策領域と連関した形で提示され、その結果 EU の方針と姿勢は揺るぎないものだったことを示す。第Ⅱ節では EU-ACP 間協定の変遷とポスト・コトヌ協定交渉を、第Ⅲ節では新協定の内容を概観する。第Ⅳ節では協定交渉時の EU の制度的なアレンジメントを明らかにし、EU-ACP 諸国が長期に関係を維持する過程で協定が変化した要因を考察する。

Ⅱ　EU-ACP 間協定の変遷とポスト・コトヌ協定交渉

1．EU-ACP 間協定の変遷

EU の機構としての起源である欧州石炭鉄鋼共同体には、植民地や海外領土を有する国が加盟していた。そこで 1958 年に発足した欧州経済共同体では、関税同盟と共同市場の創設後に共通通商政策を実施する予定にしていた関係で、旧植民地や海外領土とは連合協定を結ぶことにしていた。1963 年には旧植民地（18 のアフリカ諸国）との間でヤウンデ協定を締結し、特恵的な貿易と EDF（European Development Fund：欧州開発基金）等を通じた経済支援が進んだ。多くの海外領土を有するイギリスが EU（当時は欧州共同体）に加盟すると、欧州共同体は 1975 年に ACP 諸国 46 カ国との間でロメ協定を締結した。協定は貿易上の特恵と、EU 市場へのアクセス、輸出所得安定化制度（STABEX）そして EDF と、ACP 諸国に経済的な機会を提供した[6)]。

ロメ協定は更新の度に参加国と EDF 融資額とが増えたものの[7]、ACP 諸国の経済成長はままならなかった。そのうちにスペインとポルトガルの EU（当時は欧州共同体）加盟によりラテンアメリカとの関係が生じ、アジアをはじめとする非 ACP 諸国の途上国が成長し、冷戦終結後に旧東側地域への支援が必要になるなど、EU の開発支援における ACP 諸国の比重は相対的に低下した。

EU は 1990 年代にその設立条約を更改し、EU 開発協力政策の規定を設けた（詳細は第Ⅳ節を参照）。EU の開発協力は、持続可能な経済・社会開発、世界経済への穏やかな統合、貧困の克服を目的に、民主主義、法の支配、人権の尊重や基本的自由といった諸原則を発展させるように進めると定められ、そうした姿勢が EU-ACP 間協定にも反映された。1995 年に改正されたロメ協定では、協力の「本質的要素（essential element）」である民主主義、人権の尊重、法の支配が守られない場合には協議を行うと定め、それでも改善しない場合には協力の適用停止に含みをもたせた[8]。

ロメ協定は 2000 年に失効するため、EU と ACP 諸国は 1998 年から新協定締結交渉に臨んだ。EU 側は、経済成長がままならない ACP 諸国との特別な貿易関係の維持には消極的だった。また、支援効果向上に不可欠だと認知されるようになったグッド・ガバナンスを民主主義、法の支配や人権とならんで EU-ACP 間協力の核にするよう求めた。ACP 諸国の抵抗でグッド・ガバナンスは「本質的要素」にはならず、協力の「基本的要素（fundamental element）」に位置づけられた[9]。

6）ロメ協定に至るまでの経緯については、以下の文献を参照した。田中俊郎「EU（欧州連合）の対南部アフリカ政策――ロメ協定を中心にして」『法学研究』第 71 巻 1 号（1998 年）、31-38 頁。

7）参加国と融資額の増加については、以下の文献の表（p.47）を参照した。同論文、44-49 頁。

8）同論文、46 頁。

9）新協定をめぐる交渉については、以下を参照した。井上淳「途上国におけるグッド・ガバナンス、汚職対策と国連システム、EU ―貧困とのたたかい―」『慶應法学』第 4 号（2006 年）、85-86 頁。

交渉の結果 2000 年 6 月に署名されたコトヌ協定は、持続可能な開発による貧困削減・根絶、ACP 諸国の世界経済への統合を目指して、両者が対等なパートナーシップ関係にあると定めた。パートナーシップの基礎として、民主主義、法の支配、人権に加えてグッド・ガバナンスが挙げられ、支援効果を減じる汚職や不透明で説明責任の果たされていない行財政に取り組むよう促した[10)]。また協定は、ACP 諸国が支援受入計画、実行、結果に主体的にコミットするよう、オーナーシップを求めた。支援の計画や実施にあたっては参加が強調され、民間や社会的なパートナーが関与することが促された。さらには、対話そして相互による義務の遵守も強調された。協力の過程で民主主義、法の支配、人権およびグッド・ガバナンスが守られていない場合には、双方で協議をもつ義務が生じることになった。一方的に支援停止が決定される訳ではないものの、協議が進まない場合には最終手段として支援停止のオプションが残された[11)]。EDF を通じた融資は増額されたものの、貿易面においては STABEX が廃止されて、WTO ルールと整合的な貿易関係を構築することになり[12)]、その後 EPA（経済連携協定）交渉が進んだ。

２．ポスト・コトヌ協定交渉へ

コトヌ協定調印後に迎えた 21 世紀には同時多発テロが発生し、テロとのたたかいはもちろん、紛争に起因する難民への対策が大きな課題になった。それらは、災害や気候変動とあわせて途上国の持続可能な発展を阻害するとみなされるようになった。支援する側はといえば、リーマン・ショックやギリシャ危機などの経済的な危機を経験した。

