

博士学位論文

# ヨーロッパの一体性を求めて

— 欧州統合へのイギリスの政府間主義的アプローチ —

2014年9月

愛知県立大学大学院国際文化研究科  
国際文化専攻

山田亮子

## 目 次

序 章	1
第 1 節 ヨーロッパの統合をめぐる二つの立場	
第 2 節 先行研究の検討	4
2-1 超国家的統合の立場からの評価	
2-2 新たな視点からの再考	7
第 3 節 先行研究の問題点と本研究の課題	10
第 4 節 二つの課題の歴史的背景	14
4-1 イギリス主導によるヨーロッパの統一	
4-2 「制限された責任」の原則	17
第 5 節 論文の構成	19
第 6 節 英仏の対立と WEU の位置付けについて	21
<b>第 1 章 欧州政治協力（EPC）の進展とイギリス</b>	<b>26</b>
はじめに	
第 1 節 EPC の登場—フーシェ・プランからハーグ・サミットまで	29
1-1 政治統合の始まりとフーシェ・プランの挫折	
1-2 ハーグ・サミット	31
第 2 節 EPC 発足と時代背景	33
2-1 EPC とイギリス	
2-2 東西デタントに伴う諸問題	34
2-3 デタントと EPC 発足との関連	37
2-4 デタント・EPC・イギリスの EC 加盟	38
第 3 節 デタントの進行と英・仏・西独の収斂	39
3-1 複数の新展開	
3-2 NATO の分裂	40
3-3 超大国デタント	42
3-4 EPC の発展	
第 4 節 「欧州外交政策」の登場とイギリスの貢献	44
4-1 EPC の強化	

4-2	範囲の拡大	46
4-3	単一欧州議定書	47
4-4	イギリスの構想	48
	おわりに	50
<b>第2章</b>	<b>ブレア政府の方針転換と共通外交・安全保障政策（CFSP）</b>	<b>55</b>
	はじめに	
第1節	仏独の協調とイギリスの孤立	57
1-1	仏独の共同提案	
1-2	メイジャー政府とマーストリヒト条約	59
第2節	ブレア政府とアムステルダム条約	62
2-1	国益に適う構想	
2-2	譲歩と抑制	63
第3節	中立国による提案の背景と影響	66
3-1	提案の背景	67
3-2	イギリスとの共同歩調	68
第4節	安全保障・防衛政策の発展	70
4-1	方針転換の本質とサン・マロ英仏共同宣言	
4-2	アメリカの反応	75
	おわりに	78
<b>第3章</b>	<b>ブレア政府の欧州政策とイラク戦争参戦への道</b>	
	―― 二人の外相の視点から	84
	はじめに	
第1節	ヨーロッパの指導的パートナー	86
1-1	EU 拡大へのイニシアティヴ	87
1-2	人道的介入とコソボ紛争	89
第2節	ブレア首相の逸脱 ― イラク戦争参戦の決断	93
2-1	参戦の前提条件	94
2-2	安全保障理事会での合意を求めて	97
2-3	逸脱と抵抗	99

第 3 節	ヨーロッパへの回帰	103
	おわりに	107
<b>第 4 章</b>	<b>イラク戦争後の EU 安全保障・防衛政策の新展開</b>	
	一 欧州憲法条約草案をめぐる攻防とブレア政府の功績	113
	はじめに	
第 1 節	欧州憲法条約草案と EU 内分裂の危機	115
1-1	コンベンション開催の背景	116
1-2	コンベンションとイギリス	117
1-3	バルニエ報告書の提案とイギリスの異議	118
1-4	対立の焦点	120
第 2 節	対立から妥協へ — 新しい緊急対応部隊構想の形成	121
2-1	英仏共同の防衛イニシアティヴ	122
2-2	4 か国によるミニ・サミットの波紋	124
2-3	合意に向けた交渉と二つの妥協	125
2-4	欧州憲法条約の合意	128
第 3 節	共通安全保障・防衛政策（CSDP）の成立が意味するもの	129
3-1	ブレア政府の功績	
3-2	CSDP に対するイギリス政府の評価	132
	おわりに	135
<b>終 章</b>		<b>141</b>
第 1 節	政府間協力と統合の推進	142
第 2 節	課題の検討と各章での成果	143
2-1	第 1 章での検討の成果	144
2-2	第 2 章での検討の成果	145
2-3	第 3 章での検討の成果	147
2-4	第 4 章での検討の成果	148
第 3 節	本研究の意義	151
	<b>参考文献</b>	<b>154</b>
	<b>資料（EU と NATO の拡大・略年表）</b>	<b>160</b>

# 序 章

## 第 1 節 ヨーロッパの統合をめぐる二つの立場

2014 年現在、28 か国を構成国とする欧州連合（EU: European Union）は、フランス・西ドイツ・ベルギー・オランダ・ルクセンブルク・イタリアの 6 か国を創設メンバーとして 1952 年に発足した「欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC: European Coal and Steel Community）」を起源としている。その ECSC の発足に至る背景には、近代国家の確立以来頻発していた主権国家間の戦争を回避する方法として、欧州統合が提唱されてきた経緯がある。平和思想として育まれてきた欧州統合の理念は、第 1 次世界大戦後に、没落したヨーロッパの復権を求める「汎ヨーロッパ運動」として拡大した。それは、既に経済が国家の範囲を乗り越えているという認識をもとに、国境を廃止してヨーロッパに平和と再生をもたらす欧州統合への支持を訴えるものであった<sup>1</sup>。その理念は、第 2 次世界大戦によって荒廃したヨーロッパを再建する試みの中で、実現に向けて大きく動き出した。戦後、東西冷戦が進行し、国際的緊張が次第に増大する情勢の中で、ヨーロッパに真の平和と復興をもたらすことを目的に、仏独和解に基づく欧州統合を実現する要求が高まっていた。

復興に取り組む欧州大陸において、急速なドイツの復活と台頭を恐れるフランスは、ドイツの脅威を抑制するために仏独間の和解に基づく国際機構の創設を提案（シューマン・プラン）した。それは特定の領域で国家主権を超越する（拘束できる）権限を備える超国家的機関の創設であった。そこに各国の主権を委譲することによってドイツの基幹産業である石炭・鉄鋼の生産を国際的に管理することが意図されていた。その目的は、国際的枠組みの中にドイツ復興の原動力を埋め込むことで仏独間の戦争を物理的に不可能とし、戦争で荒廃したヨーロッパに平和と繁栄を築くことであった<sup>2</sup>。石炭・鉄鋼部門に限定して統合を進める 6 か国の共同体は、やがて経済全般に渡る「共同市場」構想に発展

し、1958年には加盟国の主権の一部を共同体に委譲することを規定したローマ条約が発効し EEC (European Economic Community) の発足に至った。

大西洋に浮かぶ島国イギリスでは、英仏海峡の向こうの大陸で始まった統合の動きを懐疑的に見ており、共同体創設のプロセスに対して極めて非協力的な態度を示した。ECSC の創設に繋がるフランスの提案、つまり、当時の基幹産業であった石炭と鉄鋼の生産を各国政府の影響力から独立した共通の高等機関の管理下に置くという案に対して、イギリスは検討の結果、参加しないことを決定した。それは、そのプランが「国家主権の部分的放棄」を前提としていたためである<sup>3</sup>。イギリスは国家主権の放棄を受け入れる訳にはいかなかった。なぜなら、主権の委譲は、イギリスがヨーロッパの復興を支援するに当たり自ら設定した限界を超えるからであった<sup>4</sup>。このような立場をとるイギリスは、ヨーロッパにおいて超国家的な統合が始まる過程に創設メンバーとして参加する機会を失い、仏独を中心に推進された欧州統合から距離を置くことになった。

しかし、イギリスは 1961 年に初めて EEC への加盟申請を行った。この姿勢の転換は、イギリスが欧州統合の根本にある超国家性を受け入れたためではなく、急速に発展する EEC に加わることで生じる利害を勘案して決断に至ったものであった<sup>5</sup>。結果として、イギリスの第 1 次加盟申請は拒否され、その後 1967 年に行った第 2 次加盟申請も挫折し、最終的にイギリスが欧州共同体 (EC: European Community) <sup>6</sup> に加盟を果たしたのは 1973 年のことであった。

欧州統合をめぐり、イギリスが欧州大陸諸国とは異なる立場をとった背景には、国家主権に対する考え方の違いが根底にあったことは明らかである。国家主権の委譲を受け入れないイギリスの立場は、その後イギリスが EEC/EC から EU に続く欧州統合の周辺に位置するとみなされる決定的な要因となった。両者の間で、なぜ国家主権の捉え方に違いが生じたのか、また、今日に至るまで、なぜイギリスが国家主権の浸食を嫌い、大陸諸国と歩調を合わせることに抵抗を示したのかという疑問を解明するには、イギリスの国家の成り立ちや戦争体験が、それらに基づく安全保障観も含めて、大陸諸国の状況とは大きく異なることを再認識する必要がある。

加えて、戦後のイギリスと欧州大陸諸国との関係を考える際には、仏独中心

に推進された欧州統合の観点からだけでなく、東西分断が進む時代背景の中で、イギリスが独自の視点からヨーロッパの一体性の確立をリードしたことにも注目し、十分に検討することを忘れてはならない。欧州大陸において超国家的な統合が始まる以前から、イギリスが第2次世界大戦後の国際秩序構築に中心的役割を果たしたことは広く認められている。戦後の欧州再建への努力の中で、次々と設立された OEEC (Organization for European Economic Cooperation)、ブリュッセル条約機構、欧州審議会、NATO (North Atlantic Treaty Organization)、WEU (Western European Union) は、すべてイギリス政府の方針に沿った政府間主義的な国際協力機構であり、イギリスが主導するヨーロッパの統一と国際秩序の建設を体現するものであった。政府間主義というのは、国際機構において各国共通の利害に関して協議する場合、各国政府の拒否権を認め、全会一致を原則としている。そこでの決定は全て各国政府を経由して実施され、各国政府の権限は国際機構での決定に拘束されることなく尊重されるというものである。従って、政府間協力の場合、政治、経済、外交、軍事の各領域において各国は、国際機構での決定事項による介入を受けることなく、国家主権を維持できるのである。政府間協力に基づくヨーロッパの一体性の確立を追求するイギリスと、超国家的統合によるヨーロッパの平和と繁栄を希求する大陸諸国は、その立場の根本的な違いを、戦後ヨーロッパの復興をめぐる協議の中で次第に顕在化させていった。両者が対立する中で、大陸諸国はイギリスのリーダーシップを回避し、超国家的欧州統合の理想を求めて ECSC の創設に向かったのである。

本研究は、イギリスが超国家的欧州統合から距離を置くことになった要因として、同国が国家主権の委譲を受け入れない立場をとることに注目し、そこに至るイギリスの地理的・歴史的背景の一端を明らかにすることから始める。それを手掛かりとして、イギリス独自の観点に立ち、欧州統合とイギリスとの関係を見直していく。それは、今日に至るまで、イギリスは欧州統合の周縁に位置してきたとする見方を見直すことに繋がるものである。これまで、仏独中心に推進される超国家的統合の立場からイギリスの姿勢が評価され、欧州統合に消極的なイギリスを表す様々な見方が提示されてきた。こうした見方に対し、

本研究では、戦後国際秩序の形成をリードしたイギリスの政府間主義的なアプローチの延長線上で、イギリスと欧州統合との関係を捉え直すことを試みる。

欧州統合を政府間主義の立場から見直すためには、ヨーロッパの経済的統合の進展に伴い、政治と経済の両面でバランスのとれた欧州統合を達成させる目的で出現した、政治的統合への流れに光を当てる必要がある。イギリスが EC 加盟を果たす 1970 年代初頭に、その第一段階として「欧州政治協力 (EPC: European Political Cooperation)」の枠組みが形成され、イギリスはその EPC への参加を通して、ヨーロッパの政治的統合に積極的に関わっていく。EPC はやがて EU を構成する政府間協力の柱の一つ、「欧州外交・安全保障政策 (CFSP: Common Foreign and Security Policy)」に到達し、欧州諸国の合意に基づく対外的行動を発展させる基礎となった。本研究は、EPC の登場から CFSP の発展に至る、ヨーロッパの政治的統合に向かう動きを概観し、その過程に積極的に関わり、重要な役割を果たしたイギリス政府の姿勢を検討する。それを通して、政府間主義と大西洋主義を柱とする独自の立場からヨーロッパの一体性を求めて積極的に行動するイギリスの姿勢を明らかにし、欧州統合に否定的・消極的なイギリスというこれまでの見方とは異なる新しいイギリス像を考える視座を提供する。

## 第 2 節 先行研究の検討

### 2-1 超国家的統合の立場からの評価

これまでの研究では、イギリスが ECSC への参加を選択しなかったことは、ヨーロッパの統合に乗り遅れることになった「失われた機会」であるとする見方や<sup>7</sup>、欧州共同体の一員となっても、しばしば、統合の進展に対して適用除外を主張するイギリスの姿勢を、「乗り気でないヨーロッパ人」<sup>8</sup>、「厄介なパートナー」<sup>9</sup>、「優柔不断な傍観者」<sup>10</sup> とみなすなど、欧州統合に対するイギリスのネガティブな姿勢を表す様々な見方が提示されてきた。そうしたイギリスの印

象は、EC 予算に対する自国の過剰負担を不当として返金を求める非妥協的な態度や<sup>11</sup>、統一通貨ユーロに参加すべきか否かという問題に決着をつけていない現状によってますます強まっている<sup>12</sup>。イギリスの欧州統合への姿勢をネガティブに捉えた代表的な先行研究は以下のとおりである。

1950年代から60年代にかけて、ECSCの誕生からEECの発足へと超国家的な統合が進むヨーロッパにおいて、統合形成のプロセスへの不参加を決断したイギリスは対応を誤ったという立場から、「船に乗り遅れた」という見方が認識されるようになった。その認識は、イギリスが第1次EEC加盟申請に失敗した後に、イギリス政府内にも広まり始めた<sup>13</sup>。この見方は、イギリスの対EEC政策研究の先駆者とされるミリアム・キャンプスの「*the British missed the opportunity*」という表現をもとにしたとされている。キャンプスの1964年の著書を見ると、それは次の文脈で使われている。「戦後数年間に、イギリスはヨーロッパ大陸の回復するパワーと統合に向かう推進力を過小評価し、自国の相対的衰退を理解するのに手間取ったために、自国が望むヨーロッパを形作る機会を捕え損なった。」キャンプスは、イギリスはもっと早い時期にヨーロッパに参加する決断をしていれば、より容易な道を進むことができたはずだと述べている。その根拠として、キャンプスはイギリスと大陸6か国との長い交渉の間に生じた軋轢と緊張は、6か国の結束を強固にし、共同体の骨格を6か国の意向に沿う方向に固める触媒として作用したことを挙げ、より早期の、まだヨーロッパが柔軟な時期に、イギリスにその用意さえあれば、リーダーシップを無償で得られた時期があったと主張している<sup>14</sup>。

