

多元的開放型リージョナル・ガバナンス 形成過程としての欧州近隣諸国政策

—F. タシナーリの論考を手がかりに—

蓮見 雄

Yu Hasumi, The European Neighbourhood Policy as a Process
of Shaping the Plurilateral-Open Regional Governance

【要 旨】

欧州近隣諸国政策は、これまでEU拡大が前提としていた「内」と「外」の二分法を超える新しい課題を提起している。EUの近隣諸国は、統合のプロセスとしてのEUが、グローバル・ガバナンスのアクターとしてのEUに出会う場だからである。EUは、補完性原理に基づく多元的な「制度の共同体」が作り出す規範を、ある程度の選択の幅の範囲内で（時に加盟しないまま）国家が自発的に受け入れ、開放的な「市場の共同体」が生み出す利益を分かち合い、「安全保障の共同体」を維持する自主性に基づいたヒエラルキー的システムを作り出している。近隣諸国を「市場の共同体」ばかりでなく、部分的に「制度の共同体」の活動に参加させ、さらにEUを支える「理念の共同体」を一般化し、ENP行動計画や「地域の共同体」を通じて近隣諸国に普及させていくことは、「制度の共同体」によって生み出された多元的開放型のガバナンス・モデルを受け入れる社会的土壌を作り出していく。こうしてEUは、「内」のボーダーを崩していくシステムから「外」のボーダーをも崩しながら、新しいグローバル・ガバナンスを構築していくシステムに転換していく潜在的可能性を持つ。この意味において、欧州近隣諸国政策の実現過程は「多元的開放型リー

ジョナル・ガバナンス」の形成過程である。

【キーワード】

補完性原理, ヨーロッパ, EU, ワイダー・ヨーロッパ, 共同体

目次

はじめに一仮説の提示

1. 「安全保障の共同体」を支える「制度の共同体」
 - 1) 「内」なる「制度の共同体」の構築：「内」と「外」の峻別
 - 2) 加盟とパートナーシップ：「内」と「外」の緊張緩和と選別的統合
 - 3) グレーゾーンと欧州近隣諸国政策：「内」と「外」の曖昧化
2. EUのグローバル・プレーヤーへの飛躍？
 - 1) コック・レポートの含意
 - 2) グローバル・プレーヤーとしてのEUとENPI
 - 3) ポスト・ウェストファリア時代の多元的開放型ガバナンス・モデルとその拡張
 - 4) EUの「十誡」：「理念の共同体」の一般化
 - 5) ワイダー・ヨーロッパ構想から欧州近隣諸国政策へ
3. 「地域の共同体」を通じたEUの影響圏の拡大

おわりに

多元的開放型リージョナル・ガバナンス 形成過程としての欧州近隣諸国政策

—F. タシナーリの論考を手がかりに—

蓮見 雄

はじめに一仮説の提示

拙稿「大西洋統合と欧州近隣諸国政策」において指摘したように、欧・米間において、一時的にイラク戦争や環境政策を巡る意見の相違が顕在化したとしても、安全保障の分野やグローバルなルール設定における欧・米の連携は強固であり、それは大西洋経済統合と補完関係にあると考えられる¹。

冷戦終結後の1990年代、欧州近隣諸国への対応において、欧・米は「すべてを自由に (whole and free)」という点で一致しており、EUにとって安全保障と統合は一体のものであった²。しかし、2004年のビックバンの結果、こうした政策を継続することは困難となり、拡大の限界、言い換えればどこまでが「ヨーロッパ」なのかという問題が提起されることになった。第5次拡大後にEUと境界を接することになった新たな欧州の近隣諸国との関係は、現在の「ヨーロッパ」の概念と異なるもの、つまり国家間の対立、全体主義イデオロギー、戦争といったヨーロッパ自身の過去³、そして政治的不安定、未解決の

¹ 蓮見雄「大西洋統合と欧州近隣諸国政策」『経済学季報』2007年第57巻第1・2号。

² F. Tassinari, "Variable Geometries-Mapping Ideas, Institutions and Power in the Wider Europe", *CEPS Working Document*, No. 245, Nov. 2006, pp.10-11.

³ *Ibid.*, p. 4.

紛争，組織犯罪，イスラム原理主義など⁴の新しい脅威に，どう対処するかという問題を提起しているからである。

こうしたことから，第5次拡大の実現とほぼ同時進行で，統合（加盟）を前提としないワイド・ヨーロッパ構想が立案され，それが次第に欧州近隣諸国政策（European Neighbourhood Policy=ENP）として統一された政策となったのである。同時に，欧州安全保障戦略（European Security Strategy=ESS）が立案されたことも見落としてはならない。

加盟を前提としないが故にコンディショナリティの有効性について批判があり⁵，欧州近隣諸国政策が曖昧な性格を持つのは，「ワイド・ヨーロッパがヨーロッパの概念的，戦略的，空間的限界に関わっているという事実による」⁶。F. タシナーリの見解によれば，「プロセス」としてのEUが「アクター」としてのEUに出会うのがまさにこのワイド・ヨーロッパである。その「引力作用のパワー」がその「規範のパワー」に出会うのがまさにここである。唯一無二（*sui-generis*）のガバナンス・システムとしてのEUが，生まれつつある外交プレーヤーとしてのEUに出会うのはまさにここである」⁷。

言い換えれば，欧州近隣諸国を媒介としてEUの「内」と「外」の安全保障問題が一体化し，「内」と「外」の峻別を前提として成立していた「安全保障の共同体」であったEUは，いわば世界の安全保障に積極的に関与するグローバル・プレーヤーへと脱皮しなければならなくなった。それは，EUという地域統合内におけるガバナンスがグローバル・ガバナンスにおけるEUの役割と分かちがたく結びついた「多元的開放型リージョナル・ガバナンス（Plurilateral-Open Regional Governance）」の形成過程と解釈することができる。「多元的開放型リージョナル・ガバナンス」が「内」と「外」に対するEUの引力を支えているという筆者の仮説を示すのが図1の概念図である。