2010 年代にはアラブの春やシリア危機、アフガニスタン問題等の紛争によ

10）同論文、86-87 頁。

11）同論文、86-88 頁。

12）コトヌ協定が貿易面に与えた影響については、以下を参照した。田中素香・長部重康・久保広正・岩田健治著『現代ヨーロッパ経済　第 5 版』（有斐閣アルマ、2018 年）、427-429 頁。

り難民が増加し、その一部はヨーロッパに流入した。2017 年 3 月には、イギリスが EU 離脱を正式に通告した。そのようななか、コトヌ協定の期限である 2020 年が迫ってきた。EU と ACP 諸国の双方は、協定の定めにしたがって 2018 年 9 月に新協定交渉を開始した。

これに先がけて EU 側は 2016 年にコトヌ協定の評価を開始し[13)]、その年にインパクト・アセスメントに関する文書[14)]を発表した。コトヌ協定では貿易協力、開発協力そして政治的側面という 3 分野で協力を進めて、ACP 諸国の貧困撲滅ならびに世界経済への統合を目指した。ところが、各地域で開発のパターンや政治経済情勢が異なることが明らかになった。ACP 諸国 79 カ国のうち半分程度が最貧国にとどまってはいるが、その一方で中所得国の数も増加し、ACP 諸国間で経済状況が多様化した[15)]。EU による支援は初等・中等教育参加率向上やヘルスケア改善に寄与し、気候変動対策強化に貢献したものの、ACP 諸国に WTO 加盟国が増えたとはいえコモディティ依存経済から脱却できておらず、民間セクターの参加促進に課題が残った[16)]。

開発資金面においては、EDF がパートナーシップの駆動輪（ドライバー）だという合意はあるものの、EDF を EU の一般予算に組み込むこと、すなわち、EU の通常の政策決定過程で EDF を審議することが求められた[17)]。一方貿易

13）European Commission（and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy）, *Joint Staff Working Document: Evaluation of the Cotonou Partnership Agreement*, SWD（2016）250final, Brussels, 15.7.2016.

14）European Commission（and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy）, *Joint Staff Working Document: Impact Assessment Accompanying the document Joint Communication to the European Parliament and the Council, A renewed partnership with the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific*, SWD（2016）380final, Strasbourg, 22.11.2016.

15）European Commission, *supra* note 14, pp.27 and 30; European Commission, *supra* note 13, pp.66（fn.100）and 92–93.

16）European Commission, *supra* note 13, pp.57–64; European Commission, *supra* note 14, pp.10–16.

17）European Commission, *supra* note 14, pp.8–9, 56–57, 73 and 89.

については、ACP 諸国に WTO 加盟国が増えている現状を踏まえて協定の枠外で定めた方が WTO に整合的だとした[18]。とりわけアフリカについては、双方の貿易相手国とその貿易比率を踏まえると、EU の関心は開発協力主体の協力関係より民間投資を含めた貿易関係に移りつつあった[19]。

政治的側面においては、協力の本質的要素や基本的要素にかかる政治的対話（コトヌ協定第 8、96、97 条）によって対話の質は改善されているものの、見解の交換を越えることは困難であり、特にセンシティブな問題やタブー（たとえば LGBTI の権利、死刑制度、国際刑事裁判所問題）に取り組むことに抵抗したり政治的意思を見せない事案があるなど、協定の基本原理が尊重されることには繋がらなかったと評価した[20]。ステークホルダーによる参加が不十分であることも問題視された[21]。また、EU が関心を強めている安全保障あるいは移民・難民の流入抑止については、とりわけサブサハラ諸国について懸念が強く残った[22]。気候変動や中国の台頭などグローバルな課題が多くなってきていることにも、強い関心を有していた[23]。

以上を踏まえて、EU は今後の ACP 諸国との関係について「パートナーシップ協定なし」と「新協定締結」のオプションを提示し、後者については（1）全 ACP 諸国を対象にした共通協定、（2）アフリカ、カリブ海、太平洋地域それぞれと個別の地域協定、（3）共通規定の傘の下に 3 地域との個別パートナーシップ協定、というサブ・オプションを提案、このうち（3）が最も望ましいと表明した[24]。そして、ACP 諸国との交渉前の 2018 年 6 月 21 日に文書（negotiation directive）[25] を発表して、上記の評価と検討を踏まえた EU の交渉

18）*Ibid*., pp.28, 48, 49, 50, and 51.

19）Hurt, *supra* note 3, pp.151−155.

20）European Commission, *supra* note 13, pp.30−42.

21）European Commission, *supra* note 14, pp.16−17.

22）*Ibid*., p.16; European Commission, *supra* note 13, pp.43−56.

23）European Commission, *supra* note 14, pp.7, 13−17; European Commission, *supra* note 13, pp.14−15, 30.

24）European Commission, *supra* note 14, pp.24−33, 65−66.

ポジションを明らかにした。つまり、2016 年から 2018 年の間に、EU はコトヌ協定の貿易、開発協力、政治的対話の柱のうち前者 2 つに大きな変更を加えるという、新協定への明確なビジョンをもっていたことになる。

このように EU の姿勢はかなり前から明確だった[26]にもかかわらず、ACP 諸国はこれに対応することができなかった。交渉は 2018 年 9 月に開始されたが、ACP 諸国は上記（3）に相当する新協定の構成案を受け入れるのに 3 か月を要した[27]。

ACP 諸国もグッド・ガバナンスと持続可能な発展と貧困撲滅と世界経済への統合を目的にしており[28]、EU とのパートナーシップはそれを可能にすると考えていたため、これまで EU 側が要求してきたことに合わせるかのように ACP 諸国の政策にも一体性と連帯を求めるなどした[29]。ACP 諸国としては、2015 年に国連で採択された SDGs（持続可能な開発目標）に合わせて協定を刷新することは承知しているものの、貿易面では EPA 等を通じて特恵的な関係を維持すること[30]、アフリカ、カリブ海、太平洋地域を区別せず単一協定で扱うことを希望した[31]。EDF についても、Brexit による減額が懸念される[32]も

25）Council of the European Union, *Negotiating directives for a Partnership Agreement between the European Union and its Member States of the one part, and with countries of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the other part*, 8094/18 ADD1, Brussels, 21 June, 2018.