しかし、こうした見方は、イギリスが欧州統合への参加を見送った根本的原因が、国家主権の委譲を受け入れなかったことにあるという事実を見過ごしており、大陸欧州諸国とイギリスの間の、歴史的背景に基づく国家主権の捉え方の違いを考慮に入れていないことは明らかである。本研究では、両者の立場の違いを明確にした上で、大陸で実際に欧州統合が始まる以前から、戦後の国際秩序の形成に指導力を発揮したイギリスの立場を中心に、ヨーロッパとイギリスとの関係を見直していく。

政治学者スティーブン・ジョージが1990年に出版した著書のタイトルとし

て用いた「*An Awkward Partner* (厄介なパートナー)」は、73年に共同体の一員となって以来、EC諸国との意見の相違を表明し続けて摩擦を生むイギリスの姿勢を表現している。その見方は、イギリスは伝統的な姿勢に固執する余り欧州統合の理想を受け入れることに失敗したという見解に基づいている。ジョージは、このイギリスの姿勢を「国家のアイデンティティ」に対する意識の強さと、伝統的な国際協調主義に依拠するものとしている。それは、自国の利益、アメリカとの関係、さらには世界の秩序に関する独自の見解を主張するイギリスの姿勢がEC諸国との意見の相違の源となり、「厄介なパートナー」、つまり、論争を引き起こし、アメリカ寄りのトロイの木馬とみなされる要因となったとしている<sup>15</sup>。

しかし、こうした見方は、超国家的な欧州統合を理想とする立場から、イギリスの姿勢を極めて否定的に捉えたものであり、政府間主義と大西洋主義の立場から、欧州統合を自国の方針に沿ってリードすることを国益と捉えるイギリスの姿勢に対する公正な評価を阻害する偏った見方である。本研究ではこうした偏見を取り除き、欧州統合に対するイギリスの姿勢をより広い視野で評価する。

「*Reluctant Europeans* (乗り気でないヨーロッパ人)」は、歴史家のデイヴィッド・ゴウランドとアーサー・ターナーが2000年に出版した著書のタイトルとして用いられ、欧州大陸から離脱しているという凝り固まった意識を克服できないで、統合するヨーロッパの周辺の立場に甘んじ続けるイギリスの姿勢を表している。ゴウランドらによると、第2次世界大戦以降現代に至るまで、島国の伝統と戦勝国イギリスの世界大国としての意識が、イギリスはヨーロッパから離れているという感覚の源泉となってきた。その中で、欧州統合へのイギリスの参加というテーマは、イギリス国内において、国家のアイデンティティ・独立・主権という問題に関する大論争を引き起こし、欧州大陸との緊密な連合を支持する国家的同意の形成を困難にしたのである。こうした国内の分裂が、イギリスは乗り気でないヨーロッパ人という大陸諸国の見方を強めたとされている。ゴウランドらはまた、連邦主義への反感を示したことも、イギリスが欧州大陸から分離していることを決定付けた要素としている。それについて

ゴウランドらは、1940年代にイギリスが、連邦的ヨーロッパの構想を大陸の敗戦国の誇大な妄想とみなして忌み嫌ったのと同様に、90年代においても、イギリスは連邦主義に異議を唱え、マーストリヒト条約から連邦という言葉削除することを促した唯一の国であると述べ、大陸諸国との立場の違いを強調している<sup>16</sup>。

こうした見方は、イギリスの地理的・歴史的独自性に基づく国家の成り立ちが、大陸諸国とは異なることに注目しながら、その独自性を肯定的に捉えることなく、大陸と分離したイギリスの特殊性に捕われた偏った見方であり、ヨーロッパと建設的に関係構築を維持しようとしたイギリスの姿勢を考慮に入っていない。本研究では、大陸諸国とは異なるイギリスの独自性を肯定的に捉え、独自の視点からヨーロッパへの関与を積極的に進めるイギリスの姿勢を明らかにする。

以上の諸研究の立場を纏めると、「時宜を捉えて欧州統合への参加を決断しなかったイギリスの選択を誤りとし、その結果、自国の国益に適わない方向に発展した共同体への参加を余儀なくされたイギリスは、伝統的な意識を克服できないために、欧州統合を受け入れることができなくなった。」というように、ヨーロッパに対するイギリスの姿勢をきわめて否定的・悲観的に捉えているのが明らかである。こうした立場は、イギリスが独特の地理的・歴史的背景と戦争体験に基づく独自の視点から、ヨーロッパの一体性を求めて積極的にヨーロッパと関わった経緯に注目することなく、仏独の主導で進展する超国家的欧州統合の立場からイギリスの姿勢を評価したものである。この見方は、イギリスと欧州統合の研究の中で広く定着するものとなっている。その一方で、イギリスの政府資料の公開が進むにつれて、イギリスはヨーロッパに対して遥かに建設的に関与し、指導力を発揮したという見方も現れるようになった。歴史家のジョン・ヤング、ショーン・グリーンウッド、ジョン・ケントの研究がこの系統に属している。

## 2-2 新たな視点からの再考

第2次世界大戦直後にイギリスが発表した「第3勢力」構想について、ヤングは、イギリスのリーダーシップのもとで西欧諸国間の協調を働きかけ、独立独行の西欧を作り上げることを目指したものと評価している<sup>17</sup>。その目的はソ連と対決し、アメリカに匹敵するようイギリスの国力を強化することであった。その一方で、ヤングは、EEC加盟を決断したイギリスの対外政策を「革命的变化」とみなし、そうした変化を選択したイギリスの方針と、イギリスの伝統的な目的、即ち、世界の中で自国の国力・影響力を強化することに固執し続けるイギリスの姿勢との間に、「明白な矛盾がある」と指摘している。そしてヤングは、イギリスはなぜヨーロッパに向かって動きながら、伝統的な国際的影響力・国家主権・国益に関して、相当な継続性を維持しているのかと問いかけている<sup>18</sup>。

ヤングが指摘するイギリスの明白な矛盾というのは、従来の政府間主義に基づく国力の強化を追求する姿勢を維持しながら、超国家的な性格をもつ欧州統合に接近する政策をとったことを指している。仏独を中心に推進される欧州統合は、国家主権の一部を共同体に委譲することを前提として統合の深化を推進する力を持ち、仏独の国益に適う方向を目指していた。他方で、このような方向性をもつ共同体に参加したイギリスは、国力を強化して米ソと肩を並べることが主眼としており、統合を推進する仏独のイニシアティブとは方向性が異なっていた。ヤングは、政府間主義の立場からヨーロッパをリードしたイギリスの姿勢を重視しながら、結果として、イギリスの明白な矛盾を正す見方を提示することなく、イギリスは欧州統合の周辺に位置することになったと結論付けている<sup>19</sup>。

イギリスが「欧州統合の周辺に位置する」という見方は、仏独が推進する超国家的欧州統合の立場からイギリスの姿勢を評価したものである。ヤングは、イギリスのEEC/EC加盟を促した要因として、衰退したイギリスの経済力の回復を目指したことに焦点をあてている。ヤングはイギリスの欧州統合への参加を経済的な側面から論じる一方で、1960年代以降にEECの経済的発展に伴って登場した政治的統合の面から、イギリスのヨーロッパへの関与を考察する視点に欠けている。それは、政治と経済の両面で究極的な統合を目指すヨーロッパにおいて、外交の領域で政府間協力の枠組みが形成される過程に関与したイ

ギリスについて考察する視点である。政治的統合に向かう動きが本格化し、1970年初頭に「欧州政治協力（EPC）」として成立する時期と同じくして、イギリスの EC 加盟が実現するのである。この EPC の成立に関与したイギリスの姿勢を検討すれば、戦後に政府間協力の立場からヨーロッパの一体性の確立に指導力を発揮したイギリスの姿勢と矛盾することなく、イギリスのヨーロッパに接近する動きを論じることができるはずである。

ヤングはこのように、超国家的統合の立場から評価する姿勢を残しながら、他方で、イギリスを例外と捉える従来の見方を改める見方を提示している。ヤングはイギリスが大陸から分離した特殊な立場にある「例外主義」の概念を、欧州統合に敵対する者の概念とみなし、誇張してはならないと戒めている。イギリスは海峡で隔てられているとはいえ、大陸から完全に分離するには地理的にあまりにも欧州大陸に接近しており、古来大陸諸国と共通の文明を発達させてきたイギリスは、大陸での展開を決して無視できない位置にいるからである<sup>20</sup>。さらにイギリスは、第 2 次世界大戦以降一貫して「欧州政策」を掲げ、大陸との協力に無関心ではなかったことが明らかである。ヤングは、EEC 創設メンバーを含め、すべての国は独自の歴史・国益・伝統を有するという意味で「例外」であり、イギリスが 1950 年代 60 年代に EEC に参加しなかったことは、他の多くのヨーロッパの国がまだ参加可能な状況に達していない中で、経済的・軍事的・外交的に重要な大国であるイギリスが敢えて不参加を選択したことが個別研究に値したと述べている。加えて、ヤングは、当初からすべての加盟国は、欧州統合を国家の目的達成のための手段として利用したことが明白であり、帝国・コモンウェルスの重要性の低下に伴う国力の衰退を回復し、イギリス経済の成長を促進する目的をもって EEC 加盟を決断したイギリスは決して例外ではないとしている<sup>21</sup>。

本研究は、イギリスの立場を「例外」とみなす概念を改め、一貫して「欧州政策」を掲げたイギリスは、大陸との協力関係の維持に努めたとするヤングの研究成果を引き継ぐとともに、ヤングの研究で見落とされている、政府間協力の領域で欧州統合に関与するイギリスについて検討を補うことを試みる。EPC が登場した 1970 年代初頭は、イギリスの EC 加盟が実現する時期でもある。

この時期の一致は、EPCの成立・発展とイギリスのEC加盟が無関係でないことを物語っている。イギリスを巻き込み、EC諸国はEPCでの協議を通して対外的に一つの「ヨーロッパの声」を作り出す努力を進めていく。後に、マーストリヒト条約によって経済共同体の柱とともにEUを構成する政府間協力の柱の一つ「共通外交安全保障政策（CFSP）」に到達するEPCは、1970年代にイギリスの参加とともに活動を開始するのである。イギリスと欧州統合との関わりを、より広い視野で検討するには、欧州統合を超国家的統合の領域だけでなく、政府間協力の領域にも広げて捉え直し、ヨーロッパの一体性の確立を求めて積極的に行動したイギリスの姿勢を検討する必要がある。

### 第3節 先行研究の問題点と本研究の課題

前節で検討したとおり、本論文は欧州統合に対するイギリスの姿勢をネガティブに捉える見方を再考し、第2次世界大戦直後にヨーロッパの一体性の構築をリードしたイギリスの姿勢を原点として捉え、その延長線上で積極的に欧州統合との関わりを試みるイギリス像を提示することを目的としている。本節では、その第一歩として、従来の見方が見過ごしている、大陸欧州諸国とイギリスの間の歴史的背景に基づく国家主権の捉え方の違いに光を当てる。大陸諸国とイギリスの立場の違いを再認識し、イギリスが国家主権の委譲を受け入れないという方針をとるに至った背景の一端を明らかにしていく。それをもとに、先行諸研究が抱える問題点を特定し、本研究で取り組む課題を提示する。

伝統的にイギリスは米欧間の架橋として、また、世界に広がる帝国・コモンウェルスの中心としてグローバルな観点に立ち、世界的な役割と影響力を維持することに重点を置いてきた。第2次世界大戦では、戦勝国としてアメリカ・ソ連と並ぶ「世界的強国」の地位への信念を固めた。また、国内においては、議会主権と安定した2大政党の政治システムを確立させて、自国の政治システムへの信頼を揺るぎないものとした。また、長い間外国による侵略や占領を受けたことがなく、ナチス・ドイツの脅威からも独立を守ったイギリスは、主権

の喪失といった国家のあり方を根本的に変えるような挫折を経験していなかった。そのため、イギリスは国家主権を絶対視し、これに対するいかなる制限にも慎重になった<sup>22</sup>。

対照的に、大陸諸国では侵略や革命が繰り返され、国家の体制は頻繁に変化を強いられた。第2次世界大戦中は、軍事的敗北、占領、荒廃を経験し、終戦直後は共産党による体制転覆の危険に晒された。このように政治的不安定が続いた大陸諸国では、自国の政治制度に対する信頼がより希薄であり、国家主権の持つ限界への認識が共有されていた。さらに、大陸諸国の関心の中心はヨーロッパの地域問題であり、とりわけ、ドイツの脅威にいかに対処するかが大陸諸国にとって重要な外交問題となっていた。その中で、国民国家を乗り越え、より広いヨーロッパの枠組みの中で平和と繁栄を追求しようという気運が生じたのである<sup>23</sup>。こうして、国家間の戦争の可能性を廃棄することを目的に、国家主権を拘束する中心的機関を設立し、仏独の和解に基づく欧州統合の理念を現実のものとする動きに至った<sup>24</sup>。

他方イギリスでは、当時の豊富な石炭と鉄鋼の生産量が、大陸諸国を遥かに上回る経済力をもたらし、「世界的強国」としての信念を支えていた。そうした優位な立場に立つイギリスの目からは、主権を委譲するような機関を必要とする大陸諸国は、国力の脆弱さを証明するものでしかなかった<sup>25</sup>。そして、不安定な政治システムを持つ大陸諸国と、主権を共有する超国家的機関の創設に参加することは、イギリスの政治や経済に不安定をもたらすものという警戒感が広まり、強い反発を招いたのである。イギリスが政府間主義に固執するのは、不安定な他国の情勢に影響されないイギリスの独立した国家の権限を絶対的なものと認識するためであった。

イギリスが ECSC 参加の前提となった、「国家主権の喪失」を受け入れなかったのは、このように、イギリスの国家の成り立ちや独特の戦争体験に基づく国家主権の捉え方が、大陸諸国の状況とは根本的に異なることを要因としている。創設メンバーの中で、特にフランスとドイツは、国家主権の委譲を伴う統合を求める国家的理由があった。フランスはドイツのパワーをヨーロッパの枠組みの中でコントロールすることを望み、ドイツは他の自由民主主義国家との