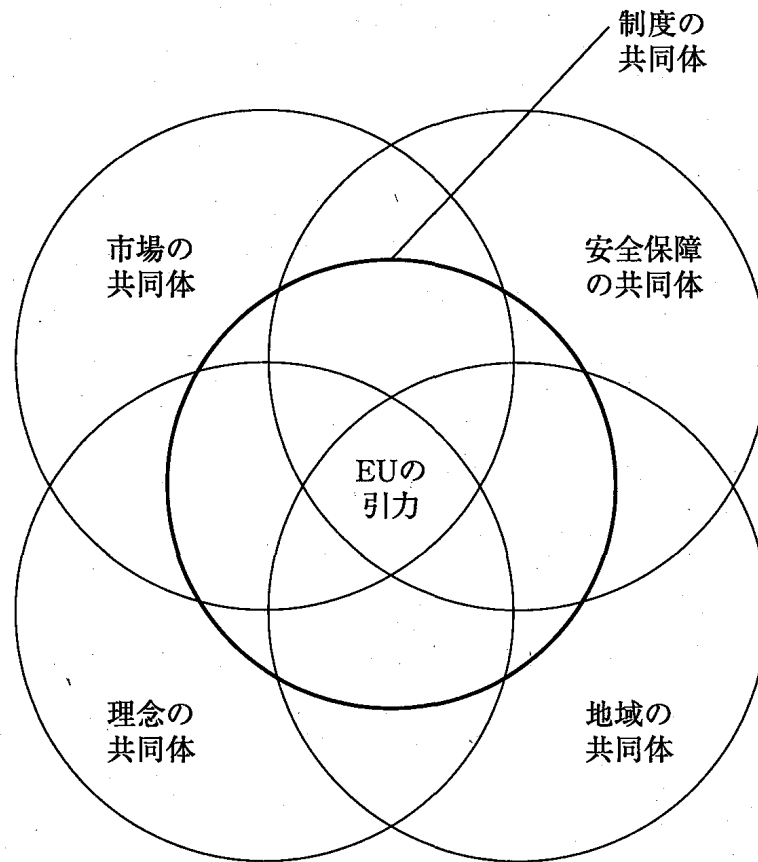
⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁵ たとえば，次の文献を参照。H. Grabbe, "How the EU should help its Neighbours", *CER policy brief*, June 2004.

⁶ F. Tassinari, 2006, *op. cit.*, p. 31.

⁷ *Ibid.*

図1 「多元的開放型リージョナル・ガバナンス」による域内外に対するEUの引力



出所：筆者作成

EUは、補完性原理により国家を組み込んだ多面的な「制度の共同体」が作り出す規範を、ある程度の選択の幅の範囲内で（時に加盟しないまま）国家が自発的に受け入れ、開放的な「市場の共同体」が生み出す利益を分かち合い、「安全保障の共同体」を維持する自主性に基づいたヒエラルキー的システムを作り出しており、その規範はネットワーク外部性により近隣諸国に拡張していく可能性を持つ。これをポスト・ウェストファリア時代の「多面的開放型リージョナル・ガバナンス」と呼ぶことができる。ENPは、「価値の共有+経済協力+経済発展の前提となる安全保障」を基礎として、対象国の自主性を尊重した「共有 (joint ownership)」のもとに実施されるソフトセキュリティ戦略である⁸。近隣諸国を「市場の共同体」ばかりでなく、部分的に「制度の共同体」の活動に参加させ、さらにEUを支える「理念の共同体」を一般化し、

ENP 行動計画や「地域の共同体」を通じて近隣諸国に普及させることは、「制度の共同体」によって生み出された多元的開放型のガバナンス・モデルを受け入れる社会的土壌を作り出していく。こうして EU は、「内」のボーダーを崩していくシステムから「外」のボーダーをも崩しながら新しいグローバル・ガバナンスを構築していくシステムに転換していく潜在的可能性を持つ。

EU の「内」と「外」の諸問題一体化の展開のあり方は分野ごとに異なっており、たとえば次のような点が指摘できよう⁹。(1)「市場の共同体」においては「外」へのユーロ経済圏の拡大、および WTO 等の国際経済機構や FTA での交渉を通じた「内」の経済ルールの「外」への普及（つまりグローバル・スタンダードの形成力）、(2)「安全保障の共同体」においてはハードセキュリティにおける NATO との連携を基礎としつつ、相対的に自律性を保持したソフトセキュリティ戦略、(3)「理念の共同体」においては社会経済モデルや文化の影響力、(4)「地域の共同体」においては、「内」と「外」のボーダー・リージョンを包む下からの自発的地域連携による内発的発展の可能性。このように、分野ごとに「内」と「外」との関係性は異なっているが、それは、加盟国のオートノミーと EU への権限委譲を組み合わせた多元的 (plurilateral) な EU の「制度の共同体」を通じて実現され、特に周辺地域に位置する

⁸ この見解は、以下の拙稿に基づいている。蓮見雄「欧州近隣諸国政策とは何か」『慶應法学』第2号、2005年。

⁹ 近年、優れた研究が相次いで出版されていることが示唆するように、これらの問題は重要な研究課題として広く認識されている。たとえば、田中俊郎・小久保康之・鶴岡路人編『EU の国際政治—域内政治秩序と対外関係の動態—』(慶應義塾大学出版会、2007年)は、EU の「内」と「外」の関係性を踏まえた EU の再検討を試みている。以下、関連する主な先行研究を示す(順不同)。若森章孝・八木紀一郎・清水耕一・長尾伸一編著『EU 経済統合の地域的次元』(ミネルヴァ書房、2007年)、田中素香著『拡大するユーロ経済圏—その強さとひずみを検証する』(日本経済新聞社、2007年)、羽場久美子・小森田秋夫・田中素香編『ヨーロッパの東方拡大』(岩波書店、2006年)、植田隆子編『EU スタディーズ1 EU の対外関係』(勁草書房、2007年)、八谷まち子・間寧・森井裕一著『EU 拡大のフロンティア—トルコとの対話』(信山社、2007年)。これまでの筆者の見解を示すものとして、蓮見雄「「ひとつのヨーロッパ」とボーダー・リージョンの新たな役割」『経済学季報』(第55巻第1号、2005年)、および坂口泉・蓮見雄著『エネルギー安全保障—ロシアと EU の対話』(東洋書店、2007年)。

「外」に対して影響力を拡大しつつある。

なお、一般に 'plurilateral' は、WTO 交渉における 'plurilateral agreement' のように「複数国間」を示すものである。しかし、本稿では「多元的」としている。筆者は、EU の「内」において加盟国間の交渉と同意を通じて形成されてきた、統一化アプローチと調整的アプローチを組み合わせた EU のガバナンス（「制度の共同体」）の特徴を示すために 'plurilateral' という表現を使用している。周知のように、安全保障分野は加盟国の協力に基づくものであり、不参加（オプト・アウト）も認められている。最も EU の権限が強い経済統合分野においても、リスボン戦略の段階では、競争政策と並んで、OMC（裁量的政策調整）による加盟国のオートノミーの重要性が増している¹⁰。この規制的基準（regulatory standards）と最良の実践（best practice）を分野ごとにどのように組み合わせていくかは、EU の「内」におけるばかりでなく、「外」に対するその引力に影響を与えたと考えられる。

こうした問題意識から、本稿では、F. タシナーリの論考を手がかりとして、欧州近隣諸国政策を「多元的開放型リージョナル・ガバナンス」の形成過程という仮説にもとづいて考察し、内向きの「安全保障の共同体」であった EU が、それを維持するためにも、特に欧州近隣諸国や中央アジアの安全保障に積極的に関与するグローバル・プレーヤーとしての役割を担わざるを得なくなり始めている可能性を示す。

なお、本稿は、ロシアと EU の経済関係に関する筆者のこれまでの研究の副産物であり、試論の域を出るものではないことをお断りしておきたい。しかし、筆者は、ロシア・EU の経済関係を分析する過程で、グローバル・ガバナンスにおける欧州近隣諸国政策の含意について、さらにロシアと EU のエネルギー安全保障の焦点となっている中央アジアの諸問題について考えざるを得なくなったのである。