26）同様の指摘をした論考として、以下がある。Hurt, *supra* note 3, p.142.

27）Alfonso Medinilla and Jean Bossuyt, *Africa-EU relations and post-Cotonou: African Collective Action or Further Fragmentation of Partnerships?*, ECDPM Briefing Note, No.110（March 2019）, Maastricht: ECDPM, p.1; Emmanuel De Groof and Jean Bossuyt, *Mixed messages from Europe and Africa stand in the way of an intercontinental deal*, Discussion Paper, No.239（February 2019）, Maastricht: ECDPM, p.13.

28）たとえば、2018 年に ACP 諸国が発表した交渉マンデートにはその様子が見られる。African, Caribbean and Pacific Group of States, *ACP Negotiation Mandate for a Post-Cotonou Partnership Agreement with the European Union*, ACP/00/011/18 Final, Lomé, 30 May 2018, p.6.

29）*Ibid*., pp.21 and 40.

30）*Ibid*., pp.7–8.

31）たとえば、以下のような箇所にその様子がうかがえる。*Ibid*., p.6.

32）*Ibid*., pp.3, 25.

のの、ACP 諸国にのみ充てられた長期財源は支援の見通しがたつため継続を希望した[33]。こうした双方のかけ離れた立場に対する ACP 諸国側の対応（の遅れ）が、交渉遅延の理由のひとつだとも指摘されている[34]。

また、交渉の遅れには ACP 諸国のアフリカ構成国と AU 構成国の相違、とりわけ AU 加盟国で良好な経済状況にある北アフリカ諸国を交渉に関与させるかという問題も影響した。だが、コトヌ協定署名の年（2000 年）にアフリカ―EU サミットが開催されたことを考慮すると、EU-AU 関係と EU-ACP 関係は異なるものだと捉えることはできる。実際、AU は EU との大陸間協力を打ち出す一方、ポスト・コトヌ協定交渉は ACP の枠で取り組むというアフリカ諸国も存在しており、AU として交渉する流れにはならなかった[35]。

最終的には、ACP 諸国側は共通協定と 3 地域個別協定という構成ならびに EDF の EU 予算への組み込みを受け入れた[36]。一度 2020 年末まで延期されたコトヌの有効期限は、新型コロナ・ウイルスの感染拡大もあり、新たな協定が発効するまであるいは遅くとも 2021 年の 11 月 30 日までに再延期された。その再延期期間中の 2021 年 4 月 15 日に交渉は妥結、ポスト・コトヌ協定が生まれた。

33）*Ibid*., pp.25–26.

34）Niels Keijzer, “Drifting towards exhaustion? Historical institutionalist perspectives on recent efforts to modernise the EU’s partnerships with African states,” *Journal of Contemporary European Research*, 16: 3（2020）, p.270.

35）詳細については、以下の文献を参照した。マグレブ諸国やサブサハラ諸国がポスト・コトヌ協定交渉に北アフリカ諸国を加えることに反対したという。北アフリカ諸国に EDF が多く配分されること、AU において北アフリカの力が強くなることを懸念したという。De Groof and Bossuyt, *supra* note 27, pp.7 and 10; Hurt, *supra* note 3, p.147, quoting Maurizio Carbone, “Caught between the ACP and the AU: Africa’s relations with the European Union in a post-Cotonou Agreement context,” *South African Journal of International Affairs*, 25: 4（2018）, p.487.

36）詳細は、以下の文献が詳しい。Maurizio Carbone, “Common and intersecting interests: EU-Caribbean relations and the post-Cotonou EU-ACP partnership,” *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 109: 5（2020）, pp.526–541.

Ⅲ　ポスト・コトヌ協定の概要

ポスト・コトヌ協定は、EU ならびにその加盟国と ACP 諸国との間で署名された。つまり、国際機構である OACPS や AU は署名当事者ではない。一方、EU とその加盟国は署名当事者であり、実際の取り組みにあたっては両者の調整を要する。また、協定は OACPS 設立協定と EU 条約および EU 機能条約を考慮して締結されている。詳細は次節に譲るが、これらの事実は本論の視角や主張と重要な関わりをもつ。

協定の構成は、全 ACP 諸国に関わる共通規定とアフリカ、カリブ海、太平洋地域それぞれの地域プロトコルとに大別される【図 1】。コトヌ協定【図 2】と比べて、目次から内容が明確に伝わる構成である。