繋がり求めていた。仏独にとって国家主権の喪失は望ましい目的（フランスにとっては安全保障、ドイツにとっては民主主義）を達成するための代価であった。

これに対してイギリスは、ヨーロッパの平和維持が国益に適うものの、ドイツの脅威からは隔たり、主権を委譲する国家的必要性がなかった<sup>26</sup>。イギリスの優先事項はソ連の共産主義と対決し、アメリカの経済力に匹敵することであり、そのための国力の強化を目指していた。イギリスは、EEC/EC加盟を自国の衰退した国力を支え、政治力、経済力を高めるための手段とみなしていた。従って、共同体への参加は、イギリスの国力・国際的影響力を強化するためのものであって、主権の委譲によってイギリスのパワーが損なわれてはならないというのがイギリスの立場であった。

欧州統合に対するイギリスの姿勢を消極的・否定的・周辺的に捉える従来の見方は、イギリスが歴史的背景に基づく独自の立場に立っていることを考慮に入れていないのは明らかであり、イギリスが国力の強化を最優先に考え、国家主権の喪失はそれを損なうものとみなしていることを見過ごしている。そのように捉えると、ヨーロッパに接近するイギリスは、国家主権が関わらない領域であれば、戦後に指導力を発揮したように、ヨーロッパの一体性の構築に積極的に関与するという見方を引き出すことができる。こうした考えのもとで、これまで検討してきた先行研究の問題点を整理すると、欧州統合に対するイギリスの姿勢をネガティブに捉える見方は、

- ① 1950年代初頭にフランスが主導した超国家的統合の観点からイギリスの姿勢を評価する偏った見方である。
- ② 戦後国際秩序の構築に指導力を発揮したイギリスの立場から欧州統合を捉える視点が欠けている。
- ③ 1970年初頭に登場した欧州政治協力に参加したイギリスの立場を考慮に入れていないため、イギリスと欧州統合との関係を考察する上でバランスを欠いた見方しか提供していない。

という3点を特定することができる。

加えて、欧州統合に積極的に関与するイギリスの姿勢を検討するには、絶え

ず「欧州政策」を掲げ、大陸との協力関係の維持に努めたイギリスの姿勢を明らかにする必要がある。それは、先行研究の中に見られる二者択一的な見方、即ち、イギリスは次第にヨーロッパから離れ、アメリカとの特別な関係を選択したとする見方を再考し、ヨーロッパから離脱することなく関係維持を模索するイギリスの姿勢を示すことである。

1950年代の超国家的欧州統合の立ち上げに参加しないことを選択したイギリスの姿勢について、ブレア政府の外交政策を研究する細谷雄一は、49年4月の北大西洋条約調印を契機として、「イギリスは西欧諸国との関係構築を放棄し、アメリカとの緊密な関係を自国の外交の基軸とした。」と結論付けている<sup>27</sup>。戦後イギリスは、ソ連の脅威が高まる中で、アメリカとの特別な関係を、脆弱なヨーロッパとの関係よりも優位な位置に置いてきた。しかし、問題は、イギリスは欧州大陸での展開を決して無視できない位置にいたのであり、大陸との関係構築に決して無関心ではなかったことが見過ごされている点である。また、ブリュッセル条約の締結が北大西洋条約の前段階として重要であったように、大西洋同盟の成立には、西欧諸国の協力が不可欠であったことにも注意を向ける必要がある。

以上の諸問題を解決し、欧州統合に対して積極的に働きかけるイギリス像を提示するために、本論文で取り組む課題を次のように設定する。

- ① ヨーロッパの経済的発展に伴って登場した、政府間協力の枠組みの形成過程を通して、欧州統合の政治的領域での進展に積極的に関与するイギリスの姿勢を明らかにする。
- ② 米欧の相互に依存する関係が成り立つためには、ヨーロッパが一体となることが不可欠とみなして、その構築をリードするイギリスの役割を明らかにする。

これらの課題に取り組むために、本論文では、1970年代から80年代にかけて、東西デタントが進む状況の中で登場したEPCと、EC正式加盟に先立ってEPCに参加し、EPCの活動に積極的に関わったイギリスの姿勢について検討する。その後、1990年代以降、EPCの後身としてEUに取り入れられたCFSPの進展に関与したイギリス政府、とりわけブレア政府の対応に焦点をあて、

EPC への参加を契機に、統合するヨーロッパの一員として、政府間協力に基づくヨーロッパの一体性の構築に関わったイギリスの姿勢を明らかにする。それは、デタントから冷戦終結後にかけて、安全保障環境の急激な変化への対応を試みる EC/EU において、外交と安全保障の領域で指導的な役割を果たそうとしたイギリス政府の姿勢を検証することである。

本論文ではまた、1950 年代以降の欧州統合構想へのイギリスの対応を決定付けたとされる、「limited liability (制限された責任)」の原則を参照し、国家主権の委譲を回避しつつ、絶えずヨーロッパとの関係維持に努めてきたイギリスの姿勢を示す。イギリスのヨーロッパへの関与と、アメリカとの関係を表裏一体のものとするこの原則を拠り所として、大西洋同盟を基に、米欧の相互に依存する関係を形作る上で、イギリスが欧州諸国の協調を重視したことを、EPC の成立・発展、及び EU の安全保障政策の進展に関与したイギリスの姿勢を検討することを通して明らかにする。

#### 第 4 節 二つの課題の歴史的背景

前節において検討したとおり、本論文で取り組む二つの課題について検討する足掛かりとして、本節では戦後イギリスの対外姿勢の形成を促した歴史的経緯について概観する。それを通して、今日に至るまで、大西洋主義と政府間主義を基本としてきたイギリスの対欧州政策の原点ともいえる状況を明らかにし、二つの課題について検討を始める出発点とする。

##### 4-1 イギリス主導によるヨーロッパの統一

イギリスが独自の視点からヨーロッパの一体性を追求しリーダーシップを発揮したことは、1946 年 9 月にチャーチル (Winston Churchill) がチューリヒ大学での講演で、「欧州合衆国」の創設を提案したことに遡ることができる。チャーチルの呼びかけは、欧州各地の連邦主義的欧州統合運動に火をつけるが、

チャーチル自身は政府間主義的立場から「ヨーロッパの統一運動」を支持していた。当時チャーチルは、野党保守党の党首であったが、国家主権の制限をもたらす超国家的機関の設立に対する反感は、1945年に政権についた労働党と共有していた。「欧州合衆国」の構想を提唱するチャーチルは、大陸ヨーロッパの連邦主義者たちに、彼が当然その実現に努めるものとの期待を抱かせた。しかし、チャーチルが言及した「欧州合衆国」の中にはイギリスが含まれていなかった。チャーチルの構想は、連邦的な欧州統合への気運を盛り上げたが、イギリスがその一員になることを期待した連邦主義者たちを失望させることになった<sup>28</sup>。

1945年7月に発足したアトリー（Clement Attlee）労働党政権の外務大臣ベヴィン（Ernest Bevin）は、西欧諸国の結集を呼びかけ、アメリカ・ソ連から自立できるヨーロッパを建設することを当初の目標としていた。その中でベヴィン外相は、英仏の協調を中心とする西欧諸国の経済的統合の可能性に重点を置き、1948年1月には、そうした西欧諸国間の協調に基づいて、イギリスの国力をアメリカ・ソ連に対抗できる「第3勢力」とする構想を明らかにした。同外相の「第3勢力」構想は、ベネルクス諸国の共感を呼び、同年2月に起きたプラハの政変によって共産主義に対する危機感が増大する中で、ヨーロッパの安全保障への意識を高めることとなった。それは、翌月の3月にイギリス・フランス・ベルギー・オランダ・ルクセンブルクの5か国の間で、相互防衛を含む安全保障と、経済・社会の領域での協力を謳うブリュッセル条約の調印となって結実した<sup>29</sup>。

ベヴィン外相が「第3勢力」構想において大陸諸国との経済関係の強化に関心を示したのに対し、政府内ではイギリス経済の世界的役割を重視する大蔵省と商務省が、脆弱な大陸経済との関係強化に反対して、外相の路線と対立していた。しかし、当初はフランスとの協調を重視していたベヴィン外相であったが、ソ連の脅威が急速に増大する状況の中で、ヨーロッパの安全保障に対するアメリカの支援が決定的に重要であるという認識を持つようになった<sup>30</sup>。ベヴィン外相は、アメリカの支援を確実にするためにも、ブリュッセル条約の成立をリードしてヨーロッパの結集を示したのであったが<sup>31</sup>、それと同時に、ヨー

ロッパの防衛網であるブリュッセル条約を、アメリカ・カナダも含む安全保障のより広域な「大西洋同盟」に広げる交渉にも着手した。こうした状況の中で、欧州統合の推進方法に関する英仏の立場の間に、大きな隔たりが存在することが次第に明らかになった。その認識が高まるにつれて、イギリス政府内の対立する二つの路線、即ち、大陸諸国との関係強化を主張する外相と、それに反対する経済関係省庁は、軍事的にも経済的にも脆弱な大陸への関与は大きなリスクを伴うという見方に収斂していくのである<sup>32</sup>。

英仏間の立場の違いは、アメリカが戦後ヨーロッパの復興支援を目的に 1947 年 6 月に発表したマーシャル・プランを受け入れるための「欧州経済協力機構（OEEC）」を設立する協議において鮮明になった。フランスが、強力な指揮権を持って復興に取り組む組織を想定したのに対し、イギリスは自国の経済政策に介入するような執行機関ができることに断固反対する立場を通した。その結果、OEEC はイギリスの主張の通り政府間協力を原則とする調整機関となり、1948 年 4 月に設立された<sup>33</sup>。

英仏の対立は、1949 年 1 月に「欧州審議会」の設立をめぐって再現され、さらに先鋭化した。フランスが志向する欧州統合は、ヨーロッパを一つの国家になぞらえて、「欧州憲法」を創案する超国家的な「欧州議会」を設置し、「欧州政府」をもつ「欧州連邦（欧州合衆国）」の創設を想定した。イギリス政府にとってそのような急進的で非現実的な欧州統合は受け入れ難く、各国政府代表からなる閣僚理事会の形態に留めることを主張した。最終的には、英仏双方の要求を取り入れた「欧州審議会」の設立が決定したものの、強い発言力をもつイギリスの優勢のもとで、「欧州審議会」は国家主権を優位に置く方式となり、大陸の連邦主義者たちの理想からは程遠い政府間協力の機構となった<sup>34</sup>。

大陸諸国は、イギリス主導でヨーロッパの統一を進める限り、欧州連邦の理想を実現することが困難であることを認識し始めた<sup>35</sup>。それがフランスの主導で超国家的な欧州統合の構想に着手するきっかけとなり、ECSC の創設に繋がったのである。他方、イギリスは大陸諸国の連邦主義の圧力に辟易し、弱小国の非現実的な取り組みからは一定の距離を置くという見方に至った。

戦後世界秩序の構築に主導的に取り組んできたイギリスは、「世界的強国」と

して国家主権を不動のものとし、自国の体制が超国家的機関によってコントロールされることを受け入れなかった。これに対して、欧州諸国はヨーロッパの平和と繁栄を希求する連邦主義に鼓舞され、イギリスのイニシアティブに追随することなく、国家主権の委譲を伴う共同体の立ち上げに向かったのである。戦後ヨーロッパの再建をめぐって明らかになった二つの立場は、このように異なる方向を目指していた。イギリスは、独自の視点からヨーロッパの一体性を追求した結果、大陸の ECSC 創設諸国とは、国家主権の捉え方を中心に、根本的に方向性が異なることを認識したのである。その認識をもとに、イギリスはヨーロッパへの関与に自ら限界を定めることにした。

#### 4-2 「制限された責任」の原則

1949年1月25日付の覚書に記された「limited liability」の原則は、イギリス政府内において、ベヴィン外相とクリップス（Sir Stafford Cripps）大蔵相との合意のもとで、イギリスのヨーロッパへの関与に限界を定めるものであった。ベヴィン外相は、大陸諸国との関係強化をめぐり、イギリスの世界的役割を提唱する経済関係省庁と対立していたものの、「欧州審議会」をめぐり協議を通して大陸諸国の連邦主義に嫌気が差し、クリップス大蔵相と共同の立場に立つに至ったのである。両者の連名による覚書の要旨は次のとおりである。

我々は、西欧復興のリーダーシップをとるにあたり、リスクへの見識を失ってはならない。そのリスクとは、我々の生存に必要なものを奪い、独立した単一体として存続できない道に導くものである。我々は西欧の復興のためにある程度のリスクを冒す用意があるが、次の具体的な原則を定める必要がある：イギリスの経済構造が取り返しのつかない程損なわれるようなリスクを冒してはならない。（下線は筆者）

この覚書は、ヨーロッパに対する自国の関与を制限する原則を定めた上で、ヨーロッパへの関与と、アメリカを中心とした大西洋同盟の確立とを表裏一体の

ものとして結び付けている。それは次のように表現されている。

我々の防衛政策の基盤である大西洋条約は、アメリカ・カナダ・イギリス・西欧諸国を繋いで一体化するものであり、それは、フランスとベネルクス諸国の経済的安定が回復された時に初めて全体として完成させることができる。

しかし、もし我々の西欧復興の努力が失敗し、イギリスの経済構造が正常に機能しなくなった時には、アメリカの軍事上・政治上・経済上の支援を継続して受けることを期待できなくなるだろう<sup>36</sup>。

この1月25日付の覚書の趣旨は、同年10月に閣議に提出された覚書の中にも「イギリスが冒すべきでないリスク」として書き込まれ、1950年代以降の欧州統合構想へのイギリスの対応を決定付けたとされている<sup>37</sup>。こうした状況を考慮すれば、ベヴィン外相とクリップス大蔵相による連名の覚書は、1950年代から現在に至るまでのイギリスの欧州統合に対する外交姿勢の原点とみなすことができる。

それを念頭に置いて改めて覚書に目を通すと、イギリスはアメリカ（大西洋同盟）かヨーロッパかという二者択一の局面に立っているのではなく、イギリスが西欧の復興に責任を負うことを前提として、大西洋同盟が成り立つことを示している。言い換えれば、アメリカを中心とする広大な大西洋安全保障の枠組みの中に、イギリスが牽引するヨーロッパの一体性を不可欠な要素として包括的に含めることをイギリスの方針としている。