¹⁰ これについて詳しくは、以下の文献を参照。蓮見雄「グローバル経済ガバナンス問題と国際機構・EU—「市場との対話」と「市民社会との対話」の両立は可能か—」『慶應法学』第5号、2006年、192-199頁。

1. 「安全保障の共同体」を支える「制度の共同体」

1) 「内」なる「制度の共同体」の構築：「内」と「外」の峻別

優れて地域統合である EU は、常に外部とのボーダー・リージョンの問題を処理しなければならなかったが、これまでは「内」と「外」を峻別することによって対処してきたといえよう。平和と繁栄の共有、すなわちヨーロッパ・アイデンティティの確立と EU 統合を通じたその制度化は、同時にヨーロッパ的でないものとイメージされる貧困、暴力、権威主義といったものをあらかじめ排除することによって可能となった。まさにこの枠組みを提供したのが冷戦体制であり、国家社会主義の存在は、EU 統合を促進する不可欠の条件であった。「内」と「外」を峻別し、EU 内部では、安全保障問題そのものが生じない条件を生み出すことが追求され、経済統合はその手段と位置づけられた。

近年、ますます多くの政策決定が EU レベルで行われるようになり、EU は 5,000 以上の規則、指令を有し、年間 500 以上の政策を決定している¹¹。1992 年末時点の単一市場とマーストリヒト条約の影響を考慮した表 1 によれば、政策分野の 28 項目中で財・サービス、農業、資本移動の分野を含む経済分野を中心とする 11 項目について、ほぼすべての決定が EU レベルにおいて行われている。その他の分野においても、5 つの分野（エネルギー、厚生、社会福祉、参加、警察・公共秩序）を除き、EU と国家とが共同で決定を行うヨーロッパ化（Europeanization）が進行し、国内システムに変革を迫っている¹²（表中の指標で 3 以上）。

表 2 が示すように、EU は、ルール形成、政策形成、規制、監督、促進（facilitator）といった様々な役割を果たしているが、その役割は課題ごとに極めて異なっている。それは、EU というシステムそのものの複雑性に加えて、加盟国・地方自治体の主体・民間主体との関係において EU が果たしている役

¹¹ M. Longo, "European Integration: Between Micro-regionalism and Globalism", *Journal of Common Market Studies*, 2003, Vol. 41, No. 3, p. 483.

¹² *Ibid.*, pp. 483-485.

表1 EUにおける政策分野と権威のレベルの変化(1950-2001年)

年	1950	1957	1968	1970	1992	2001
I. 経済的諸問題						
1 財・サービス	1	2	4(3)	4(3)	4	4
2 農業	1	1	4	4	4	4
3 資本移動	1	1	1	1	4	4
4 人・労働者	1	1	2	2	3	4
5 運輸	1	2	2	3(2)	2	3
6 エネルギー	1	2	1	1	2	2
7 通信	1	1	1	1	2	3
8 環境	1	2	2	2	3	3
9 地域発展	1	1	1	1	3	3
10 競争	1	2	3(2)	3(2)	3	3
11 産業	1	2	2	2	2	3
12 通貨・信用	1	1	2	2	2	4
13 外国為替・融資	1	1	3(2)	4(2)	2	4
14 歳入・課税	1	1	3(2)	3(2)	2	3
15 マクロ経済	1	1	2	1	2	4
II. 社会・文化的諸問題						
1 労働条件	1	1	2	2	2	3
2 厚生	1	1	1	1	2	2
3 社会福祉	1	2	2	3(2)	2	2
4 教育・研究	1	1	3(2)	3(2)	2	3
5 労務管理関連	1	1	1	1	1	3
III. 政治制度の諸問題						
1 司法・財産権	1	1	1	2	3	4
2 市民権	1	1	1	1	2	3
3 参加	1	1	2(1)	2(1)	2	2
4 警察・公共秩序	1	1	2(1)	2(1)	1	2
IV. 国際関係・対外安全保障の諸問題						
1 通商交渉	1	1	3	4	5	5
2 経済的・軍事的支援	1	1	1	1	2	4
3 外交・国際機構加盟	1	1	2(1)	2(1)	2	4
4 国防・軍事	1	1	1	1	2	3

注：1＝すべての政策決定が国家レベルで行われる。
 2＝一部の政策だけがEUレベルで行われる。
 3＝国家レベルとEUレベルの双方で政策決定が行われる。
 4＝ほとんどの決定がEUレベルで行われる。
 5＝すべての決定がEUレベルで行われる。
 () 内は、1992年の再評価による。

出所：M. Longo, "European Integration: Between Micro-Regionalism and Globalism", *Journal of Common Market Studies*, 2003, Vo. 41, No. 3, p. 484. なお、本表は、過去の複数の研究成果を組み合わせで作成されたものであるが、詳細については出所の文献を参照のこと。

表2 経済分野におけるEUの法的権限、役割、ガバナンス方式

法的権限	EUの役割	ガバナンス方式	事例
EUの法的権限	ルール形成	EUに規制権限を委譲	単一市場
	政策形成	EUの制度に排他的権限を委譲	共通農業政策, 貿易, ユーロ域における通貨政策
	規制	EUの制度に司法あるいは規制権限を委譲	合併規制
共同の法的権限	ルール形成	EUに規制権限を部分的に委譲(枠組法や指令を通じて)	単一市場
	政策形成	EU財政に財政機能を部分的に委譲	結束政策
	監督	場合によっては制裁によってコミットメントの執行を求める	安定・成長協定における国家の補助金
	促進	場合によってはインセンティブによって国家の政策の調整を促す	労働市場

出所: A. Sapir, P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwing, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Vinals, H. Wallace, *An Agenda for a Growing Europe-The Sapir Report*, Oxford, 2004, p.98.

割の多様性によって生み出されるものである¹³.

しかし、「共同体方式」と「政府間協力」の諸形態の間にEUの選択があるというのは全くの誤解である」と、サピル・レポートは指摘している。共同体方式にも極めて大きな多様性、国家を超える協力の諸形態にも極めて大きな多様性があり、前者は後者へ、後者は前者へと次第に変化していく。そこでは、EUの諸制度、国家の諸制度は、分野ごとに異なった様々な役割と責任をともなっている¹⁴。国家主権 (sovereignty) の諸原則を尊重しつつ、国民国家レ

¹³ A. Sapir, P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwing, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Vinals, H. Wallace, *An Agenda for a Growing Europe -The Sapir Report*, Oxford, 2004, pp. 97-98.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 95-96.