まず共通規定では、第Ⅰ部において協定の目的や EU-ACP 諸国関係の基礎となる原理・原則を定めている。目的には、とりわけジェンダー平等に注意を払いつつ人権、民主主義原理、法の支配そしてグッド・ガバナンスを促進、実現すること、平和や安全に対する脅威に取り組み平和で回復力ある国や社会をつくること、誰ひとり取り残さないよう貧困撲滅や不平等に取り組み人間・社会開発に取り組むこと、持続可能で包摂的な成長そして万人に適切な仕事（decent jobs）を達成するためにも投資活性化と貿易促進による民間部門の発展を促すこと、気候変動とたたかい環境を保護し自然資源の持続可能な利用と管理に取り組むこと、移民に対して包括的かつバランスのとれたアプローチを採用することなどが掲げられた（第 1 条）。署名当事者はそうした諸目的を共有された責任、結束、相互性、相互尊重そして説明性の精神をもって追求し、ジェンダー平等を全ての政策において重視する（第 2 条）。同時にマルチステークホルダーアプローチを標榜し、議会、地方政治、市民社会、民間関係者が参加して対話に従事するよう強調されている（第 2 条）。署名国は協定のすべての分野において定期的でバランスのとれた実質的なパートナーシップ対話に臨むことが定められており（第 3 条）、国や地域、国際的なレベルで一貫した（coherent）政策をとるよう定められた（第 4 条）。

図１　ポスト・コトヌ協定構成

——共通規定——
第Ⅰ部　一般規定
第Ⅱ部　戦略的な優先事項
　　第Ⅰ編　人々が中心となりなおかつ権利に基づいた社会における人権、民主主義そしてガバナンス
　　第Ⅱ編　平和と安全
　　第Ⅲ編　人間そして社会開発
　　第Ⅳ編　包摂的で持続可能な経済成長と開発
　　第Ⅴ編　環境の持続可能性と気候変動
　　第Ⅵ編　移住とモビリティ（移動）
第Ⅲ部　グローバルな連携と国際的な協力
第Ⅳ部　協力の手段と実施
第Ⅴ部　制度的な枠組
第Ⅵ部　最終規定

——アフリカプロトコル——
第Ⅰ部　協力のための枠組
第Ⅱ部　協力のカギとなる分野
　　第Ⅰ編　包摂的な持続可能な経済成長と開発
　　第Ⅱ編　人間そして社会開発
　　第Ⅲ編　環境、自然資源管理そして気候変動
　　第Ⅳ編　平和と安全
　　第Ⅴ編　人権、民主主義そしてガバナンス
　　第Ⅵ編　移住とモビリティ（移動）

——カリブ海プロトコル——
第Ⅰ部　協力のための枠組
第Ⅱ部　協力のカギとなる分野
　　第Ⅰ編　包摂的な持続可能な経済成長と開発
　　第Ⅱ編　環境の持続可能性、気候変動そして持続可能な自然資源の管理
　　第Ⅲ編　人権、ガバナンス、平和そして安全
　　第Ⅳ編　人間開発、社会的結束そしてモビリティ（移動）

——太平洋プロトコル——
第Ⅰ部　協力のための枠組
第Ⅱ部　協力のカギとなる分野

第Ⅰ編　環境の持続可能性と気候変動
第Ⅱ編　包摂的で持続可能な経済発展（開発）
第Ⅲ編　海洋、海そして漁業
第Ⅳ編　安全、人権、民主主義そしてガバナンス
第Ⅴ編　人間そして社会開発

付属文書
宣言

筆者作成

図２　コトヌ協定構成

序文
第 1 部　一般規定
第Ⅰ編　目的、原理そして行為主体
第Ⅱ編　政治的側面
第 2 部　制度的規定
第 3 部　協力の戦略
第Ⅰ編　開発戦略
第Ⅱ編　経済そして貿易協力
第 4 部　開発資金協力
第Ⅰ編　一般規定
第Ⅱ編　財政協力
第Ⅲ編　技術協力
第Ⅳ編　手続きそして管理システム
第 5 部　低開発諸国、内陸国そして島嶼国に対する一般規定
第 6 部　最終規定

筆者作成

第Ⅱ部では、協定が重要視する協力分野を挙げている。まず第Ⅰ編では、コトヌ協定と同様、人権、民主主義、法の支配、ガバナンスが持続可能な発展に不可欠だと表明し、そのうち人権尊重と民主主義原理そして法の支配は協定の「本質的要素」を構成すると明記した（第 9 条）。ジェンダー平等（第 10 条）や包摂的で多元的な社会（第 11 条）、個人データ保護（第 15 条）についての条項

も設けられた。グッド・ガバナンスは、コトヌ協定と同様に協定の「基本的要素」に位置づけられた（第 12 条）。

第Ⅱ編では、持続可能な開発に平和と安全は不可欠だという立場から、従来型の紛争解決や危機管理だけでなくテロ、暴力的な過激主義、組織犯罪、兵器の拡散、海賊や誘拐、違法薬物やサイバー犯罪といった新たな脅威にも取り組むと表明した。それぞれにおいて、マルチステークホルダー参加や大陸間あるいは機構間協力、ベストプラクティスの交換を進めると定められている。なお、大量破壊兵器の不拡散は協力の「本質的要素」に含まれている（第 18 条）。第Ⅲ編では、持続可能な開発と貧困削減に取り組む姿勢を堅持しつつ、コトヌ協定締結以降国際社会で認識されつつある課題、たとえば教育や医療をはじめとする社会的サービスへのアクセス、生涯学習、ジェンダー差の撲滅、STEM 教育への投資、ユニバーサルヘルスカバレッジや国境を越えた健康上の脅威への取り組み、食品安全、水と衛生、社会的な結束や社会包摂、適切な仕事、若者、女性のエンパワメント、文化的多様性維持、文化遺産保護などに取り組むと定められた。