さらに重要なのは、イギリスが西欧の復興に対して負う責任について、限界を定めていることである。それによれば、限界を超える関与はイギリスの生存可能性を損ない、大西洋同盟の包括的な枠組みも崩壊させるということである。この、限界を超える関与というのは、国家主権を喪失することを意味している。1月25日付の覚書は、「西欧へのイギリスの支援は、limited liability（制限された責任）のコンセプトで制御し、国家主権の明け渡しを回避しなければなら

ない」という外務省と大蔵省の共通の認識のもとで提出され、イギリスの対欧州政策の礎となった<sup>38</sup>。

「limited liability」、つまり、イギリス政府が西欧への関与を自ら制御するという原則は、西欧諸国の連邦主義的な統合への動きにいかに対処するかという議論の中で到達した方策であり、現在に至るまでイギリスが国家主権の委譲の回避に固執することを理解する上で重要な拠り所となる。この原則をイギリスの欧州統合に対する政策の原点と捉えれば、イギリスが北大西洋条約調印を契機にヨーロッパから離れ、アメリカをパートナーとしたとする従来の見方とは異なる、新たな見方を示すことができる。それは、イギリスは西欧諸国との関係構築を放棄したのではなく、関係を制御することによって、超国家的な統合への関与を控え、自国の方針に適う政府間協力の領域に特定してリーダーシップを発揮することを選択したという見方である。ヨーロッパの協調を図ることは、イギリスの国力を強化するとともに、アメリカとの関係を維持するためにも不可欠である。ヨーロッパの一体性と大西洋共同体の成立は不可分の関係にあり、イギリスは、双方の関係の包括的な結びつきを可能にする重要な位置を占めている。

## 第5節 論文の構成

本論文は、ヨーロッパの経済的発展に伴い登場した欧州政治協力（EPC）と、EUの発足とともにEPCを引き継いで導入された共通外交・安全保障政策（CFSP）の成立と発展の過程を主軸とし、政府間協力の領域で欧州統合の進展に積極的に関与するイギリス政府の取り組みを検討する。

EPCとイギリス政府の関わりについては第1章で検討する。CFSPとイギリス政府の関わりについては、特に、CFSPの中の安全保障・防衛政策の進展を促したブレア政府の外交姿勢に焦点を絞り、第2章と第4章において検討する。第2章では、従来のイギリスの方針を転換し、EUの防衛政策に積極的に取り組むブレア政府について検討する。また、イギリスのイラク戦争参戦がブレア

政府の外交政策に与えた影響の大きさを考慮して、第3章では、イギリスがイラク戦争参戦に至る経緯を検討し、第4章では、イラク戦争がブレア政府の欧州統合政策に及ぼした影響を中心に検討を進める。

第1章では、EPC 発足までの経緯を概観した後に、EPC の発足と、ほぼ同時期に達成されたイギリスの EC 加盟、及びその時期のヨーロッパを取り巻く情勢との有機的な関連を考察し、イギリスの EC 加盟の時期に合わせて EPC が発足したことの根拠を明らかにする。EPC が、1970 年代初頭の欧州安全保障協力会議（CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe）の開催に至るプロセスを通して活動を活性化させたことに注目しながら、イギリスと EPC との関わりを検討する。また、サッチャー政権が EPC の強化に指導力を発揮し、「欧州外交政策」の成立に重要な役割を果たしたことに注目する。

第2章では、メイジャー前政権の外交姿勢との比較検討から始まり、ブレア政府が従来のイギリスの方針を転換し、EU の防衛政策の発展に積極的に取り組み始めた経緯を検討する。その方針転換をもたらした転機として、アムステルダム条約の合意に至る経緯を取り上げるとともに、冷戦期に経済的統合に専念した EEC/EC の傍らで、ヨーロッパの防衛の役割を担った WEU に注目し、ブレア政府の方針転換と WEU に対する見方の変化との関連を解明する。それらの検討を通して、EU の防衛政策が自国の国益に適う方向に進むよう促し、自律的な危機管理能力の創設に向けてイニシアティブを発揮したブレア政府の取り組みについて明らかにする。

第3章では、第1期において EU の防衛政策の進展をリードしたブレア政府が、第2期ではアメリカとの関係を優先し、イラク戦争参戦に至った経緯を、第1期と第2期の外務大臣を務めた、クックとストローの二人の視点から検討する。二人の外務大臣がブレア首相の参戦の決断に抵抗を示したことに注目するとともに、イギリスのイラク戦争参戦で分裂する EU において、ストロー外相が EU の安全保障政策の領域で、統合の進展に貢献した経緯を検討する。

第4章では、イラク戦争の余波の中で、EU の防衛政策の方向性をめぐり対立を深めるイギリスと仏独が、欧州憲法条約の合意に向けた協議を通して徐々に対立を克服し、EU の新たな安全保障・防衛政策の成立を促した経緯を検討

する。それは、EUの防衛政策をNATOと共存可能にすることを目指す、イギリスの国益に適う方向へ進めた反面、EUの防衛政策の発展をさらに促すことになった。EUの自律性の拡大を危惧するアメリカ政府との関係改善に努めたブレア首相を通して、米欧の相互に依存する関係の要としてのイギリスの役割を示し、EUの防衛の領域での統合の進展に貢献したブレア政府の功績について考察する。

終章では、当初設定した課題と各章での検討を振り返り、本研究での検討の結果得られた成果について考察し、本研究の意義を示す。

## 第6節 英仏の対立とWEUの位置付けについて

最後に、本論文の中で度々取り上げ、イギリスとフランスの激しい対立の背景にある、西欧同盟（Western European Union: WEU）をめぐる立場の違いについて簡単に触れておく。

イギリスにとってWEUはNATOを支えるヨーロッパの柱であり、フランスにとってはNATOの外でヨーロッパの独自性を追求する手段としての可能性をもつものであった。ドイツとの協調関係を基に、EUの防衛政策をヨーロッパの独自防衛の枠組みとすることを目指すフランスは、WEUをEUに合併させる構想を打ち出し、EUがNATOの機能と重複する機構になることを阻止するイギリスと鋭く対立した。本論文では、超国家的統合を推進するフランスに対し、政府間協力、及びNATO中心主義の立場から統合推進派が進める流れを変えようとするイギリスという、両国の対立の最前線となる、WEUの位置付けをめぐる英仏の確執に焦点をあてる。本節ではWEU結成の経緯を概観し、両国のWEUの位置付けの違いについて述べる。

前述の通り、1948年3月に5か国により調印されたブリュッセル条約は、ドイツとソ連の脅威に対応する集団安全保障条約であるだけでなく、経済・社会・文化の領域でヨーロッパの協調を促進する基盤として期待されていた<sup>39</sup>。この条約のもとで、政府間協力方式に基づいて設立された「常設諮問理事会」

は、戦後ヨーロッパ再建をめぐるイギリスと西欧諸国間の協議のための重要な舞台となった。各国の外相で構成される「理事会」の概念は、北大西洋条約機構（NATO）や EU に受け継がれ、戦後初のヨーロッパの国際的機構としてのブリュッセル条約機構の重要性を物語っている<sup>40</sup>。

WEU は、1954 年 10 月、このブリュッセル条約を改定し、原加盟 5 か国に西ドイツとイタリアを加え、ヨーロッパの防衛面での責務を負う機構として結成された。WEU の創設は、フランスが西ドイツの再武装をコントロールする目的で構想した、超国家的な欧州防衛共同体（EDC）が挫折した後に、イギリスの提案を基に実現された。それは、西ドイツの再武装を制限しながら NATO への加盟を達成させることを意図するものであった。その後、フランスは、ドイツとともにヨーロッパの独自性を追求する基盤として WEU に着目するようになった。

しかし、WEU は、集団安全保障の枠組みとして既に確立された北大西洋条約機構（NATO：1949 年 4 月調印）の陰で実質的な活動を停止した。その後、WEU は、イギリスが EEC/EC 加盟交渉を開始する 1960 年代に、EEC6 か国とイギリスとを仲介するフォーラムとして一時的に活動を再開する<sup>41</sup>。

WEU の活動が本格的になったのは、米ソ間の新冷戦時代が始まる 1980 年代であった。対ソ連強硬姿勢を強めるアメリカに対し、西欧諸国は WEU を基盤として独自の安全保障を模索することになった。1987 年 10 月に開催された WEU の会議では、統合するヨーロッパの安全保障と防衛の領域で、WEU が主体的に関与することを今後の WEU の目標とする「ハーグ綱領」が採択された<sup>42</sup>。そこには、「ヨーロッパの統合は、防衛の要素を含まない限り完成しない」という文面が含まれ、欧州統合は防衛問題を避けて通れないとする欧州諸国の決意を表していた。イギリス政府はこの綱領を受け入れたにも拘らず、後に、EU に WEU の軍事機能を組み入れる WEU-EU 合併構想をめぐり、欧州諸国と激しく対立するのである<sup>43</sup>。

1989 年の「ベルリンの壁」崩壊が象徴する冷戦の終結と、それに続くドイツ再統一は、EC の対外的な役割を強化する必要性を喚起し、マーストリヒト条約により EPC を発展的に継承する外交・安全保障政策を取り入れた EU が発足

した。それは、東欧を含めたヨーロッパの秩序構築、統一ドイツの組み入れ、頻発する地域紛争という、冷戦終結に伴う諸問題にヨーロッパが独自に対処するための機構を整えるものであった。

そのマーストリヒト条約に至る交渉過程で、EUの防衛政策を実施する手段として、WEUが果たす役割に期待が集まり、その場合のWEUの位置付けをめぐる、イギリスとフランスは激しく対立する。フランスがWEUを相互防衛条項も含めてEUに吸収合併し、EUの防衛政策を共同防衛の実現に向けて進める構想を提起したのに対し、イギリスはEUに相互防衛条項を含めることには断固反対し、WEUをNATOとEUを仲介する独立した機構として位置付けようとした。イギリスは、EUにNATOと同様の相互防衛機能を取り入れることで、EU加盟国の多くを構成国とするNATOの機能を切り崩す結果を招くことを憂慮したのである。WEUの位置付けをめぐる英仏の確執は、その後もEU条約の交渉過程で再燃し、EUの安全保障・防衛政策の進展を阻む要因となった。それは、NATOを欧州防衛の基盤とし、政府間主義に基づいてEUの防衛政策を進めようとするイギリスと、NATOの外でヨーロッパの独自防衛を目指し、仏独中心に先行的にEUの防衛政策を進めようとするフランスとの対立の機軸として検討を要する。

本論文では、WEUの位置付けをめぐる英仏の確執に目を向けながら、ブレア政府の方針転換によってEUの安全保障・防衛政策が新たな方向に向けて進展し始めた経緯を検討し、その背景にあるブレア政府のWEUに対する姿勢の転換に注目する。WEUをめぐる対立は、イラク戦争の余波の中で再燃し、EUの防衛政策に関してEUを二分する対立を引き起こした。ヨーロッパの安全保障を協議する過程で展開する英仏の対立と協調、そして、イラク危機の問題で先鋭化する両国の対立と、その後の関係改善と妥協に至るプロセスが、拡大するEUの新しい安全保障・防衛政策の成立に及ぼした影響を明らかにする。

- 1 金丸輝男「欧州統合への道を切り開くー「パン・ヨーロッパ」の設立と欧州統合運動」、金丸輝男編『ヨーロッパ統合の政治史ー人物を通して見たあゆみ』、有斐閣、1996年、15-18頁。
- 2 辰巳浅嗣『EUの外交・安全保障政策ー欧州政治統合の歩み』、阪南大学叢書63、成文堂、2001年、1ー7頁。
- 3 力久昌幸『イギリスの選択ー欧州統合と政党政治』、木鐸社、1996年、42頁；細谷雄一『戦後国際秩序とイギリス外交ー戦後ヨーロッパの形成1945年ー1951年』、創文社、2001年、153頁。
- 4 John W. Young, *Britain and European Unity 1945-1999*, 2<sup>nd</sup> ed., Macmillan, 2000, p.29.
- 5 Andrew Geddes, *The European Union and British Politics*, Palgrave Macmillan, 2004, p.3.
- 6 1967年に ECSC, EEC, Euratom の3共同体を統合して EC(European Community)と総称される。
- 7 益田実「超国家的統合の登場1950ー58年」、細谷雄一編『イギリスとヨーロッパー孤立と統合の二百年』、勁草書房、2009年、93-94頁。
- 8 David Gowland and Arthur Turner, *Reluctant Europeans: Britain and European Integration 1945-1998*, Pearson Education Limited, 2000.
- 9 Stephen George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Oxford University Press, 1990.
- 10 Geddes, *op. cit.*(5), p.1.
- 11 遠藤乾「サッチャーとドロール1979ー90年」、細谷雄一編、前掲書(7)、240-241頁。
- 12 力久昌幸『ユーロとイギリスー欧州通貨統合をめぐる二大政党の政治制度戦略』、木鐸社、2003年、12頁。
- 13 益田、前掲書(7)、94頁。
- 14 Miriam Camps, *Britain and the European Community 1955-1963*, Princeton University Press, 1964, pp.507-508.
- 15 George, *op. cit.*(9), pp.40-41, 70.
- 16 Gowland and Turner, *op. cit.*(8), pp.1-8.
- 17 Young, *op. cit.*(4), pp.15-17.
- 18 *Ibid.*, pp.184, 186, 201.
- 19 *Ibid.*, p.202.
- 20 *Ibid.*, pp.192-193.
- 21 *Ibid.*, p.187.
- 22 力久、前掲書(3)、50-52頁。
- 23 同上書、50-52頁。
- 24 辰巳、前掲書(2)、6, 25頁；力久、前掲書(12)、37頁。
- 25 David Gowland and Arthur Turner, *Britain and European Integration 1945-1998: A Documentary History*, Routledge, 2000, p.4.
- 26 *Ibid.*, pp.200-201.
- 27 細谷、前掲書(3)、136, 140頁。
- 28 力久、前掲書(3)、48頁；辰巳浅嗣「戦後欧州の統合運動が始まる」、金丸輝男編、前掲書(1)、27-33頁；上原良子「ヨーロッパ統合の生成1947ー50年」、遠藤乾編『ヨーロッパ統合史』、名古屋大学出版会、2008年、105-107頁。
- 29 細谷、前掲書(3)、75-90頁。
- 30 力久、前掲書(3)、29-31頁；Young, *op. cit.*(4), p.7.
- 31 Willem van Eekelen, *Debating European Security, 1948-1998*, Sdu Publishers, 1998, pp.2-3.
- 32 益田、前掲書(7)、96-97頁。
- 33 力久、前掲書(3)、38-39頁。

- 
- <sup>34</sup> 細谷、前掲書(3)、115-117、123-127 頁；上原、前掲書(28)、119 頁；Young, *op. cit.*(4), pp.17-19.
- <sup>35</sup> David Gowland, Arthur Turner and Alex Wright, *Britain and European Integration since 1945: on the sidelines*, Routedledge,2009, p.37；細谷、前掲書(3)、132-135 頁。
- <sup>36</sup> Public Record Office, CAB 134/221, E.P.C.(49)6,25 January 1949, Gowland and Turner, *op. cit.*(25), pp.14-15, Document 1.9.
- <sup>37</sup> 益田、前掲書(7)、97-98 頁。
- <sup>38</sup> Gowland and Turner, *op. cit.* (25), pp.3-4.
- <sup>39</sup> 上原、前掲書(28)、111 頁。
- <sup>40</sup> 細谷、前掲書(3)、105-106 頁。
- <sup>41</sup> Eekelen, *op. cit.*(31), Preface.
- <sup>42</sup> 植田隆子「欧州連合をめぐる安全保障問題」、『国際問題』409号、1994年、19頁；金子讓「変質を迫られるヨーロッパの安全保障構造」、中西輝政・田中俊郎・中井康朗・金子讓共著『なぜヨーロッパと手を結ぶのかー「日・欧」新時代の選択』、三田出版会、1996年、288-292頁。
- <sup>43</sup> Eekelen, *op. cit.*(31), pp. 10-11.