ベルばかりでなく、EUをコーディネーターとするポスト国民国家の多面的なガバナンスの中に自由と民主主義の諸価値が埋め込まれている。国家の権限がEUに委譲される場合でも、EU権限とEU・加盟国の共同権限が併用された。財政主権にみられるような、加盟国が最終的権限をもつが、EUのサーベイランス・制裁を受けるコミットメント。経済と社会に関わる領域の大半は加盟国レベルで決定・実施されるが、相互サーベイランス、対話、ベンチマークが大きな影響力をもつ調整。情報交換と相互評価、EUレベルでの関与なしに加盟国内部で決定・実施される国家の自律性 (autonomy)。これらは、基本条約、規則、指令、決定、勧告・意見からなるEU法、制裁、財政的刺激、ガイドライン、自発的な政策の収斂、NGOを含む加盟国内外の多様なステークホルダーとの対話という道具を活用し、分野ごとに様々なガバナンス形態をとることによって確保されている¹⁵。

こうして加盟国は、複雑で非効率だが柔軟なガバナンスの網の目に組み込まれ、排他的な国家主権 (sovereignty) は対外協調的な国家の自律性 (autonomy) に置き換えられた。加盟国間の対立は、様々な道具を利用した政治的手続きによって妥協に導かれ、もはや安全保障問題とはならず、EU内部の問題は脱セキュリティゼーション (de-securitization) される¹⁶。このように、補完性原理を組み込んだ「制度の共同体」は、EU内部の脱セキュリティゼーションを確保する手段であった。こうしてEUは「安全保障の共同体」となった。

2) 加盟とパートナーシップ：「内」と「外」の緊張緩和と選別的統合

ところが、EU内部において時間をかけて形成されてきたこのガバナンス・システムは、規範と空間の限界に達すると、たちまち機能不全に陥る。その境

¹⁵ *Ibid.*, pp. 93-95.

¹⁶ この視点は、次の文献に示唆を受けている。P. Joenniemi, A. Makarychev, "Process of Border-making and Border-breaking: The Case of Kaliningrad", *Working Papers Series in EU Border Conflicts Studies*, 2004, No. 7. なお、ここでの用語法は、次の文献におけるものとは、必ずしも同じではない。B. Buzan, O. Wæver, J. Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Rienner, 1998.

界の外側における相互関係は、再びセキュライズされ、国家主権、国境、領土をめぐる安全保障が問題となる。ここでは、EU統合は、平和と繁栄の共有を大陸全体に広げる共同体とはみなされず、守るべきオアシスとなる¹⁷。

この「内」と「外」との緊張は、加盟とパートナーシップという2つの異なった政策ツールに具体化された。中東欧諸国とロシア・CIS諸国に対する支援政策も、1994年以降、加盟を前提としたPHAREと加盟を想定しないTACISに峻別された。旧ソ連から独立した国々の中でバルト三国だけが前者に分類されたのは象徴的である。

加盟の約束は、EUの最も強力な政策ツールであった。コペンハーゲン基準という加盟のコンディショナリティは、「外」に対する外交手段というばかりでなく、「外」を「内」に取り込む道標である。その達成について一次的責任を負うのは加盟候補国であるとしても、加盟の約束が成立した後、EU内部の規範への収斂のプロセスは、加盟候補国と加盟国の参加を得て、加盟前支援を行うEUとの共同責任の下で進められる脱セキュライゼーションのプロセスであり、民主化はその不可欠の要素となる。このプロセスが進行し始めると、「外」の安全保障は「内」の安全保障と一体化し、加盟を永遠に先延ばしにするというオプションを選択する余地は狭くなっていく。

この点で、EU加盟のコンディショナリティは、ワシントン・コンセンサスと異なる。IMFのコンディショナリティは、政策対話によって部分的に共同管理の要素をもつが、交渉の余地があるわけではなく、その目的は、ワシントン・コンセンサスの遵守によって規制緩和を求め、市場を開放することにある。少なくとも、それが市場の自動調節機能を回復させ、市場による合理的な資源配分を可能にするとの前提がある。したがって、その成否は市場の反応次第である。ところが、現実には、しばしば経済混乱が生じ、それにとまなう政治不安あるいはナショナリズムが台頭し、結果として強権体制を利するとしても、IMFは結果責任を負わないのである¹⁸。

¹⁷ F. Tassinari, "Security and Integration in the EU Neighbourhood-The Case for Regionalism", *CEPS Working Document*, 2005, No.226, pp. 2-3.

この「外」から「内」への道筋の背後には、EU統合の深化と拡大の緊張関係がある。拡大は、将来の加盟国を繁栄させ民主化する展望をもたらし、そこから生じる潜在的脅威を加盟交渉の過程を経て脱セキュリティゼーションすることによってEUの安全保障となる。ところが、統合プロセスは永続的に変化し続けるので、拡大はEUの政体としての正当性に対する挑戦となる。新しい加盟国のより遅れた経済条件、あるいはEUとは対照的な国内政策や外交政策は、事実上、EUそのものの不安定性を生み出し、EU統合の深化を促進することになる¹⁹。

一方、パートナーシップは、加盟とは異なった目標、異なった結果を求めるツールである。加盟もパートナーシップもともにその根拠となるのは「ソフトな」パワーであり、EUは、近隣諸国に義務を課すのではなく説得するのであり、無理強いするのではなく、惹きつけるのである。その違いは、パートナーシップが、対象国を「内部化」するのではなく、EUの「外」においたまま「安定化」することを目指している点にある。ロシアを例外として、パートナーシップ国は、魅力的な協力を提案されることはあっても、ほとんど交渉の余地はない。彼らは、相談を受けるが、協力の条件・計画・決定は「共有」されたプロセスではない。これは、加盟交渉のプロセスとは決定的に異なる。言い換えれば、EUのパートナーシップ・プログラムにおいては、近隣諸国を「他者」とすることによって近隣諸国に関与するという逆説が生じる²⁰。

3) グレーゾーンと欧州近隣諸国政策：「内」と「外」の曖昧化

このように、EUは、「外」の安全保障問題を「内」に取り込むことによって脱セキュリティゼーションし、「安全保障の共同体」を維持・拡張してきたのである。ところが、この統合の拡大と深化の好循環によって支えられたメカニズムは、第5次拡大以降の加盟候補諸国、さらに新しい近隣諸国との関係に

¹⁸ IMFのコンディショナリティの問題点については、以下の文献を参照。蓮見雄「グローバル経済ガバナンス問題と国際機構・EU」『慶應法学』第5号、2006年、187-189頁。

¹⁹ Tassinari, 2005, *op. cit.*, p. 4.

²⁰ *Ibid.*, p. 5.

において新たな挑戦を受けている。国家の多元的なガバナンスへの組み込みとそのガバナンスの道具は、長年にわたる統合過程の中で醸成されてきたものである。したがって、その制度への適応と習熟を促すプロセスは、ツイニングや加盟前支援を通じて行われるにせよ、一定の時間を必要とし、短期間の加盟交渉と加盟基準の達成で完成するものではなく、国ごとに具体的な準備が必要である。ところが、ソ連というヨーロッパにおける求心力の崩壊とその後の長期にわたる混乱という事態を受けて、流動化した東欧諸国やソ連から独立したバルト諸国の安全保障問題が浮上した。これらの国々は、一斉に西欧への回帰を志向し、EUはヨーロッパの求心力としてこうした国々を受け止め、後戻りを防止しなければならなかった。しかし、当初、ビッグバン方式の拡大は想定外であり、差別化 (differentiation) の原則が重視されたのは当然であった。結局、10カ国の拡大を認めたビッグバン方式が採用されたが、その結果、新規加盟諸国は、脱セキュライゼーションを支えるEUの多元的なガバナンスへの適応と習熟が必ずしも十分ではないままに加盟することになった。これは、EU内に「外」の安全保障問題が持ち込まれることを意味した。中東欧諸国の場合は、国境犯罪や密貿易、不法移民といった「ソフトな」安全保障問題を、キプロスは、国境紛争や軍事対立を含む「ハードな」安全保障問題を、EUの「内」に持ち込んだのである。