第Ⅳ編では、包摂的で持続可能な経済成長・開発を達成するために炭素低排出、資源効率性、民間セクター重視といった定めを設けた。途上国の世界経済への統合を促進すべく、第Ⅳ編では民間投資促進のための制度改革や中小企業活性化のための規制環境改善、コモディティ依存経済からの脱却とグローバルバリューチェーンへの統合、科学や技術革新そして研究開発促進の条項を設けた。WTO ルールにのっとった貿易協力、サービス貿易、EPA についても言及している。第Ⅴ編は、水、土壌、森林、生物多様性を含めた自然資源の持続可能な管理と利用が強調されただけでなく、海洋資源保護や不法操業対策をはじめとする海洋ガバナンス、気候変動とのたたかい、自然災害リスク削減と復興に触れている。第Ⅵ編では、結束、パートナーシップそして共有された責任という原理のもとで合法移民への取り組み、統合と非差別、送金問題、南南移民、不法移民、密入国斡旋対策、誘拐対策、帰還や再定住支援、保護や庇護、国境管理協力に取り組むと定めた。取り組みにあたってはマルチラテラリズム

を尊重し、人道や民主主義や法の支配、ジェンダー平等を意識する。

第Ⅲ部では、国際組織やフォーラムにおける EU-ACP 諸国間協力やその際の行動原理（マルチラテラリズム）が定められた。第Ⅳ部では協力の方法や手続き、開発協力などが定められ、第Ⅴ部では閣僚会議や首脳会議等の会合に関する定めを設けた。第Ⅵ部では協定の有効期限や改正、廃止、紛争解決、「本質的要素」違反の場合の対話等を定めた。「本質的要素」違反が観察された場合には、速やかにもう片方の署名当事者（party）に通知し、60 日以内に双方受容可能な解決策を模索すると定めた。それで十分でなければ EU と ACP 双方同数の構成員からなる特別合同委員会を開催、90 日以内に双方が受け容れ可能な解決を目指す。それでも解決しない場合には、目的に比例した措置をとることがある（第 101 条）。とりわけ第 9 条ならびに第 18 条の違反が目に余る場合には、上記の特別合同委員会による協議の前に措置をとることができるとしている。その時の措置は「appropriate」なものとはいえ、協力の一部あるいは全部の停止も含まれる。

共通規定に続く各地域のプロトコルは、協力のための枠組（第Ⅰ部）と協力のカギとなる分野（第Ⅱ部）という同じ部構成にはなっているが、編の構成と文言は地域の実情を反映している。たとえばアフリカプロトコルの第Ⅰ部では、非 ACP 構成国も加盟している[37] AU との関係、とりわけ AU が 2015 年に採択した長期開発計画「アジェンダ 2063」との関係、そしてアフリカ経済共同体や AfCFTA（African Continental Free Trade Area：アフリカ大陸自由貿易圏）との関係、また EU 自身が交渉を継続している EU-AU サミットといった各地域協力間の関係を考慮する。ステークホルダーとの協議については、アフリカプロトコル（第 5 条）にだけ「consultation」の前に「open and transparent」という表

37）アフリカプロトコルは、AU 加盟 55 カ国のうち ACP 構成国である 48 カ国に適用される（本稿執筆時点）。なお、OACPS 協定と AU-ACP パートナーシップに EU の加盟国間協力にも似た一貫性（coherence）と相互補完性（complementarity）の保証を求めている。Alfonso Medinilla, *New beginnings or a last hurrah? The OACPS-EU Partnership in 2021–2041*, ECDPM Briefing Note, No.130（April 2021）, Maastricht: ECDPM, p.1.

記がある。

また、アフリカプロトコルでは良い経済ガバナンスや、ジェンダー平等を意識した教育を含む人的資本への注力、ビジネスや投資環境の整備、エネルギーや運輸そしてデジタルといったインフラ、知的財産、食品にかかる地理的表示(GI)、コモディティ依存から脱却した産業化、グリーン経済・循環型経済にかかる民間セクターの活性化、EPAを通じた貿易協力、不必要な技術的障壁の削減ないし撤廃、AfCFTA、持続可能で質の高い農業、製造業、サービス、運輸、持続可能なエネルギーならびに効率的なエネルギー相互接続（アフリカ内およびアフリカ―EU間)、デジタル経済、ツーリズム、科学技術や研究開発など、EUが注視している地域だけに詳細かつ広範なトピックが扱われている（第Ⅱ部第Ⅰ編)。第Ⅱ編以降は共通規定を踏襲した形にはなっているが、最貧国がサハラ以南のアフリカに集中していることもあり、アフリカプロトコルの内容は他の地域と比べて包括的かつ詳細にわたる。

たとえば保健分野においてはHIVやパンデミック、顧みられない熱帯病、ユニバーサルヘルスカバレッジにも言及している（第32条)。土壌劣化（第47条）や洪水、砂漠化の規定が設けられている。平和や安全にかかる地域的な相互協力については、アフリカ平和安全保障アーキテクチャ（APSA）や「アジェンダ2063」を参照し（第55条)、人権やガバナンス、民主主義にかかる規定では人権や人々の権利に関するアフリカ憲章やAUのガバナンスに関するアーキテクチャ（AGA）を参照する（第65, 67, 69条）など、アフリカ地域独自の取り組みも参照している。