## 第1章 欧州政治協力（EPC）の進展とイギリス

### はじめに

1968年7月にEECの関税同盟を完成させ、70年には経済・通貨統合の実現に向けた構想が明らかになったECでは<sup>1</sup>、必然的に政治の領域でも、先行する経済統合に見合う統合の実現を求める動きが現れ、加盟国が対外的に統一した共同行動を目指すことを手始めに、政治と経済の両面でバランスのとれた共同体を構築することが、欧州統合の究極的な目標となった。その第一歩を印したのは、1969年12月にハーグで開催されたEC首脳会議であった。そこでは、経済・通貨統合議論が初めて具体化するとともに、EC加盟国の外相レベルでの定期的な協議を制度化し、各国の外交政策の調整と意見の調和を図る欧州政治協力（EPC: European Political Cooperation）の立ち上げが合意された。EPCは、ローマ条約の枠組みの外で、法的に拘束されることのない、加盟国政府間の自発的な協力として出発し、「定期的な協議と調整を通して相互理解を深め、合意に基づく共同行動を促し連帯を強化する」ことを目的とした<sup>2</sup>。

EPC発足の主な要因として、これまでイギリスを初めとする新規加盟諸国と原加盟国との間の調整の場としての役割の重要性とともに<sup>3</sup>、経済的統合の進展に伴って増大するECの影響力や、国際的な役割認識の上昇により、対外的に一つの「ヨーロッパの声」をつくる必要性が高まったことが指摘されてきた<sup>4</sup>。しかし、こうした見方は歴史的展開の一面を捉えているに過ぎない。この時代は、東西の軍事対決を回避して緊張緩和（デタント）を図る「冷戦の変容期」と言われる時期にあたり、なぜEC諸国がこの時期に協議を通して連帯を強化する必要があったのかという疑問を解明するには、冷戦期のヨーロッパにおいてEC諸国がデタントの進行にいかに対処したかという問題も考慮に入れる必要がある。

加えて、イギリスがEEC加盟申請を開始してから最終的にECへの加盟を果たすまでの期間（1961年～73年）は、この冷戦変容期とほぼ重なっているこ

とを考え合わせると、イギリスの EC 加盟が、東西デタントの進行、及びそれに関連する EPC の発足と無関係であるとは言えない。そのデタントの進行と EPC 登場との関連については、いくつかの研究<sup>5</sup> で取り上げられてきたが、デタントと EPC との関連の中でイギリスの EC 加盟を検討することは、これまであまり注目されてこなかった。本章では、イギリスの EC 加盟が、東西のデタントに伴う環境の変化とともに、EPC の成立・発展とも深く関わっていることに着目し、EPC の登場・デタントの進行・イギリスの EC 加盟という 3 者を有機的に関連付けて考察する。それを通して、1960 年代半ば以降の潮流が、イギリスと EC 諸国の外交姿勢にどのような影響を及ぼし、EPC の成立・発展を促したかを解明することを試みる。

EPC は加盟各国の外交政策を協議し調整する場として登場し、各国を拘束するような共通外交政策の決定を目的としていなかった。そこでは、共同行動に同意し実施することは各国の自由意志に任されており、外交政策の決定権は各国政府の手中にあった。従って、各国の国益が優先される状況では、EPC での共同行動に至る同意の形成は困難であり、結果として EPC は能動的な行動より受動的な反応しかできないという批判が多くの研究で指摘されている<sup>6</sup>。こうした見方に対し、本章では冷戦期のヨーロッパにおいて当時進行していたデタントの流れの中で、イギリスと EC 諸国が外交上の立場を調整し、合意を形成して、民主主義や人権といった西側の価値観を、東欧に向けて発信するに至った経緯を概観し、EPC が、西欧諸国の一体性を示す枠組みとして影響力を發揮したことを明らかにする。

加盟国が共通のアプローチをとるため、相互に協議し連帯を尽くすことは、今日の EU においても、外交と安全保障の領域で維持される政府間協力の根幹として引き継がれている<sup>7</sup>。本章では、その起点となる EPC が発足した経緯とともに、EC 正式加盟に先立って EPC への参加を果たしたイギリスが、EPC の活動を通して EC 諸国の対外的一体性の構築に深く関わったことを明らかにする。また、EC 諸国が EPC の強化に取り組む中で、EU の「共通外交・安全保障政策 (CFSP: Common Foreign and Security Policy)」の先駆けとなる「欧州外交政策」の導入にイギリスが一定の役割を果たした経緯に光を当てる。

イギリスの EC 加盟に関して、これまで経済的、政治的要因<sup>8</sup> の観点から多くの研究がなされてきた。それは、経済的発展を遂げた EEC/EC の外側に留まる不利益を回避し、また、アメリカが支持する欧州統合に加わることで英米関係の再強化を図ることを、イギリスが EEC/EC 加盟申請に向かった大きな理由とするものである<sup>9</sup>。そうした研究の多くは、既に大陸諸国の利害に合わせて経済統合を進めた EC に、遅れて入ったイギリスという見方をする傾向にある。序章でも述べたように、こうした見方は超国家的統合の立場からイギリスの姿勢を論じるものである。本章では、戦後の安全保障秩序の構築に積極的に関与したイギリスの外交姿勢を原点とし、その延長線上で、外交と安全保障の領域で統合を目指し始めたヨーロッパに接近し、政府間協力の枠組みである EPC の成立に重要な役割を果たしたイギリスについて検討し、イギリスの EC 加盟に関するこれまでの見方に一石を投じる。

政治と経済の両面で統合を目指す EC/EU において、政府間協力の立場から欧州統合に関与したイギリスの姿勢について検討する際に、注意を要するのは統合という言葉の意味である。イギリスが積極的に関与したヨーロッパの政治統合は「超国家的」という意味を含んでいない。超国家的統合を推進したのは、仏独を中心とした統合推進派であり、イギリスはあくまでも主権を委譲する超国家的統合には反対の立場である。イギリスの姿勢の根底にある政府間主義の立場は、意志決定のプロセスにおいて全会一致を原則としており、しばしば、一部の加盟国による拒否権の発動が統合の進展を阻害する傾向をもつ。これに対して、超国家的統合の枠組みでは、全加盟国は多数決方式の決定に従って意志統一が促され、統合をより容易に進めることができる。従って、統合を滞らせる政府間協力の仕組みは、欧州統合進展の対極にあるものとみなされる傾向がある。本章では、EPC の成立・発展の経緯を検討することを通して、EC 諸国の定期的な協議と立場の調整という政府間協力に基づく努力が、欧州統合を進展させる可能性を明確にし、政府間協力の立場に立つイギリスが欧州統合の進展に積極的に関与したという見方を裏付ける。

第 1 節では、EPC 発足に至るヨーロッパの政治統合に向かう流れが始まる状況を概観し、EPC の原点となったフーシェ・プランの登場と挫折、及び、EPC

立ち上げの契機となったハーグ・サミットを取り上げ、EPC 発足の経緯を明らかにする。第 2 節では、東西ゲタントに伴う諸問題に大西洋主義の立場で対処していたイギリスが、欧州安全保障協力会議（CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe）開催に向けた協議を通して EPC をゲタント推進の足場とするに至った経緯を検討する。第 3 節では単一欧州議定書成立の経緯を概観し、EPC の強化と「欧州外交政策」の起草に積極的に関与したイギリスの外交姿勢を解明する。

## 第 1 節 EPC の登場—フーシェ・プランからハーグ・サミットまで

### 1-1 政治統合の始まりとフーシェ・プランの挫折

ここでは、経済の領域で統合に着手したヨーロッパにおいて、外交・防衛に関わる政治的な領域でも統合に向けた動きが始まった状況を概観し、1970 年の EPC 発足に繋がる政治協力推進の端緒として、EPC のあり方にきわめて大きな影響を与えたフーシェ・プランについて検討する。

1950 年代、冷戦進行という国際環境の中で、仏独和解に基づく欧州統合を希求する平和思想をもとに、「欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC: European Coal and Steel Community）」の発足を主導したフランスは、西側の防衛力強化を目的に西ドイツの再軍備を求めるアメリカに対抗して、大陸欧州の国際機関の管理下で西ドイツの軍事的強大化を抑制する「欧州防衛共同体（EDC: European Defence Community）」構想を立ち上げ、ECSC に続く部門別の超国家的欧州統合を進めようとした<sup>10</sup>。しかし、政治・外交・防衛という国家主権の中枢に関わる領域で超国家的な「政治共同体」を指向する EDC 構想は、当のフランスが批准を拒否して挫折した<sup>11</sup>。その後、欧州統合は国家主権を刺激する政治的領域を回避して、経済を中心に進められ、1958 年 1 月のローマ条約発効により<sup>12</sup>、「欧州経済共同体（EEC）」と「欧州原子力共同体（EURATOM: European Atomic Energy Community）」が成立した。

EDC 構想の失敗により途絶えたヨーロッパの政治統合を求める動きは、ローマ条約発効後の 1960 年代初頭に、当時のフランス大統領ド・ゴール (Charles de Gaulle) のイニシアティブにより、政府間協力という形で引き継がれることになった。ローマ条約では、共同体の対外関係の通商に関わる領域で、国家の権限の漸進的な委譲が規定される一方で、より国家の中枢に関わる外交と防衛の領域は条約の枠組みから除外されていた。ド・ゴール大統領は、ローマ条約の範囲に入らない外交と防衛に関して、各国の首脳と外相が定期的に協議を行う「政治連合」構想 (フーシェ・プラン) を提案し、フランスと西ドイツの協調関係を基礎に、世界にヨーロッパの声を発信する枠組みを形作ることを目指したのである<sup>13</sup>。フーシェ・プランは防衛の領域を含めることで NATO を遠ざけ、また、経済の領域も範囲に入れたために EEC 共同体機構の存続を脅かすものになった。

フーシェ・プランの交渉 (1959~62 年) を進めるフランスには二つの目的があった。第 1 は、アメリカと NATO に依存しないヨーロッパの独自性を示すことであり、第 2 は、既存の共同体機関を主権国家が政治的にコントロールすることであった。こうしたフランスの姿勢に対し、フランス以外のドイツを含む 5 か国は、アメリカとの協調、及び NATO を重視する立場から懸念を示した。また、ベネルクス諸国は共同体の制度を尊重しないフランスの姿勢に不信感を抱き、フーシェ・プランの交渉は難航する結果となった。特に、仏独の覇権的支配を警戒するオランダとベルギーはイタリアの支持を得て、大国による支配の抑制策としてイギリスをプランに引き入れることを一貫して主張した。しかし、折しもフーシェ・プラン交渉中の 1961 年に第 1 回 EEC 加盟申請を行ったイギリスに対し、ド・ゴール大統領は断固拒否する姿勢を示した。それは、仏独の覇権的支配を懸念する加盟諸国の反発を招き、フーシェ・プランが挫折する決定的な要因の一つとなった<sup>14</sup>。フーシェ・プランの失敗は、およそ 10 年後の 1969 年 12 月に開催されたハーグ・サミットを契機に進展を始めた EPC のありかたに、教訓として取り入れられることになった。

## 1-2 ハーグ・サミット

ここでは、EPCの立ち上げが合意されたハーグ・サミット開催の状況について触れ、フーシェ・プラン挫折の教訓がどのようにEPCのありかたに影響を及ぼしたかを検討する。

「欧州の全ての国は共同体の構成国となることを要求できる」というローマ条約<sup>15</sup>の規定にも拘わらず、イギリスが1961年と67年に敢行したEEC加盟申請は、フランスが拒否したために棚上げとなっていた。フーシェ・プランの挫折以来、他の5か国がイギリスのEEC加盟を支持する中で孤立を深めたフランスでは、1969年6月にド・ゴール大統領の後を継いで政権に就いたポンピドゥ（Georges Pompidou）が、70年以降の欧州統合をフランスのリーダーシップで進めようとしていた。ポンピドゥ大統領が打ち出した新たな方針は、共同体の「完成」、「強化」、「拡大」というテーマを立ち上げてハーグ6か国首脳会議（ハーグ・サミット）を開催し、イギリスとの加盟交渉を再開する意向を表明することであった。

ポンピドゥ大統領がイギリスとの関係改善に動いた背景には、国家の利益を勘考する冷徹な計算があった。農業国フランスでは、1969年に失効する共通農業政策（CAP）に対し、自国に有利な規定を確保して恒久化を図ることが国益となった。同大統領はその提案への合意を得てCAPの「完成」を目指すことと引き換えに、イギリスとの加盟交渉再開を受け入れることを切り札としたのである。また、フランスにとって、イギリスや他の国の加盟により<sup>16</sup>、これまで築き上げた共同体が脆くも崩れることがないように、共同体を「強化」することも重要であった<sup>17</sup>。加えて、共同体の中で次第に重みを増す西ドイツとの均衡を保つためにも、イギリスの加盟は必要とみなされるようになった。一方、ソ連、東欧諸国との関係改善を目指す「東方政策」に着手した西ドイツは、共同体に新規加盟国を迎える「拡大」を自らの西側での基盤強化の好機と捉え、とりわけ、イギリスの加盟が共同体の発展に不可欠であることを強調した<sup>18</sup>。他のEC諸国は、ECにおけるフランスの圧倒的な優勢が解消されることを期待して、イギリスの加盟を支持した<sup>19</sup>。このようにハーグ・サミットでは、1960