これに加えて、西バルカン問題は、コソボ紛争に対するEUの外交・安全保障政策の失敗を思い出させるものだった。EUは、ヨーロッパの中心部で再び同様のことが繰り返されないように、西バルカン諸国に将来の加盟の可能性を示さなければならなかった。さらに、トルコの加盟は、ヨーロッパ・アイデンティティの問題をクローズアップするばかりではない。それは、EUが、穏健なイスラム国家を暴力的なイスラム原理主義の解毒剤として取り扱うことができるかどうかという、まさに「外」の安全保障問題を持ち込むのである²¹。

しかも、第5次拡大は、エネルギー安全保障問題に典型的に見られるように、欧州近隣諸国、さらにその先の中東や中央アジアの諸地域との安定と繁栄の共

²¹ Tassinari, 2005, pp. 4-5.

有をどのようにして構築していくかという問題が、EUの「内」の安全保障にとっても焦眉の課題となることを意味していたのである²²。

こうして拡大後を想定した新しい戦略が必要となった。

2. EUのグローバル・プレーヤーへの飛躍?

1) コック・レポートの含意

オランダの財務大臣・副首相(1989~1994年)、オランダ首相(1994~2002年)を務めたウィン・コックによるレポート「EUを拡大する—成果と挑戦」は、拡大EUの今後の課題を包括的に論じている。コック・レポートは、ビッグバン方式の拡大が現実視される2002年末の状況の中で、当時のプロディ欧州委員長が、2003年3月末までという4カ月間に拡大の成果とその後の課題についてレポートを求めたものである²³。同レポートは、次のような5つの重要課題を指摘している²⁴。

- ① ヨーロッパにおいてともに行動する。
- ② ヨーロッパ経済を強化する。
- ③ ヨーロッパを市民にとってより安全にする。
- ④ ヨーロッパの近隣諸国とのパートナーシップを発展させる。
- ⑤ ヨーロッパに世界の諸問題について「一つの声」をもたせる。

①、②は欧州憲法条約(批准失敗後、EU改革条約案)とリスボン戦略というEUの政治・経済的統合の深化、③、④、⑤はそれぞれEU内部、EU外部の近隣諸国、そして世界の安全保障の強化である。このように、拡大の問題は、

²² たとえば、次の文献を参照。蓮見雄「EUの対外エネルギー政策とユーラシア」『ロシア・ユーラシア経済』2007年10月号

²³ W. Kok, *Enlarging the European Union—Achievements and Challenges, Report of Wim Kok to the European Commission*, European University Institute, 2003, p. v.

²⁴ *Ibid.*, p. 5.

EU統合の深化と安全保障と深く関わっている。一方において、EUは、過去4次の拡大を重ね、その度に制度的工夫を重ねながら統合を深化させてきており、東方拡大もまたその延長線上に位置づけることができる。他方で、第5次拡大は、このような「大陸規模のオペレーション」にEUが取り組まなければならなくなったという点で、これまでの拡大とは性格を異にしている。

さらに主体的条件も変化する。コック・レポートは、新規加盟諸国には、これまでの「意思決定の受容者」から「意思決定者」になるという重要な心理的变化が生じるので、「拡大EU内において、共通の目標や時に妥協が必要であることを見失わずに、EUの活動の様々な分野における新規加盟諸国の立場を定めることが必要になる」と指摘している。そして、こうした状況の下で上記のような野心的な課題に挑戦するには、「首尾一貫した計画」が必要であり、これが本レポートを提出する理由である、と序文を締めくくっている²⁵。

留意すべきは、当初、拡大の後に新しい東の隣国となるロシアとの関係を念頭にWNIS（ウクライナ、ベラルーシ、モルドヴァ）を主たる対象として、不法移民・組織犯罪等の流入や近隣の地域紛争を防ぐことによってEU内部の安全保障を確保する手段として立案されたワイダー・ヨーロッパ構想が、次第に南の隣国をも加えながら世界戦略ともいべき性格を帯びていったことである。これは、キプロス問題やトルコ加盟問題とも無関係ではない。言い換えれば、コック・レポートの指摘する③の課題の手段として位置づけられていたにすぎなかった④の課題が、次第に⑤の課題とリンクし、③、④が⑤の構成要素となり内外の安全保障が一体化していったのである。コック・レポート作成の日付は2003年3月19日となっているが、この年にワイダー・ヨーロッパ構想が、次第に目標とその実現のための道具を整えて欧州近隣諸国政策として統一された戦略となり、しかもそれが欧州安全保障戦略と手を携えて形成されていったことを考えれば、「首尾一貫した計画」を示したコック・レポートの重要性が理解できるであろう。

この「首尾一貫した戦略」の中では、「内」と「外」の二分法でEUを理解

²⁵ Kok, *op. cit.*, p. 6.

することは困難となる。「内」「外」を峻別することによって成立していた「安全保障の共同体」はもはや維持できず、EUは、「内」で形成された理念、秩序、規範、それを支える道具を「外」に普及させることによってグローバル・プレーヤーとして積極的に世界の安全保障に関与することなしには、「内」の安全保障が確保できなくなったのである。

2) グローバル・プレーヤーとしてのEUとENPI

ENPは、2007-2013年のEUの財政「グローバル・プレーヤーとしてのEU」という項目の中で予算的裏付けを手にした。2004年9月、パッテン（対外関係担当）、ニエルセン（開発担当）、フェアフォイゲン（拡大担当）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、次のような課題が示された²⁶。

- ・ 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・プレーヤーとしてのEU

新しいEU財政では、加盟前支援、欧州近隣諸国政策、貧困対策、紛争予防、危機管理など100以上の対外政策が「グローバル・プレーヤーとしてのEU」に統一される。本稿の関心から最も重要な変化は、Tacis、MEDAが「欧州近隣・パートナーシップ」(European Neighbourhood and Partnership Instrument=ENPI)に統一され、以前より32%増額されたことである²⁷。ENPIによれば、「新しい分断ラインの創出を避けるためには、EUの外部境界に沿った有効なクロス・ボーダー協力のための障害を取り除くことが特に重要である。クロス・ボーダー協力は、近隣諸国のボーダー・リージョンとEU

²⁶ D. Monca, "EU Community Budget 2007-13: External Relations", *European Security Review*, 2004, No.24, isis Europe, pp. 7-9.