カリブ海プロトコルに特徴的な規定として、森林や野生動物、ブルー経済と呼ばれるアクアカルチャー、マリンカルチャー等がある（第15条)。またハイチ問題に言及し（第2条2)、自然災害への回復性確保や包括的な災害管理にかかる条項がある（第30条)。CARICOM（カリブ共同体）の単一市場を支援し、CARIFORUM（カリブ海フォーラム）とEUとの間のEPA導入を支援する（第13条)。その一方で、CARIFORUMが地域としてEUと完全な、すなわちモノに限らずサービスも含めたEPAを2008年10月に暫定適用したことと関係が

あるのか[38]、サービスについての規定はアフリカほど詳しくはない（第 14 条）。

太平洋プロトコルは、海面上昇に言及して気候変動対策の重要性に触れ（第 9 条）、天災に対する回復性（第 12 条）に言及している点が特徴的である。その一方で民間部門の発展やサービスについては、他よりも短い言及にとどまる。ツーリズムや文化遺産（第 24 条）、海上輸送や航空部門での協力を通じた接続性（第 26 条）、海洋ガバナンスとりわけ魚類資源の持続可能な保全・管理や不法漁業活動、有害な漁業補助金といった漁業関連の規定が特徴的である（第 30 条から第 34 条）。保健については、非感染性疾患の予防と管理、メンタルヘルスについてアフリカプロトコルより多くの言及がある（第 44 条）。なお、カリブ海と太平洋プロトコルには海外領土規定がある（ともに第 6 条）。

このようにして、ポスト・コトヌ協定は共通規定の傘のもと、地域の特徴に合わせた地域ごとのプロトコルを設けた。

Ⅳ　協定交渉における EU の制度的アレンジメント

前節および前々節で概観した通り、ポスト・コトヌ協定交渉の方針は 2016 年には既に政策文書に見られ、それらはほぼ協定に反映された。だとするとポスト・コトヌ協定に見られる EU-ACP 諸国間関係の変化は、Brexit や新欧州委員会発足といった 2016 年以降の事象ではなく 2016 年までの事象から説明されるべきである。ポスト・コトヌ協定前文には EU 条約と EU 機能条約の考慮が明記されている。また EU と加盟国が署名当事者であるため、EU と加盟国の調整もまた条約に基づいている。そこで本節では、一次法と二次法が定める制度的なアレンジメントから、2016 年の文書発表に至る経緯を明らかにしたい。そこには、条約上 EU が重視する諸価値、諸原理・原則から対外政策ひいては開発協力政策が導き出されていることがうかがえる。

38）当 EPA の「完全」性については、以下の文献を参照した。Tony Heron, “Asymmetric bargaining and development trade-offs in the CARIFORUM-European Union Economic Partnership Agreement,” *Review of International Political Economy* 18: 3（2011）, pp.328−357.

1993年に発効したEU設立条約（マーストリヒト条約）には、開発協力規定（編）が設けられた。そこでは、持続可能な経済・社会開発、世界経済への穏やかな統合、貧困の克服のために、加盟国が実施する開発援助政策を補う（complement）形でEUの政策を実行すると定められた。EUの政策は、民主主義、法の支配、人権の尊重や基本的自由といった諸原則を発展させるというEUの設立目的に寄与するように進められるとも定められた（第130u条）。

本稿執筆時点で最新の条約は、2009年に発効したリスボン条約である。リスボン条約のうち基本原理や機関等について定めたEU条約では、EUが人の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配、人権の尊重といった諸価値に基礎をおくと明記されている（第2条）。第3条ではEUの目的として、本論と関わりのある語だけでも対外国境管理、亡命者庇護、移民、高水準の環境保護、持続可能な発展、社会的排除および差別とのたたかい、男女平等、経済的・社会的・地域的な結束、加盟国の連帯、文化的および言語的多様性、文化遺産の保全が列挙されている。さらに世界との関係においては、EUはその価値と利益を支持および促進するといい、平和、安全、持続可能な発展、連帯と相互の尊重、自由で公正な取引、貧困の根絶および人権の保護に寄与し、国連憲章の原則の尊重を含めて国際法の厳格な遵守と発展に寄与すると定めている。対外行動に関する一般規定および共通外交・安全保障政策に関する特別規定（第V編）では、民主主義、法の支配、人権および基本的自由、人間の尊厳の尊重、平等と連帯、国連憲章および国際法の原則の尊重を掲げている（第21条）。そして民主主義、法の支配、人権および国際法の原則強化と支援、平和の維持、貧困の根絶、すべての国家の世界経済への統合の奨励、持続可能な開発確保のための天然資源の持続可能な管理、災害に直面する人々の支援などのために共通の政策と行動を追求すると定めている。

個別の政策運営を定めたEU機能条約では、EUの政策・活動の策定ならびに実施において高水準の雇用促進、適切な社会的保護、社会的排除とのたたかい、高水準の教育、訓練ならびに人間の健康保護が考慮される（第9条）。同様に、政策・活動の策定や実施にあたっては性別、人種もしくは民族的出自、

宗教あるいは信条、障がいや性的指向に基づく差別などともたたかい（第10条）、環境保護要件（第11条）や消費者保護要件（第12条）も課される。第79条では移民の流れの管理、加盟国に合法的に居住する第三国国民の公正な処遇、不法移民と人身売買防止等を目的とした共通移民政策が定められている。第191条では、環境政策が人間の健康保護だけでなく天然資源の慎重な利用や気候変動とのたたかいなどの目的追求に寄与すると定めている。

対外行動に関する規定では、その第Ⅰ編第205条にてEU条約第21条（上記）や第22条の一般規定にしたがうと定めている。第Ⅱ編にはEPAに関わる共通通商政策の規定があり、第Ⅲ編に第三国との協力および人道援助規定が設けられてその第1章に開発協力規定が存在する。開発協力は対外行動の原理と目的の枠組のなかで行われると明記され（第208条）、貧困の削減と根絶といった目的そして相互補完と相互強化の原則が明記されている。