年代末のヨーロッパを取り巻く状況の中で、原加盟諸国がイギリスの EC 加盟を、それぞれの国益を確保するための好機として捉えていることが明らかになった。

ポンピドゥ大統領は、世界秩序の安定にはヨーロッパが対外的に一つの声で発言する必要があるという考えのもとで、10年前のフーシェ・プランの路線を再開させようとしていた。しかし、ハーグ・サミットでは、むしろ西ドイツが主導権を握り、EPC 発足を促す提案を行った<sup>20</sup>。それは「拡大の状況を考慮しつつ、政治的統合を進めるための最良の方法を研究し、1970年7月までに報告する」ことを各国の外相に要請するものであった<sup>21</sup>。イギリスはヨーロッパの政治的統合がスタートする歴史的な重要性を認識し、その協議の全てに平等な立場で参加することを望んでいた。ハーグ・サミットのコミュニケに書かれた「拡大の状況を考慮しつつ、・・・」の文言について、イギリスは自身の参加なしに政治的領域での決定は行われぬものと解釈した。しかし、イギリスに対して深い不信感をもつフランスは、イギリスの加盟によって EC の土台が根本的に変質することを恐れ、同国を巻き込む前に 1970 年以降の欧州統合の骨格を固めようとした<sup>22</sup>。

ハーグでの決定を受けて 6 か国の外相は報告を提出し、それを基に 1970 年 10 月、EPC の基本原則を定めたルクセンブルク報告が承認された。それは、自発的な協力のもとで「一つの声」を発信する欧州政治協力 (EPC) を共同体とは別の枠組みで立ち上げるものであった。EPC の目的について同報告は、定期的な情報交換と協議を通して国際問題に関する EC 加盟国の相互理解を深め、意見の調和と立場の調整を促進し、可能であれば、共同行動を促進して連帯を強化することとしている。EPC は、各国の外相による「外相会議」と、外務省官僚による「政治委員会」及び、専門家からなる「作業グループ」により構成される自発的な政府間協力の枠組みであり、法的な義務の伴わない自由な協議の場であった。

ルクセンブルク報告は、フーシェ・プランの失敗に大きく影響されている。10年前にイギリスをプランから除外したことで、仏独の覇権的支配を懸念する諸国の反発を買い、共同体機構を主権国家のコントロールの下に置こうとして

挫折に至った教訓から、EPC 発足にはイギリスの EC 加盟を不可欠な要素とし、イギリスの参加を確実にする政府間協力を前提とすることが、ハーグ・サミットでの留意事項となった。また、フーシェ・プランが外交に加えて経済や防衛も範囲に含め、共同体機構を包摂する支配的な構造をなすものであったのに対し、ルクセンブルク報告では、EPC の範囲を外交政策に限定し、共同体と並立させて両機構間の距離を保つことにした<sup>23</sup>。こうして EPC は、ローマ条約の枠組みの外で共同体とは別の体系に区別され、政府間協力の性格を維持することになった。ルクセンブルク報告承認の翌月には EPC の第 1 回外相会議が開催され、EPC の活動がスタートした。そこでは、議題の一つとして、当時の東西緊張緩和の状況のもとで開催が求められていた、全欧的な欧州安全保障会議<sup>24</sup>が取り上げられた。その後、EPC は作業グループを設置して CSCE を主要な活動の場とし、それを通して EPC の発展が促されていくのである。

## 第 2 節 EPC 発足と時代背景

### 2-1 EPC とイギリス

ハーグ・サミットにおいて明らかになった、イギリスの EC 加盟をめぐる各国首脳の間には、当時の時代背景が色濃く反映されていた。イギリスの EEC/EC 加盟と EPC 参加の問題が EC 諸国間で論争となる 1960 年代から 70 年代初頭は、冷戦の変容期、つまり、米ソ超大国を頂点とした二極構造に変化が生じ、東西の緊張緩和が進んだ時期であった。その中で、原加盟諸国はイギリスの EC 加盟を、西欧のパートナーとの均衡を保ち、東欧諸国との関係改善に乗り出す上で、西側の基盤強化に繋がるものと期待したのであった。

また、1960 年代の終盤は、ド・ゴール大統領によるイギリスの EC 加盟拒否の影響で、欧州統合の進展が行き詰る状況にあり、その中で、69 年に発足した西ドイツのブランド政権は、イギリスを引き入れることで欧州統合が進展し、英独間の経済協力も進むことを期待していた。そして、EPC の立ち上げをイギ

リスの EC 加盟を確実にする方策と位置付け、進めようとした。これに対して、フランスのポンピドゥ政権はイギリスの加盟には乗り気でなく、CAP の完成に主眼を置いていた。従って、EPC の成立はイギリスを EC に取り込もうとする西ドイツと、CAP を完成させようとするフランスとの間の駆け引きの産物であったという見方も示されている<sup>25</sup>。

EPC の発足とイギリスの EC 加盟との関連について、これまで見てきたことをまとめると、次の見方が見えてくる。EC 諸国はフーシェ・プランの失敗から、イギリスの参加を政治協力の形成に不可欠の要素とした。イギリスの参加は、西ドイツにとって東方政策を進める上で支えとなり、停滞した欧州統合を回復させる手段でもあった。フランスにとっては勢力拡大を図る西ドイツとの均衡を保つために必要であった。また、CAP 完成のための代価ともなった。他の EC 諸国は、フランスが EC の統制を強める傾向を憂慮し、それを和らげるイギリスの役割に期待をかけていた<sup>26</sup>。このように、共同体内の勢力均衡を保つ要としてのイギリスの存在の重要性は、EPC の発足とイギリスの EPC 参加、及び EC 加盟を関係付ける根拠として有力であろう。しかし、EC 諸国がなぜこの時期に、イギリスとともに協議を通して連帯を強化する必要があったのかという問いを解明するには、この時期のヨーロッパを取り巻く状況との関連も考慮に入れて考察を深める必要がある。本章では、これまでの見方に加え、さらに一歩進めて、EPC 発足を取り巻く時代背景にも視野を広げ、東西の緊張緩和に伴って発生した問題が、EPC の成立とイギリスの EC 加盟にどのような影響を及ぼしたかについて考察を進める。それを通して EPC 発足の理由についてより広い視野から検討する。

## 2-2 東西デタントに伴う諸問題

東西デタントに伴って発生した問題というのは、第 1 に、米ソ間のデタントが核軍備管理の領域で先行して進んだのに対し、西欧では東ドイツ承認を含むドイツ問題の解決に重点を置いてデタントを進めようとしたため、大国間のデタントが目指す方向と、西欧のデタントが目指す方向との間に大きな隔たりが

生じたことである。第 2 に、超大国に対抗する勢力が台頭する多極化が進んだことである。東側では中国が存在感を増し、西側ではフランスが「欧州人の欧州」樹立を目指すとともに、NATO の統合軍事機構から撤退した。第 3 に、ソ連の軍事的脅威に対する防衛機構として設立された NATO は、デタントが進む国際情勢に応じて存在意義を問い直す必要が生じた。加えて、西側諸国は、東西分断を固定化する目的で全欧的な欧州安全保障会議（以下、安保会議）の開催を要請する、東側のデタント攻勢に晒されていた。その中で、イギリスと EC 諸国は、各国独自の外交政策を展開してデタントに取り組んでいた。とりわけ、イギリスは東側からの多国間交渉の要請を阻止すべく、NATO の結束を基に西側の積極的な姿勢を示そうとしていた。

他方で、ソ連・東欧諸国は、東ドイツを主権国家として認めない西ドイツに対して、東ドイツを多国間交渉の中に参加させることで、東ドイツの存在を承認させようとした。東ドイツの承認は、東西ドイツ分断の固定化を意味する。それは、西ドイツを支持する西側諸国が、東側が要請する多国間交渉を回避する要因となっていた<sup>27</sup>。そのためアメリカは、東ドイツ承認問題に関わる多国間交渉を切り捨て、核軍備管理の領域に限定して米ソ 2 国間のデタントを優先するようになった。こうした米ソの覇権的協調は、ワルシャワ条約機構の圧倒的な通常戦力に対し、アメリカの核戦力で劣勢を補完してきた西欧諸国の安全を脅かすことになった<sup>28</sup>。さらに、ベトナム戦争で国力が衰退したアメリカの関心がヨーロッパから離れ、冷戦の二極構造が揺らいた結果、西欧諸国はアメリカから自立した独自の外交を通してデタントをリードする方向へ向かったのである<sup>29</sup>。

中でもフランスは、1965 年に EEC から一時的に撤退した「空席危機」に続き、翌年には NATO の統合軍事機構からの撤退を表明し、アメリカから自立する姿勢を顕わにした。同時に、ソ連との 2 国間交渉を精力的に実施したフランスの姿勢は、ソ連に EEC と NATO が分裂する可能性を印象付けることになった。フランスの一連の独自外交は、NATO の結束を安全保障政策の根幹とするイギリスにとって容認できないものであった。また、西ドイツは、東ドイツを孤立させて、東欧諸国との関係強化を推し進めた結果、東ドイツの主権承認を

求める東側の反感を買うことになった<sup>30</sup>。こうした各国個別のデタント政策に対して、東側は多国間での安保会議開催の要請を活発化させたのである。それは軍縮による平和で安定したヨーロッパの実現を謳いながら、内実はフランスの反米姿勢に乗じてアメリカをヨーロッパから引き離し、東ドイツの承認を迫り、欧州分断の固定化、さらには NATO の解体と西側の分裂・弱体化を図るものであった<sup>31</sup>。

フランスが独自外交を展開し、西ドイツが東ドイツ承認問題を抱える一方で、イギリスは NATO の結束を図り、それを基盤にデタントを推進しようとしていた。しかし、フランスが NATO の統合軍事機構から撤退する状況下では、イギリスにとって NATO の結束を維持し、自国の EC 加盟を実現するには西ドイツとの良好な関係が不可欠であった。その結果、イギリスのデタント政策は、ドイツ問題を回避して東西の関係改善を進める控えめなものとなった。NATO の主要国が、それぞれの国益の観点から独自の政策を展開する状況では、同盟の結束に基づく効果的なデタントが見込めない上に、東側の影響力拡大を誘発する恐れがあった。

西側の防衛機構として設立された NATO は、そうした状況の中で、新たな存在意義を見出していく。イギリスは、NATO の協議に否定的なフランスを妥協に導きながら、NATO 内の協議を通して、各国の東側への対応が一貫性をもつことを目指した。その中で、東側との建設的な関係を創出する役割を担うことが、NATO の新たな存在意義として認識されるようになった<sup>32</sup>。

東側のデタント攻勢は 1969 年に再活性化し、3 月にブダペスト、10 月にはプラハにおいて安保会議の開催が改めて提唱された。それを無視することは、東側のデタント・イニシアティブに対して西側の消極姿勢を際立たせる結果になり、創設 20 周年を迎える NATO の正当性のためにも、東側との関係に建設的な NATO の姿勢を示す必要があった。それまで、東側との 2 国間交渉の継続を主張していたフランスや西ドイツなどの国々に対して、イギリスは NATO を基盤として西側の結束を示すよう働きかけた。それは、東側の提案を阻止する NATO の案を新たに提示することであった。イギリスは、プラハ宣言への対案として「東西関係に関する宣言」を提示し、12 月に NATO で採択された。そ

こには「人・思想・情報の自由移動」という新しいフレーズが加えられていた<sup>33</sup>。同宣言は、欧州分断の固定化を目的として東側が提唱する安保会議の構想に対して、西側の理念に沿った新しい安保会議の方向性を提起することになった。

この間、1969年6月にポンピドゥ仏政権が樹立したことは、イギリスがEC加盟に向かう転機となり、9月に樹立したブランド(Willy Brandt)西独政権は、積極的な東方政策と東ドイツ承認を打ち出し、多国間の欧州デタントへ扉を開いていく。しかし、東側からのデタント攻勢に対抗してNATOの結束を示すことは次第に困難になるのである。

### 2-3 デタントとEPC発足との関連

これまで見てきたように、デタントに伴う諸問題への対処が求められる中で、NATOの新たな存在意義として、東側との建設的な関係を創出するという役割が定義され、NATO内での協議を通して構成国の対応の一貫性を図ることの重要性が再認識された。しかし、アメリカはベトナム戦争と超大国間の外交にエネルギーを集中させ、ヨーロッパの問題に無関心であった。さらに、フランスはアメリカに対抗してヨーロッパの独自性を追求し、NATOの統合軍事機構から撤退した。NATO内でのこうした状況は、協議を通して結束を示すことを難しくし、西欧の一体性を対外的にアピールするECの政治協力に対する期待を高める結果となった。加えて、イギリスとEC諸国は、東側からの度重なる多国間交渉の要請に対して、西側のイニシアティブを明確に示す必要に迫られていた。

EC諸国が、なぜこの時期に協議を通して連帯を強化する目的でEPCを立ち上げたのかという問いに対し、これまでの検討を通してその答を次のように示すことができる。NATOの結束を図ることが難しくなる状況の中で、アメリカに対抗するフランスも含め、西欧諸国にとって外交上の立場を調整するEPCの発足は、NATOに代わる政治協議の場を提供するものとして重要となった。それは、NATOの協議の前段階として、EC諸国間の政治協議の重要性が高まったことを意味している。さらに、アメリカが核軍備管理に限定して米ソ2国

間のデタントを優先したために、西欧の安全が脅かされる状況を招いたことを憂慮した EC 諸国は、その脅威を緩和するためにも東側とのデタントを進め、西欧の価値観に基づいた独自のアプローチを形成する必要性を痛感した。勢いが増す東側からのデタント攻勢に対して、西側の明確な姿勢を示す必要に迫られる中で、ヨーロッパの独自性の高まりとともに、NATO において結束を示すことに限界が生じたことが、定期的な協議を行う場としての EPC の発足を促したのである。

#### 2-4 デタント・EPC・イギリスの EC 加盟

イギリスの EC 加盟と EPC 発足を関連付ける要因として、イギリスが西欧諸国間の balanサーとしての期待を集めたことの他に、国内においても EC をデタント推進の足場として位置付ける状況にあったことが重要である。イギリスは、NATO の結束維持に腐心する中で、自国が EC 加盟を果たして西側の基盤を固め、周到に準備してからデタントに取り組むことをイギリスの基本的な姿勢と位置付けた。イギリス政府は 1969 年 9 月、イギリス外交が追求する国益について優先度の高い順に ①NATO の維持 ②イギリスの EC 加盟 ③東西デタントという順位を設定した。即ち、デタントの前提として同盟を強固に保ち、欧州統合に参加することを国益としたのである<sup>34</sup>。