²⁷ http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm なお、ロシアはENP対象国ではないが、対ロシア支援予算もENPIに含まれている。

全体及び近隣諸国との調和のとれた領土的統合とのあいだにおいて、統合された持続可能な地域発展に貢献すべきである。「この目的は、外交の諸目的を環境的に持続可能な経済・社会的結束と組み合わせることによって最もよく達成されうる」²⁸。

このように、欧州近隣諸国政策は、EUがグローバル・プレーヤーとしての役割を自覚し、EUの政策とその道具の中に「内」と「外」を含む政策となったのである。言い換えれば、欧州近隣諸国政策は、世界の安全保障、EU内部の安全保障、EUの近隣諸国の安全保障が分ち難く結びつき始めている状況に対する対策である。それは、EUの共通価値という「理念の共同体」を基礎として、グローバル・ガバナンスに積極的に関与していくことを示したEUの対外政策の革新だと考えることができよう。リージョナルなガバナンス問題が、同時にグローバル・ガバナンスにおけるEUの役割の強化という課題と不可分となりつつあるという意味で、ENPの成立過程と今後の展開は、「多元的開放型リージョナル・ガバナンス」の形成過程と解釈しうるのである。

3) ポスト・ウェストファリア時代の多元的開放型ガバナンス・モデルとその拡張

EUの「内」と「外」のジレンマは、EUの多元的開放型ガバナンス・モデルともいえる性格に起因している(表3)。ヨーロッパにおける国際関係は、国際関係の単位としての国民国家を超え、中心のパワーが弱まる場所では、アクターが離れていくヒエラルキー的なシステムによって特徴づけられる。EUは、補完性原理に基づき国家をシステムの中にとりこんだ多元的な「制度の共同体」と開放型の「市場の共同体」の組み合わせによって「安全保障の共同体」を生み出すガバナンス・モデルである。これを、ポスト・ウェストファリア時代の多元的開放型ガバナンス・モデルと呼ぶことができる。EUの文脈

²⁸ Regulation (EC) No 1638/2006 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, *Official Journal of the European Union*, 9.11.2006, L310

表3 EUを中心とする多元的開放型リージョナル・ガバナンスの構成

EU コア諸国	オーストリア, ベルギー, フィンランド, フランス, ドイツ, ギリシャ, イタリア, ルクセンブルグ, オランダ, ポルトガル, スペイン
EU「オプト・アウト」諸国	イギリス, デンマーク, アイルランド, スウェーデン
新加盟国	キプロス, 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, マルタ, 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
EEA 諸国	アイスランド, ノルウェー, スイス
加盟候補国, 将来の加盟候補国	クロアチア, トルコ, マケドニア, セルヴィア, モンテネグロ, ボスニア・ヘルツェゴヴィナ, アルバニア
近隣諸国 (欧州)	アルメニア, アゼルバイジャン, ベラルーシ, グルジア, モルドヴァ, ロシア, ウクライナ
近隣諸国 (その他)	アルジェリア, エジプト, イスラエル, ヨルダン, リビヤ, モロッコ, パレスチナ自治政府, シリア, チュニジア
近隣諸国 (中央アジア)	カザフスタン, クルグズスタン, タジキスタン, トルクメニスタン, ウズベキスタン

出所: F. Tassinari, "Security and Integration in the EU Neighbourhood-The Case for Regionalism", *CEPS Working Document*, No. 226, 2005, p. 3 の表に加筆・修正, および中央アジアを追加. 近隣諸国は, 欧州近隣諸国政策対象国とは必ずしも一致していない.

において, 国家は明確な構成要素であり, 「中心からの距離」は地理的に測られるばかりではない. より重要なことは, 「中心からの距離」は, EU の統合の程度という制度的要因を基礎として測られることである. 国家は, この疑似帝国の「中心」との関係における自らの位置を選択する合理的な柔軟性を持ち続けてきた. イギリスは, EU 加盟国であるが, ユーロ域ではない. デンマーク, スウェーデンは, シェンゲン協定に参加しているが, ユーロ域ではない. ノルウェーやスイスは, 「制度の共同体」そのものには参加していないが, 「市場の共同体」のルールを受け入れ, 単一市場の一部を構成している. 新加盟国も, いずれこうした EU 内における位置を選択する機会を与えられるであろう. 将来の加盟候補国は, ある時点で制度的障壁を超えることができるだろう. しかし, こうした柔軟な選択が可能となるのは, 加盟しないとしても, 「制度の

共同体」における多元的交渉の結果として作り出される「市場の共同体」の規範を自発的に受容している「内」側においてである。「制度の共同体」が生み出すルールを内外の国々が自発的に受け入れ、「市場の共同体」の生み出す利益を分かち合うシステムが、「安全保障の共同体」を生み出すのである。一方、「外」側、つまり欧州近隣諸国は、制度的障壁によってその空間と切り離されているが、EU内の政治的決定によってますます影響を受けるようになってきている。ユーロ圏のひろがり、その貨幣的表現に他ならない。このように、EUは、拡張の要素を内在させた多元的開放型ガバナンス・モデルと特徴づけることができるのである。だが、それが機能するのは、「制度の共同体」の強化によって、求心力が維持される限りにおいてである。こうして、欧州近隣諸国は、EUの「内」と「外」、「拡大」と「深化」とがせめぎ合う場となる。

4) EUの「十誡」：「理念の共同体」の一般化

冷戦後、EUの周辺諸国が一斉にEU加盟を目指す中で、EUは、「外」を「内」に取り込む際の基準を一般原則として定義する必要に迫られた。それが、次の3項目からなるコペンハーゲン基準である。

- 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障する安定した諸制度を有すること（政治的基準）
- ② 市場経済が機能しており、EU域内での競争力と市場力に対応するだけの能力を有すること（経済的基準）
- ③ 政治的目標ならびに経済通貨同盟を含む、加盟国としての義務を負う能力を有すること（EU法の総体の受容）

上記①は、欧州憲法条約草案I—2条においても規定されている共通の価値であり、EUが「理念の共同体」によって支えられている政体であることを示している。つまり、①「理念の共同体」、②「市場の共同体」、③「制度の共同体」のすべてを自発的に受け入れることが、加盟条件となっている。だがこれは、「内」に入る場合の原則であって、「外」においても常に受容される一般的

価値を目指したものではない。

しかし、「内」の安全保障が、「内」と「外」のグレーゾーンである近隣諸国のみならず、世界の安全保障と分かちがたくリンクし始めると、安全保障の基礎としてヨーロッパの共通の価値を再定義し、EUの外部に留まる国々にも受け入れられるように一般化することが必要になる。エマーソンは、これをEUの「十誡」として次のように定義している²⁹。

- ① 汝は、真に民主的で人権と法の支配を尊重せよ。
- ② 汝は、4つの移動の自由（財、サービス、資本、労働）を保障せよ。
- ③ 汝は、人々、諸地域、諸国家のあいだの社会的結束に奉仕せよ。
- ④ 汝は、将来の世代の利益のために、持続可能な経済発展を保障せよ。
- ⑤ 汝は、ナショナリズムを排し、市民の多角的アイデンティティを擁護せよ。
- ⑥ 汝は、連邦的重層的ガバナンスを保障せよ。
- ⑦ 汝は、世俗的ガバナンスを保障し、社会における多文化的プルラリズムを擁護せよ。
- ⑧ 汝は、国際問題について多角的な秩序を促進せよ。
- ⑨ 汝は、正当な理由のない他者に対する脅迫や軍事力の行使を慎め。
- ⑩ 汝は、上記の誡めを支持する近隣諸国に対して開放的、抱擁的、統合的（open, inclusive and integrative）であれ。

この「十誡」を基準とした場合、EUが、ロシア、中国と一致するところは限られており、米国とは、①、②、③、⑤、⑥、⑦の6つの点で概ね一致する。しかし、米国は、④、⑧、⑨、⑩の4つの点でEUと異なる。米国は、京都議定書を拒否したことが示すように持続可能な発展に対する関心が低く、イラク戦争が示すようにマルチラテラリズムに冷淡で、軍事力を行使する用意があり、近隣諸国を包括していく統合的レジームがかけている³⁰。

²⁹ M. Emerson, "What Values for Europe? The Ten Commandments", *CEPS Policy Brief*, 2005, No. 65.