以上のように、EUの開発協力政策はEUの設立目的、EUが重視する諸価値、そしてそれらを反映した対外政策の文脈の中で実施される。コトヌ協定締結の際にEUは民主主義や法の支配、人権、グッド・ガバナンスを強調したが、リスボン条約の発効はそれらに加えて女性や子どもの権利、若者、教育、環境保護、気候変動とのたたかい、天然自然資源の持続可能な管理といった分野も重視されることを示唆する。

実際の政策は条約の定めにしたがってEU諸機関が生み出し、制定された政策や取り組みは二次法という形で発表される。たとえば、2000年に理事会と欧州委員会が採択した「開発政策に関する共同声明」では、国連や世界銀行、国際通貨基金、DACといった支援組織のアプローチと足並みをそろえて貧困削減を重視しつつ、EUが取り組む貧困は所得や金銭の欠乏ではなく様々な面（雇用や教育、生活資源へのアクセス等）における脆弱さだと定義して、そうした脆弱性立て直しが開発協力政策の目的だと強調した。貧困削減のためには持続可能な発展と世界経済への参加が必要だと強調し、開発資源を貧困削減効果があるところに配分する方針が定められ、支援資源を有効に管理するためにグッド・ガバナンスにも取り組むと明言した[39)]。

翌年には欧州委員会が文書「第三国での人権および民主化の促進におけるEUの役割」を発表し、ミレニアム開発目標（MDGs）と貧困削減が開発政策の主目的であるとし、グッド・ガバナンスと参加型民主主義が機能しているところでこそ貧困削減が達成されると明記した[40)]。さらに2003年には欧州委員会が文書「ガバナンスと開発」を発表して、グッド・ガバナンスが民主主義、人権、法の支配とともに開発に不可欠だと明記し、対話と参加に基づく途上国主導による援助戦略策定を求めた[41)]。支援額についても2005年にEUと加盟国代表が合意に達し、2010年までに援助額をGNI比で0.56%に引き上げ、2015年に0.7%まで引き上げることにした[42)]。一連のEU文書は、国際援助組織、MDGs、開発援助資金をめぐる国際的合意といった、マーストリヒト条約締結後リスボン条約までに生じた国際的な取り組みの成果をEUの政策に反映させている。国際的な取り組みを参照しているだけに、途上国としてはEUの方針には抵抗しづらい。

2005年12月には、欧州委員会、理事会、欧州議会の間で「開発に関する欧州のコンセンサス」が調印された。これは、貧困削減とMDGsという目的、貧困に対して多面的に取り組む姿勢、オーナーシップ、パートナーシップ、市民社会の参加、グッド・ガバナンスといったキーワードや開発援助政策の原則である一貫した政策、加盟国とEUの調整、そして政策の相互補完性（policy coherence, coordination and complementarity）を改めて確認したものであった[43)]。

既加盟国ほど海外領土や植民地との関わりはなく自らがEUからの支援を必要とした中・東欧諸国10カ国以上がEUに加盟し、リスボン条約が締結された後欧州債務危機のただ中にあった2011年には、EUが「変化への課題」を採択し、最も支援を必要としてかつ最も効果が高くなるところに資源を集中さ

39）共同声明の内容については、以下の文献を参照した。井上、前掲注9)、89-90頁。

40）同論文、90頁。

41）同論文、90頁。

42）井上淳「貧困削減と途上国支援――グッド・ガバナンスと国際機構」、庄司克宏編『国際機構　新版』（岩波書店、2021年）、227頁。

43）同書、227頁。

せること、1パートナーあたり3セクター以下に集中すると方針を表明した。その際、人権、民主主義、グッド・ガバナンスだけでなく包摂的で持続可能な人間開発も重視すると表明した[44)]。

2015年には国連総会で「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択され、SDGsが掲げられた。SDGsはMDGsを引き継ぎつつも、誰ひとり取り残さない持続可能で社会包摂性のある世界を実現するために目標を増やし、17の課題・169のターゲットを掲げて2030年までに国際社会に取り組むよう促している。MDGsが強調した貧困、飢餓、健康、教育、ジェンダーに加えて気候変動、格差、持続可能な消費と生産、陸上生態系保護、海洋資源の持続可能な利用、水・衛生、持続可能なエネルギーアクセス、成長・雇用、イノベーションなど、生活から経済活動、社会にわたる目標を定めている。目標が多岐にわたるのは、SDGsが人（people）、地球（planet）、繁栄（prosperity）、平和（peace）、パートナーシップ（partnership）という「5つのP」に焦点を当てているためである。

2015年は、SDGsだけでなく第3回開発資金国際会議においてアディスアベバ行動目標（7月）が採択され、気候変動に関するパリ協定（12月）も採択された年であった。そのうちパリ協定では、EUとACPは連携して交渉にあたった[45)]。欧州に難民が大量に流入した時期と重なる2016年6月には、「EUの外交安全保障政策のためのグローバル戦略」が発表され、EUが世界における影響力あるアクターになるべく、民主主義、ルールに基づいたグローバル秩序、エネルギー安全保障、人の移動、気候変動、過激主義、テロ、サイバー問題、近隣諸国との外交、紛争といった安全保障上の新たな挑戦に対して、一致して責任をもってパートナーシップを重視して関与すると表明した[46)]。

44）井上淳『はじめて学ぶEU歴史・制度・政策』（法律文化社、2020年）、192頁。

45）Carbone, *supra* note 5, pp.52−53.