イギリスは伝統的に 3 つのサークル、つまり、第 1 に「帝国＝コモンウェルス」、第 2 に「アメリカとの特別な関係」、そして最後に「統合するヨーロッパ」という三重の関係の結節点に位置する自国の立場を、世界的影響力の拠り所としてきた。冷戦という危機的状況において、イギリスは脆弱なヨーロッパと距離を置き、アメリカと大西洋同盟を、常にヨーロッパとの関係よりも上位に置いてきた。

しかし、1970 年に EPC が発足し、EC への正式加盟に先立つ 72 年に EPC に参加したイギリスは、EPC の活動への関与を深めるようになり、次第に NATO から EPC へと、デタント推進の軸足を移していった。さらにイギリスは、西欧諸国が超大国間のデタントに対抗して独自のデタント・アプローチを

形成する過程で重要な役割を果たしていく。イギリスにとって EPC への参加は、EC 諸国との協議を通して西欧の対外的一体性の形成を促す契機となった。

次節では、イギリスがデタント推進の足場として EPC を選択するに至った状況を明らかにし、デタントの進行、EPC の発足、及びイギリスの EC 加盟の 3 者の関連についてさらに考察を進めていく。

### 第 3 節 デタントの進行と英・仏・西独の収斂

本節では、デタントに伴う諸問題に独自のデタント政策で個別に取り組んでいた西欧の主要国が、様々な国際情勢の展開を経て次第に立場を収斂させ、EPC を西欧デタント推進の足場とする経緯を明らかにする。とりわけ、当初は NATO の結束をデタントに取り組む基盤としていたイギリスが、EPC への参加を契機に、デタント推進の足場を NATO から EPC に移した経緯に光を当て、その要因を解明する。

#### 3-1 複数の新展開

東側からの安保会議開催の要請が活性化する中で、1970 年 5 月の NATO ローマ外相会議では、対立する二つの勢力、即ち、NATO を東側との多国間交渉の基盤とみなすイギリス・ベルギーなどの国々と、2 国間交渉の継続を主張するフランス・西ドイツなどの国々との間で妥協が成立した。それは、2 国間交渉を優先する国々が最も重視する、「ドイツ問題の解決」を主要な前提条件として、多国間交渉に取り組む NATO の姿勢を示すというものであった<sup>35</sup>。その後、英・仏・西独は 1970 年代初頭に相次いで現れる一連の新展開を経て立場を収斂させて行き、EPC を東側のデタント・アプローチに対抗する西欧独自のデタント・アプローチ形成の拠点とするのである。

フランスの新大統領ポンピドゥは、ハーグ・サミットにおいてイギリスとの加盟交渉再開を受け入れたものの、前任者ド・ゴールと同様に、イギリスの加

盟が EC を根本的に変質させることを恐れていた。イギリスへの深い不信感は、依然として加盟交渉が滞る要因であった。1970 年 6 月にイギリスの政権が交代し、ヒース(Edward Heath) 保守党政権が誕生したことは、イギリスの EPC 参加と EC 加盟に道を開き、EC 諸国が EPC を足場としてデタントに取り組むことを促す重要な新展開の一つであった。ヒース政権は安保会議を阻止しようとした前政権の方針を転換し、CSCE (欧州安全保障協力会議) の開催を不可避なものとして受け入れる姿勢を示した。1971 年以降、同政権の CSCE に関する基本的な姿勢は、不可避な CSCE を西側の利益に沿った形に変えるということになった<sup>36</sup>。

1970 年 5 月の NATO ローマ外相会議では多国間交渉に反発していたフランスは、70 年 8 月のモスクワ条約の調印達成という新展開を経て、CSCE 開催に前向きな姿勢に転換していく。同条約において西ドイツは、東ドイツを事実上承認することについて、ソ連との間で合意に至った。その結果、フランスは多国間交渉への参加を困難にしてきた東ドイツ承認問題で西ドイツと対立することなく CSCE 構想を進めることが可能になった。それはまた、CSCE を前向きに捉え始めたイギリスと、フランスの方針が収斂したことを意味している。

その後、英仏関係の改善を目指すヒース首相は、1971 年 5 月の英仏首脳会談で、EC 加盟への真摯な姿勢を印象付け、加盟交渉の妥結に漕ぎ着けるとともに、イギリスが早期に EPC に参加することについてポンピドゥ大統領の了解を得ることに成功する。イギリスは他の申請諸国に先立ち、早い段階から EPC の活動に参加し、積極的に行動するのである<sup>37</sup>。

CSCE 開催への道を開くには、1971 年 9 月のベルリン交渉<sup>38</sup> の妥結を待たなければならなかった。ベルリン交渉の妥結に向けて、英・仏・西独の 3 国は、CSCE 開催に関する立場を収斂させるのである。

### 3-2 NATO の分裂

1969 年末、NATO は「東西関係に関する宣言」を採択し、その中で「人、思想、情報の自由移動」(以下「移動の自由化」)を提唱した。イギリスを初め西欧諸国にとってデタントの究極の目的は、ヨーロッパの全ての人々の生活の

質の向上であった。同時に、そのために国境を越えて人や情報が自由に移動することは、東側の管理体制を揺るがす問題でもあった。従って、東側が求める CSCE 開催を受け入れ、譲歩を示すのと引き換えに、西側の価値観である「移動の自由化」を交渉議題とすることを強力に求め、東側の譲歩を迫ることで西側の優位を示そうとした<sup>39</sup>。それは、不可避となった CSCE を西側の利益に沿う形に変えようとする、ヒース政権の方針でもあった。

しかし、NATO 内で「移動の自由化」の議論が始まる 1971 年以降、NATO は次第に CSCE に関して協議するのが困難になっていく<sup>40</sup>。もともと、東側は、戦後ヨーロッパの現状を多国間で承認することだけを目的とする短い期間の会議を想定していた。これに対してフランスは、西側の価値観に沿う成果を得ることを目的として、長い期間の会議を設定することを提案した。アメリカは、このようなフランスの提案が米ソ 2 国間交渉に悪影響を及ぼすことを懸念し、短期間の会議にすることを主張した<sup>41</sup>。米仏間の見解の相違は NATO 内の対立を生み、CSCE について協議する NATO の機能を低下させた。

こうした状況のもとで、フランスは NATO の協議を回避して、EPC の CSCE 作業グループにおいて自らの提案を展開させていく。EC 諸国は、当初フランスの提案に好意的ではなかったが、1972 年 2 月にイギリスが EC への正式加盟に先立って EPC に参加すると、CSCE に関する共通の立場の形成が促進されるようになった<sup>42</sup>。その後、EPC は 1972 年 11 月からの多国間準備会議と、73 年 7 月からの CSCE 本会議において、積極的に活動を展開させていく。

イギリスは、EPC へ参加することを前提として、英仏のパートナーシップ形成に成功した。また、モスクワ条約の調印やベルリン交渉の妥結も含め、複数の新展開が相乗的に作用して、CSCE 開催に前向きな英・仏・西独 3 国の立場が収斂した。この一連の流れに加えて、NATO においてアメリカのヨーロッパへの無関心と、米仏間の CSCE 構想をめぐる対立があったことは、イギリスがデタントを推進する上で EPC を拠点とすることに傾く重要な要因となった。さらに、米ソ超大国のデタントと欧州デタントが衝突し、分離したことは、イギリスが EPC に軸足を移すことを決定付ける大きな要因となった。

### 3-3 超大国デタント

米ソ2国間で進行した超大国デタントは、戦略兵器制限交渉に代表されるように、軍事的脅威を縮減する軍備管理の面で、米ソ政府間の関係改善を最優先し、米ソの覇権的な地位の堅持を図るものであった。従って、CSCEのような試みによって、超大国間の交渉が阻害されてはならないとする立場であった。これに対して、欧州デタントは、基本的な自由、平等、人権という欧州統合の中核的要素でもある西欧の価値観を全欧州に広めることで、東西の経済的、文化的、人的交流を促進することを基本とした。

超大国デタントと欧州デタントが衝突し、分離が決定的となったのは1972年9月の米ソ首脳会談での密約を発端としている。アメリカは、CSCEを短期間の会議にすることに同意するのと引き換えに、ソ連に相互均衡兵力削減(MBFR: Mutual and Balanced Force Reduction)交渉の開始を受け入れさせた。MBFRは1968年6月にNATOが東西間の通常兵力を相互に削減する声明<sup>43</sup>を発したことを契機に、東側からの「平和攻勢」に対する西側の対抗措置として提唱されてきた。しかしアメリカは、同盟国に無断でソ連との交渉に臨み、CSCEを早期に終わらせるための手段として利用した。イギリスは、仏・西独とともに米ソの合意を受け入れない意向を表明した。そして、米ソの密約に関わりなく、CSCEを「移動の自由化」について徹底的に議論する場としていくのである。米ソ間の軍備管理での協調は、西欧に直接影響を及ぼす安全保障の問題に関し、米ソが先行的に決定してしまう懸念を、常に西欧諸国に抱かせることになった<sup>44</sup>。それは、EC諸国がEPCにおいて結束を固める原動力となったのである。

### 3-4 EPCの発展

1972年11月にヘルシンキでCSCE準備会議が開幕すると、イギリスがNATOよりEPCの活動を優先する状況が、さらに顕著になっていく。現地の西側陣営では9か国のEPCグループ<sup>45</sup>と、そのうちアイルランドを除く8か国が重複する、15か国のNATOグループの二つの政策調整プロセスが出現し

た。フランスが NATO の会合を欠席し、アメリカが消極的態度を取ったことは、NATO グループの機能を限定的にした。特に、EC 非加盟の NATO 諸国の見解が多様であったことは、NATO グループの議論が纏まりを欠く元となった。その中で EPC は、NATO の会合に先立って意見を調整し、合意を形成して NATO に提示するようになった<sup>46</sup>。EC 正式加盟に先立ってイギリスが EPC に加わり、後ろ盾になったことは、EPC での合意形成の重要性を高めることにもなった。準備会議と本会議の開催中、EPC 諸国は頻繁に接触して共通の立場を形成するよう行動することが習慣となり、結果として EPC の協議は会議の方向性に影響を与える力を持つようになった<sup>47</sup>。EPC が法的に拘束されない自由な協議の場であったことも、CSCE において EPC が継続的に活動することを可能にし、EPC が NATO を凌ぐ力を発揮した理由の一つであった。

CSCE での活動に見られるように、EPC 内では定期的な接触を通して、構成国間の意見の調和と立場の調整が日常的な業務となり、常に情報と意見交換の流れが起きることが習慣となる調整反応 (coordination reflex) と言われる状況が形成された<sup>48</sup>。そうした状況のもとで、各構成国の外交政策が予測可能となり、外交的立場を調整することが容易になった。EPC は構成国の外相たちが立場を近づけるためのシステムであり、EPC 内の意見の調和は、しだいに統一した外交的立場の形成に発展し、宣言として発信されるのである。その宣言とともに、EPC は次第に国際社会の中で独立した結合体として受け入れられ、緊急時に対応するネットワークとしての存在価値が期待されるようになった<sup>49</sup>。

イギリスがデタント推進の足場として NATO よりも EPC を選択するに至った要因について、これまでの検討を通して明らかになった諸状況を整理し、デタント・EPC・イギリスの EC 加盟の 3 者の関連についての考察を試みる。第 1 に、アメリカがヨーロッパの問題に無関心になり、西欧に直接影響を及ぼす安全保障の問題に関して、米ソが先行的に決定してしまう懸念が、EPC において西欧諸国の結束を固める原動力となった状況があった。第 2 に、当初デタントの進行に個別に対処していた各国は、協議を通して対応の一貫性を図ることの重要性を認識するようになった。第 3 に、NATO 内では東側のデタント攻勢に対抗する西側の結束を示すための協議が困難になった。第 4 に、ヒース英政

権の発足やドイツ問題の解決といった様々な情勢の新展開を経て、英・仏・西独3国のデタントに対する立場が収斂した。こうした状況を総合すると、EPCの協議が NATO での協議の前段階として重要視されるようになったという見方を導くことができる。

以上の検討を振り返ると、イギリスが EPC を選択するに至った状況は、全てイギリスと EC 諸国がデタントの進行に伴う諸問題にどのように取り組んだかという問題に関わってくる。デタントに伴う諸問題に対処するために、イギリスは EC への加盟を西側の基盤固めとして位置付け、また、EC 諸国はイギリスを積極的に取り込み、EPC での協議を通して西欧の一体性と独自のデタント・アプローチの形成に取り組んだのである。そして、イギリスと EC 諸国は協議を通して立場を調整し、合意を形成してデタントに伴う諸問題に対処した。その結果、EPC は西欧の価値観を東欧に発信する結合体としての存在価値を示すことになった。こうした見方は、デタントの進行・EPC の成立・イギリスの EC 加盟の3者を有機的に関連づけて考えることを可能にするものである。

イギリスは、新たに形成した英仏パートナーシップに基づいて EPC の活動に取り組み、EPC の強化と範囲の拡大を促していく。それでも、NATO を欧州安全保障政策の基盤とするイギリスの基本姿勢に変わりはない。EPC の協議は NATO の協議の前段階として重要であり、イギリスにとって EPC の結束強化は NATO への貢献を前提とするものであった。

## 第4節 「欧州外交政策」の登場とイギリスの貢献

### 4-1 EPC の強化

1972年10月のパリ EC 首脳会議では、翌年から EC に加盟する3カ国が初めて参加し<sup>50</sup>、政治協力の強化とともに、EC を欧州連合 (EU) に移行させる大目標が初めて表明された<sup>51</sup>。1973年7月には政治協力の拡充を謳う「コペンハーゲン報告」が明らかにされた。

統合を進めるヨーロッパに対し、アメリカは「新大西洋憲章 (New Atlantic Charter)」の名の下に、対米自立に向かう EC を牽制し、2 国間の直接交渉を強く要請した<sup>52</sup>。コペンハーゲン報告には、EC を切り崩そうとするアメリカの強硬な外交攻勢に対する防衛措置として、外交政策の「事前協議制」が規定されている。それは、重要な国際問題に関し、各国がそれぞれの外交政策において意志決定を行うのに先立ち、EPC の枠内で他の構成諸国と事前協議を行うことを原則とするものであった。EC 諸国はアメリカの外交攻勢に対し、EPC の協議を優先して EC の結束を示したのである。