どの理念がより魅力的でグローバルな規範となるのかという視点から見た場合、ブッシュ政権のユニラテラリズムは、米国のモデルの弱点を示している。ブッシュはグローバル民主主義の目標を掲げたが、その具体的な手段は不明である。戦争は、コストがかかり不確実である。また、EUの理念からみて極めて貧弱なロシアがEUと共存できるかどうかは、ユーラシアの安定にとって重大な問題となっている。

理念の普及という点で示唆を与えてくれるのが「民主主義のグラヴィティ・モデル」であり、それ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リティは、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³¹。

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」の区別は相対的であり、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。

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。そして、「EUの十誡」は、ヨーロッパ・アイデンティティを世俗化しつつ（キリスト教を除く）、

³⁰ *Ibid*, pp. 2-3.

³¹ 詳しくは、次の文献を参照。Emerson, Noutcheva, "Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation," *CEPS Working Document*, 2004, No. 214.

「理念の共同体」の本質を失わず、「他者」に対してそれを「宣伝」あるいは「布教」し、「安全保障の共同体」を拡張していく正当性の根拠となりうる。

5) ワイダー・ヨーロッパ構想から欧州近隣諸国政策へ³²

1990年代初、EUの第5次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。

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計画」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Takis-CBC（1996年）が補完的な政策として導入された³³。2000年にはINTERREG IIIがスタートするが、ここでは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INTERREG 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³⁴。「ヨーロッパ空間開発計画」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

³² 本節は、蓮見雄「欧州近隣諸国政策とは何か」『慶應法学』第2号、2005年を要約したものである。

³³ 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。詳しくは、次の文献を参照。B. Jorgensen, "Cross-border Co-operation and EU Enlargement", -in *The NEBI Yearbook 2001-2002*, 2002, Springer.

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³⁵。

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。

このように、拡大EU域外国境地域の問題が、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月に作成さ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「ワイドー・ヨーロッパ」である³⁶。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。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「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制度構築」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。

³⁴ ただし、この段階では、WNIS（ウクライナ、ベラルーシ、モルドヴァ）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。

³⁵ EC, *European Spatial Development Perspective*, 1999, p.7.

³⁶ J. Solana, C. Patten,, *Wider Europe*, 7 August, 2002.

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，モルドヴァ）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な対処するか，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³⁷。

「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」。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，モルドヴァ，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・ダイメンション（Eastern Dimension）という主張を背景としてワイダー・ヨーロッパ構想として始まったが，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³⁸。

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³⁹。ここでは，拡大が影響を与える地域として，ロシア，WNIS（ウクライナ，ベラルーシ，モルドヴァ）とともに南地中海諸国があげられた。2003年6月のテ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。

³⁷ 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ーウクライナ国境の問題があげられる。前者については，蓮見雄『琥珀の都カリーニングラードーロシア・EU協力の試金石』東洋書店，2007年，後者については，蓮見雄「EUの東方拡大とロシアーヨーロッパ共通経済空間の可能性ー」『ロシア東欧貿易調査月報』7月号，2003年，pp.33-37を参照。

³⁸ M. Emerson, "European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?", *CEPS Working Document*, 2004, No. 215, p.7.

³⁹ EC, *Wider Europe -Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern & Southern Neighbours Communication from the Commission*, Brussels, 11/03/2003.

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⁴⁰。同理事会は、欧州委員会コミュニケばかりでなく、「上級代表による貢献」を歓迎するとし、これらに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⁴¹。

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安全保障の問題を指摘している⁴²。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み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 が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。

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」⁴³が採択され、2004～2006年に既存の PAHRE, Tacis, MEDA (地中海支援) の国境域協力の政策手段や INTER-REG 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政策のオプションについて検討することとなった。

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委員会提案」⁴⁴が提出されたのである。

⁴⁰ J. Solana, A Secure Europe in a Better World, submitted by J. Solana, to European Council, Thessaloniki., 20 June, 2003.

⁴¹ Thessaloniki European council Presidency Conclusions 19 and 20 June 2003.

⁴² A Secure Europe in a Better World European Security Strategy.12 December, 2003.

⁴³ EC, Paving the way for a New Neighbourhood Instrument, Communication from the Commission, Brussels, 01/07/03.

⁴⁴ EC, 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.

3. 「地域の共同体」を通じた EU の影響圏の拡大

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」⁴⁵ 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。

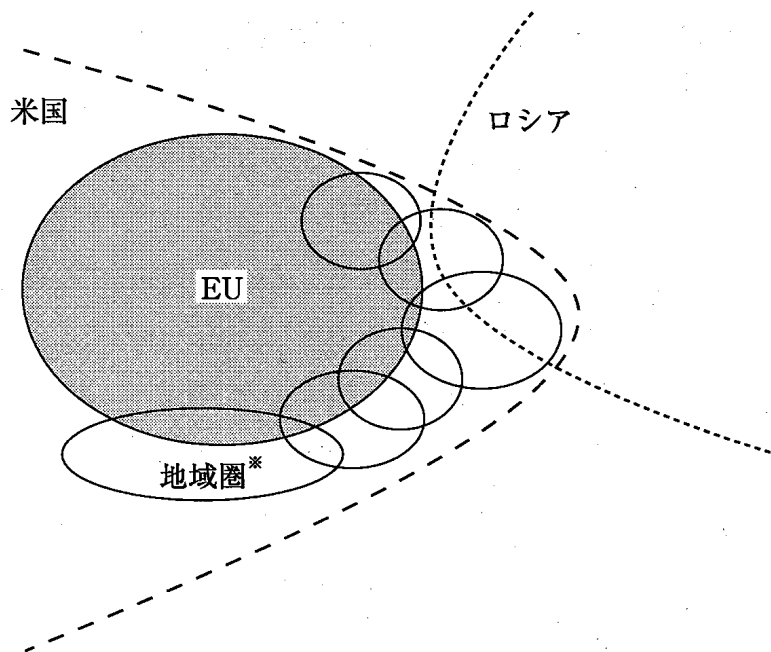
ENP は、当面加盟の展望のない国々に対する政策を一つの政策パッケージに統一するために、「差別化」を強調し、各国の状況に応じてベンチマークを設定するテーラー・メイド方式をとり、バイラテラルな行動計画を作成している。これは、EU 主導で、近隣諸国を分類し、段階的に安全保障の環を広げようとするものである。テーラー・メイド方式の採用は、大きな政治・経済的格差、さらには文化的相違に柔軟に対応すると同時に、「EU の十誡」を基準にした近隣諸国に対する EU のいわば対外的な分割統治戦略でもある。

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。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。①北欧は EU の戦略思考にノーザン・ダイメンションを加え、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、ウクライナなどの東の近隣諸国との協力の重要性（イースタン・ダイメンション）を、というように域外国境地域に関わる利害を EU 内に持ち込んだ。

この差別化の原則に基づいたテーラー・メイド方式の行動計画は、経済協力

⁴⁵ G. Verheugen, The European Neighbourhood Policy, Prime Ministerial Conference of the Vilnius and Visegrad Democracies: "Toward a Wider Europe :the new agenda" Bratislava, 19 March. 2004.