46）High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*（Brussels, June 2016）.

こうした動向に合わせるかのように、EU は 2017 年には持続可能な開発のための基金（EFSD）を準備した。EDF とは異なり EFSD は「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」で掲げられた目標とパリ協定とを達成するべく、気候変動対策、再生可能エネルギー、資源効率に関わることに一定比率を拠出するよう求めた[47]。また、同年に EU 諸機関は「開発に関する新たなコンセンサス」を採択し、開発協力に取り組む際のビジョンと行動を共有した。コンセンサスでは、EU 諸機関と加盟国は協力して SDGs に取り組むこと、その際には SDGs と同様に「5 つの P」を重視することが強調され、より強く包摂的なマルチステークホルダーパートナーシップも強調された。EU と加盟国双方の行動は相互に強化され、相互補完性とインパクトを保証するよう調整されたものにするよう定められた[48]。開発政策の一貫性（Policy Coherence for Development: PCD）も強調され、貿易、金融、環境と気候変動、移民と安全保障といった政策間の相乗効果が追求されることになった。ODA を増やして、GNI 比 0.7% に到達するよう努力することも定められた。

貿易の面では、EU は ACP との間で WTO ルールに整合的な貿易関係の構築が急がれており、一部地域とは 2000 年代から 2010 年代にかけて EPA 交渉を進めていた。そのようななか、EU は 2015 年 10 月に文書「万人のための貿易」を発表し、責任のある貿易と投資政策に向けて EU 条約に定めた共通の価値や目的の実現をうたった。すなわち、現代の新たな経済の現実に対応しつつも政策の透明性を高め、持続可能な開発や人権、グッド・ガバナンスを促進し、消費者や市民の期待や信頼に応える交易や投資を進め、製造過程においても人権や労働基準、環境保護を配慮するよう強調した。それは、貿易相手国に対しても、企業に対しても強調された[49]。

このようななか、コトヌ協定評価とポスト・コトヌ協定案の策定が行われた。

47）井上、前掲注（44）、192-193 頁。

48）同書、193 頁。

49）文書の内容については、以下による。European Commission, *Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy*, COM（2015）497final, Brussels, 14.10.2015.

イギリスのEU残留是非を問う国民投票は2016年6月に実施されたが、リスボン条約第50条を用いて正式に離脱を届け出たのは2017年3月でその後、正式離脱までには時間がかかった。つまり、EDFの一般予算化を含めたポスト・コトヌ協定交渉の方向性はBrexit確定より早くに決まっており、Brexitから協定交渉の結果を説明することには無理がある。同様に、2019年に発足したフォン・デア・ライエン（Ursula von der Leyen）委員長を中心とした新欧州委員会の重視する地政学に基づいたEU世界戦略、アフリカ重視の戦略、そしてそれまで「開発総局」と称していた部局を「国際パートナーシップ総局」に改称したことがポスト・コトヌ協定に影響を与えたとすることにも、やはり無理がある。

V　地域的国際機構研究ならびに地域的国際機構間関係研究の可能性

本論文は、ポスト・コトヌ協定交渉をめぐる論考に対して、Brexitや新欧州委員会発足などを契機に交渉の方向性が決まったのではなく、2016年の時点で国際的な取り組みとEUの取り組みの蓄積とを踏まえた方向づけがなされた様を描いた。本論は、EUの取り組みが一次法と二次法の諸規定を経て過去の取り組みの蓄積の上に導き出されることを示したものの、2010年代の二次法の展開をもう少し詳しく踏まえる余地があったという点で課題が残った。同時多発テロ、加盟国増加（拡大）、リーマン・ショック、ギリシャ危機を経て、2010年代にはシリア問題、難民問題、ウクライナ問題と次々と対外関係にかかる難題が降りかかった。FTA交渉も活発になり、気候変動の取り組みも盛んになった。そうした安全保障、移民・難民、環境、貿易と多分野にわたる展開が、それぞれの政策同士の連動へと展開する様子を明らかにすることができれば、近年何かと各種政策領域がリンクする[50]EU政策の分析に寄与するだ

50）EUには元々政策間のリンケージが見られたが、21世紀以降、とりわけフォン・デア・ライエン委員会発足後はグリーン（環境）と雇用・成長そしてICTの連関が強調されるなど、より政策領域間の連関が複雑になり、分析者も複数政策領域に対する理解が求められるようになってきている。

ろう。

課題が見つかる一方で、ポスト・コトヌ協定交渉を通じて EU の交渉相手も国際機構になりつつあり、国際機構間関係研究の可能性が感じられた。ACP 諸国は OACPS に組織化され、たとえば環境や人権などの分野において EU の取り組みに似た文言やアプローチを採用する。AU は「アジェンダ 2063」にちなんで AfCFTA など経済統合を進めており、それは過去に EU が通った道そのものでもある。元来、EU 以外の地域協力は *de facto* な協力に過ぎないとされてきたが、ここにきて *de jure* な地域統合が進む可能性がある。EU-ACP 諸国関係分析にあたって、EU と OACPS、EU と AU といった国際機構間関係に焦点を当てなければならないケースも出てくるだろう。それらがパートナーシップの強化に成功すれば、価値を共有してそれを政策に反映させる地域的国際機構が増え、世界政治においてこれまでとは異なるインパクトをもたらす可能性がある。今後の研究課題としたい。