図2 第5次拡大以降のEUの近隣諸国への影響圏の拡大の概念図



注 * Regional constellations

出所：F. Tassinari, "Variable Geometries-Mapping Ideas, Institutions and Power in the Wider Europe",
CEPS Working Document, No. 245, 2006, p. 12.

を梃子に内外国境域における地域協力を通じて「EUの十誡」に示されるような一般化されたEUの共通価値を普及させていくことによって安全保障を確保しようとする極めて戦略的なものであると考えられる。国境を越えた協力を促進する地域・空間政策を備えた「制度の共同体」は、下からの地域協力枠組みであるユーロリージョンレベルばかりでなく、INTERREGや空間政策を通じた複数の国境をまたぐ広域の地域レベルでの域内協力を促進し、内発的発展の可能性をもつ「地域の共同体」を生み出していく制度でもある。欧州近隣諸国政策は、こうした「地域の共同体」を「外」に向けて広げていく政策でもある。しかも、拡大は、北欧やポーランド、リトアニアのウクライナへの支持に見られるように、EUの「内」と「外」との連携を強める可能性を含んでいる⁴⁶。

F. タシナーリによれば、こうした「内」と「外」が曖昧化した状況下にお

⁴⁶ 一例として、将来的にロシア北西地域を地域クラスター形成の要因として組み込もうとするバルト開発フォーラムの試みがある。蓮見雄「欧州北部におけるクラスターの形成とロシア」『ロシア・ユーラシア経済』2007年3月号を参照。

ける欧州近隣諸国へのEUの影響圏の拡大は、図2のように、ボーダー・リージョンを含むサブ・リージョナルな地域協力が重なる「新しい中世」的なモデルである⁴⁷。それは、国家主権による内外の明確な区別を前提としたハブ・アンド・スポーク的でウエストファリア的な関係性とは異なり、ボーダーは透過性を持ち、多角的な政治的忠誠の共存が許容されるものである⁴⁸。それは、内部編成において多角的 (plurilateral) であると同時に、外部との関係性において開放性 (open) を特徴としている。

おわりに

第5次拡大の実現にあわせて、欧州近隣諸国政策と欧州安全保障戦略が策定された。これは、拡大後の新たな欧州秩序の形成において、EUがより積極的な役割を担うことを展望し、「制度の共同体」「市場の共同体」「安全保障の共同体」を強化するための「首尾一貫した計画」の必要性を訴えたコック・レポートが示唆していたものであった。

だが、欧州近隣諸国政策は、これまでの拡大が前提としていた「内」と「外」という二分法を超えるという全く新しい課題を提起している。F. タシナリーが指摘するように、統合の歩みを続け深化しながら多角的開放型のガバナンス・モデルを形成しつつある「プロセス」としてのEUが、グローバル・プレーヤーという「アクター」としてのEUに出会うのが、まさに欧州の近隣諸国だからである。

欧州近隣諸国政策は、最初から統一されたEUの外交戦略として起草されたものではない。それは、拡大を首尾良く実現し、拡大後に混乱が生じないようにするために、近隣諸国との関係をどのように再構築するかという現実的課題に対処する中で、次第に統一した対外政策への成長していったのである。「価値の共有＋経済協力＋経済発展の前提となる安全保障」を基礎として、対象国

⁴⁷ これについて詳しくは、前掲の蓮見雄「大西洋統合と欧州近隣諸国政策」を参照。

⁴⁸ Tassinari, 2006, pp.10-11.

の自主性を尊重した「共有 (joint ownership)」のもとに実施されるソフトセキュリティ戦略は、EUの価値を一般化し、「安全保障の共同体」を可能とした「制度の共同体」が生み出したEUの多元的開放型ガバナンス・モデルを受け入れる社会的土壌を育んでいく。「内」と「外」が曖昧化する中で、ボーダー・リージョンは、EUが形成してきた多元的開放型ガバナンス・モデルの近隣地域への拡張を媒介するアリーナとなる。ここに、リージョナル・ガバナンスとグローバル・ガバナンスにおけるEUの役割が分かち難く結びついた「多元的開放型リージョナル・ガバナンス」が形成されていくという可能性を描くことができる。

だが、その試みは、まだ始まったばかりである。2年あまりを経て欧州近隣諸国政策は必ずしも目立った成果をあげているわけではなく、2006年12月にはENPの強化策が打ち出された⁴⁹。これによれば、ENPは、統合、共有 (joint ownership)、具体性、基金の有効利用という点で優位性を持っているが、それを一層強化することが必要である。特に経済面では、「深く包括的な自由貿易協定」の追求、貿易・経済規制や投資環境の改革支援強化、重要な部門での経済的統合・協力の強化、エネルギー・輸送に関する多角的協定や輸送ネットワーク網の拡張、ビジネス同士のコンタクトなどが指摘され、「より魅力的な提案」をすることが必要であると指摘されている。政治面では、紛争解決においてEUがより積極的な役割を果たすこと、ENP諸国におけるEUの外交的プレゼンスを高めること等が指摘されている。

これに加えて、2006年12月、EUは、対中央アジア戦略 (The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership) の立案を決定し、これを2007年6月に採択した。その背景には、中央アジアが、対ロシア政策、対中国政策、そして何よりもエネルギー安全保障の焦点となっているという事情があると考えられる。これに基づき「2007-2013年の対中央アジア支援地域戦略文書」が作成されている⁵⁰。この文書によれば、EUは、これまでもバイラテ

⁴⁶ EC, ON STRENGTHENING THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY, COM(2006)726 final, 2006.

ラルに中央アジア諸国とパートナーシップ・協力協定を締結してきたが、地域レベルでの対応が必要になっている。その目的は、①当該地域における安定と安全保障の促進、②中央アジアとの関係強化、③欧州安全保障戦略の実現、④エネルギー供給の多角化、⑤国連ミレニアム開発目標の実現、である。

以上、本稿では、「多元的開放型リージョナル・ガバナンス」の形成過程という仮説に基づいて第5次拡大後のEUと近隣諸国との関係を理解しうる可能性を示した。しかし、ENP強化策の効果や中央アジア戦略の実現性には多くの不確定要素がある。そして何よりも、この仮説は、EU側から見た構図を示したものであって、欧州近隣諸国政策の対象国や中央アジアから見たものではないという本質的限界をかかえている。対象国側の対応を含む考察は、今後の課題である。

⁵⁰ EC, Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013.