また、ルクセンブルク報告以来、EPC はローマ条約の枠外に位置付けられ、EC 事項と EPC 事項の領域は明確に区別されてきた。コペンハーゲン報告ではその二分法は存続するものの、EPC と EC の双方が欧州統一の促進を目指すことが強調された。そして、1974 年 12 月のパリ首脳会議では、首脳会議を常設化する「欧州理事会」が設置され、その下で EC と EPC の二つの領域を首脳レベルで協議する体制が整ったのである<sup>53</sup>。

EPC の強化と改善に向けて様々な提案がなされる中で、1979 年 5 月に発足したイギリスのサッチャー (Margaret Thatcher) 保守党政権の外相キャリントン卿 (Lord Carrington) は、80 年 11 月の演説の中で、欧州共通の目的達成に向けた各国の外交努力を奨励し、政治協力の新しい取り組みを提案した。それは、10 か国<sup>54</sup>のうち 3 か国が危機の存在を認識した場合、自動的に外相会議を開くことであった<sup>55</sup>。

EPC の限界は、突発的な国際問題に受動的にしか対応できないことであり、EPC 内の調整の遅れは EPC の効果を限定的にした<sup>56</sup>。緊急時に各国が対応を迫られる状況の中で、構成国が事前協議の義務を果たすには、キャリントン外相が提案するように、EPC 内に迅速に協議を開催するシステムを構築する必要があった<sup>57</sup>。しかし、EPC 内の意見の調和は、各国の自発的意志の下で、大まかな基本的合意に向けて立場を近づけることであり、必ずしも外交の最前線の同意形成に結びつくとは限らず、まして共通の外交政策に至るものではなかった<sup>58</sup>。外交政策を実施する手段は依然として各加盟国の手中にあった。それでも、同外相の提案は外交政策の分野で EC がより統合を進める呼び水となっ

たのである。

1970年代、EPCは構成国間の情報の共有と意見の調和に重点を置いてきた。その後EPCの焦点は、世界の中でヨーロッパの共通の利益を増大させることに移っていく。ここまで、EPCでの頻繁な協議を通してEC諸国が対外的一体性を効果的に形成したことに注目してきた。しかし、EPC内の共通の立場の形成がEPCの成功を促す原動力となる反面で、構成国それぞれに異なる国益や国内政治情勢に起因する問題が、コンセンサスの形成を阻むことにも注意を向ける必要がある。それは、今日のEUでも、共通外交政策での合意形成が難しいことと軌を一にしている。EC/EU内で加盟国共通の外交政策の成立が難しいのは、加盟国がそれぞれに国益を有する領域において、譲歩することを望まないからである<sup>59</sup>。その中で、イギリスは1980年代に入ると、欧州外交政策の策定に積極的に関わり、EPCの協議を安全保障の問題にまで広げる必要性を喚起していくのである。

#### 4-2 範囲の拡大

キャリントン外相の提案は政治協力強化の一環として、1981年10月の「ロンドン報告」<sup>60</sup>に取り入れられた。同報告は、政治協力が全ての構成国の外交政策の中心的要素となり、ECとその加盟国が国際関係の中で結集した力として認識されつつあると述べている。そして、EPCの協議を、安全保障の政治的側面を含む外交政策の重要な問題に広げることに言及している<sup>61</sup>。

EPCは、自由な協議の場であったとはいえ、NATOが管轄する安全保障の問題に踏み込むことはタブーとされてきた。ロンドン報告が初めて安全保障の領域に踏み出したのは、1979年以降の、ソ連のアフガニスタン侵攻を発端とする、新冷戦の始まりに触発されてのことであった<sup>62</sup>。EPCの協議を安全保障の領域に広げる必要が生じた理由の一つとして、安全保障の問題を含め、西欧の利害は常にアメリカの利害と一致するとは限らないという認識が、EC諸国間で高まったことが指摘されている<sup>63</sup>。

ロンドン報告を受けて、西ドイツとイタリアの外相は、1981年11月に共同

提案を発表し、その中で、安全保障、文化、国境を越えた犯罪、テロに関する問題を EC の政策領域に加えることを求めた。しかし、この提案は、欧州理事会がイギリスへの EC 予算還付金問題をめぐって紛糾したため、EPC の改善に繋がる結果にはならなかった<sup>64</sup>。

1980 年代半ば以降、サッチャー政権は、この EC 予算問題以外でも EC 統合の深化に関して、他の EC 諸国との見解の相違を表面化させていく。その中で、同政権は EPC の進展に関しては前向きに捉え、積極的にリードする姿勢を見せるのである。それは EPC が政府間協力に基づいているからであり、また、EC 統合の深化に否定的なイギリスのイメージを和らげる手段でもあった<sup>65</sup>。

EPC に参加して以来 10 年以上が経過すると、イギリス政府は EPC を受け入れ主導的役割を果たすようになった。外交史研究者のクリストファー・ヒルが指摘するように、EC 諸国がイギリスの EPC 参加を期待し、その役割を重視する状況において、イギリスが EPC への関与を深めることは、EC 内でのイギリスの影響力を向上させる手段となり得るのである<sup>66</sup>。超国家的欧州統合に反対する姿勢をとっても、イギリスは EPC への参加を通して、欧州統合を自国の国益に適う方向に進める影響力を及ぼす可能性をもつようになるとみなすことができる。

#### 4-3 単一欧州議定書

1972 年のパリ宣言で欧州連合構想が表明されて以来、EC と EPC の二分法を克服し、欧州統一を果たすことを目標に、EC の機構改革と EPC の強化・改善の努力がなされてきた。欧州議会が「欧州連合条約草案」の作成に着手したことに触発された欧州理事会は、EPC 政治委員会に政治協力に関する草案作成を委ね、EC の機構改革に取り掛かかった<sup>67</sup>。そして、86 年 2 月に加盟諸国が調印し、ルクセンブルク報告以来の、一連の諸報告・諸提案<sup>68</sup> を集大成する「単一欧州議定書」が成立した（87 年 7 月発効）。

同議定書は、それまでローマ条約の枠外にあった EPC を、EC と同一の修正条約内に取り込み、法的に規定したことで大きな意義をもつ。EPC が着実に強

化され、EC が対外的に「一つの声」で発言する機会が増大するに伴い、法的に裏付けられた EPC が、より有効に活動し、より責任ある行動をとることへの要請が高まったのである。しかし、「単一」の条約に規定されたとはいえ、構成国の同意に基づく政治協力という EPC の性格は維持され、EC と EPC は異なる法体系のもとに構成されたため、事実上の二分法は存続することになった<sup>69</sup>。

また、EPC 発足以来の諸報告の成文化という性格を持つ単一欧州議定書の中で、最も画期的なことの一つは、「欧州外交政策」という概念が初めて条文化されたことである。そこに「共通」という言葉はなく、「努力する」という希釈された表現に留めながら、EPC の目的として「締約国は欧州外交政策を作成し実施することをともに努力する」と規定している<sup>70</sup>。また、ロンドン報告以来、EPC の重要な関心事となった安全保障問題は、同議定書の中に次のように規定された。「締約国は、欧州の安全保障問題に関する、より緊密な協力が、対外政策における欧州の一体性の向上に本質的に寄与するものとみなす。」<sup>71</sup>

#### 4-4 イギリスの構想

単一欧州議定書に、ヨーロッパの外交政策と安全保障の領域が初めて条文の中に取り入れられた背景には、サッチャー政権の外相ハウ（Geoffrey Howe）の貢献があった。ハウ外相は、1985年6月の非公式外相会議において、後にマーストリヒト条約によって始動する、共通外交安全保障政策（CFSP）の前触れともいえる、EPC の新しい外交政策に関する提案を行った<sup>72</sup>。その後、フランスと西ドイツは、イギリスの提案に対する対抗案を共同で提出した<sup>73</sup>。

EPC の外交政策に関するイギリス案と仏独案は、多くの点で類似した表現を含んでいるが、いくつかの重要な違いがある。新たに踏み込んだ外交と安全保障の領域では、特に、安全保障に関する記述において両案を比較すると、イギリスの安全保障に対する独特の姿勢を見て取ることができる。イギリス案は、事前協議の原則に従い、各国が外交的立場を固める前に、EPC の枠組みで事前に協議するすべての外交政策の重要問題の中に、安全保障の問題を含むことを

明確にしている。これに対し、仏独案は、安全保障の問題を事前協議の義務の中に含めていない<sup>74</sup>。また、イギリス案は、安全保障における緊密な協力をヨーロッパの一体性に不可欠な「要素」とし、その目的として「西側諸国の安全を保障する NATO に最大限貢献する」ことを明確にしている。これに対し、仏独案では安全保障における緊密な協力の目的を NATO への貢献とはしていない。また、不可欠な「要素(component)」という強調的な表現も用いていない。その代り、仏独案では WEU を安全保障の領域で緊密に協力するための基盤とすることが明記されている<sup>75</sup>。

以上の両案の違いから見えてくるのは、欧州諸国の結束を強化することを安全保障の中核とするイギリスの姿勢である。それは、安全保障問題を含む外交政策の協議を、事前協議の原則に基づいて EPC の枠組みで行い、ヨーロッパの結束を強化した上で NATO に貢献するという姿勢である。また、イギリスがヨーロッパの一体性を、NATO への貢献のためとしているのに対して、仏独は WEU を協力の基盤とする立場をとっており、両者の違いが明らかである。最終的な単一欧州議定書の条文は、安全保障問題に慎重な加盟国に配慮して、イギリス案よりも穏やかな内容となったが、イギリスは同議定書の成立に至る過程で、安全保障の領域において、事前協議の原則に基づき、EPC での合意の形成を各国の外交政策よりも優先する立場を明らかにした。さらにそのヨーロッパの一体性の確立は、NATO に貢献する上で不可欠なものとしている。

単一欧州議定書において、EPC は EC と同一の条約内に取り込まれ、欧州外交政策が取り入れられた。しかし、ヨーロッパの一体性を確立する目的を NATO への貢献とするイギリスの提案は、この時点ではまだ受け入れられなかった。その後、1993 年に EU が発足し、EPC から CFSP へと引き継がれた時に、CFSP は将来共同防衛に向かうことが規定された。これに対してイギリスはヨーロッパの防衛は NATO を基盤とすることを一貫して主張し、その趣旨を、1997 年に調印されたアムステルダム条約に書き入れることに成功した。その詳細については第 2 章で検討する。欧州外交政策に向けたイギリスの草案の中に明記された文言、即ち、EPC の枠組みでの一体性を重視し、その目的を NATO への貢献とするイギリスの提案は、ヨーロッパの一体性と、大西洋同盟の成立を不

可分の関係とする、同国の一貫した姿勢を表すものである。

## おわりに

1989年以降の東西対立の解消に伴い、ECは東欧に向けて領域を拡大する道を進むことになる。その過程で、経済的統合の深化と並行して、EC諸国は外交と安全保障、及び警察司法の領域でも統合を進めていく。1970年の発足以来、対外的一体性を高め、一つの「ヨーロッパの声」をつくるために強化されてきたEPCは、単一欧州議定書によって法制化され、やがて1992年調印のマーストリヒト条約（93年11月発効）により、EUを構成する3本柱の一つであるCFSPに引き継がれるのである。

その道の起点において、EC諸国は定期的な協議を通して対外的立場を調整し、連帯を強化することに同意した。EC諸国がなぜ相互の協議と連帯の必要性を認識し、EPCを立ち上げることになったのか、その理由について本章を通して、デタントの進行、及びイギリスのEC加盟との関連を考え合わせて考察を進めてきた。ここまでの考察を振り返り、次のように考えることができる。まず、超大国間のデタントが、西欧への影響を無視する形で先行し、その懸念がEC諸国の結束の原動力となる状況があった。次に、米ソを頂点とする二極構造の揺らぎが、アメリカから自立した欧州独自のデタント政策を促した。また、デタントを推進する上でNATOの機能不全もあった。そして、東側からの多国間交渉の要請に対して、西欧の結束による効果的な対応を講じる必要があった。それは、西欧的価値観に基づく西欧のデタント・アプローチの形成を促し、政治協議の場としてNATOを凌ぐ重要性をEPCに与えたのであった。

デタントに伴う諸問題への対応に迫られる中で、EC諸国は相互の協議と連帯の枠組みであるEPCの成立を通して、イギリスとともに西欧の対外的一体性を強化することを選択した。EPCがヨーロッパの「一つの声」として政治統合を進めるには、イギリスのEC加盟が不可欠であった。イギリスもEC加盟をデタント推進の基盤固めとして位置付けていた。イギリスは、EPCへの参加を通して、EUのCFSPへと続くヨーロッパの政治協力の成立に重要な役割を

果たした。そして、EPCの強化に積極的に取り組み、欧州外交政策の成立過程に独自の観点から関与した。ヨーロッパの一体性を促すバランサーとしての役割を期待されたイギリスは、EPCの発展に積極的に関わることで、その後、外交と安全保障の領域において、欧州統合の進展を自国の国益に適う方向へと進めるための影響力を獲得したとみなすことができる。

単一欧州議定書により、ECとEPCは同じ条約の中に並存することになった。双方がともに欧州統合を目指す上で、共同体と政府間協力がどのように作用するかという議論の中で、欧州統合を「政策決定の権限をEC機関に委譲するプロセス」と捉えた時、政府間協力に基づく政治協力は、欧州統合を停滞させるものとみなされるかもしれない。こうした見方に対して、ヨーロッパの外交政策を研究するウォルフガング・ヴェッセルスは「EPCを政府間主義と性格付けるのは、間違いではないが適切ではない」<sup>76</sup>とし、「EPCは欧州が統合に向けてさらに発展するのに必要な手段として評価できる」<sup>77</sup>と述べている。それは、EPCを特徴付ける相互の意思疎通の仕組み、つまり、習慣的な調整反応は、加盟国の行動様式として定着して継続性を持ち、時に破られることがあっても、ルールとして加盟国を拘束するものに近づくからである<sup>78</sup>。加盟各国の意志決定に先行して共通の立場が形成され、合意により共同行動に発展するのであれば、政治協力も合意形成の仕組みの一つとして欧州統合に貢献するものと評価できるのである<sup>79</sup>。

本章では、イギリスがEPCに参加したことでEC諸国間の共通の立場の形成が促され、合意に基づく共同行動の可能性が高まったことを明らかにした。加えて、政府間協力による合意形成の仕組みも、欧州統合に貢献する手段として評価できるとする結論に導いた。結果として、イギリスは欧州統合の進展にどのように貢献したかという問いに対し、次のように答えることができる。イギリスはEPCの活動に取り組み、外交上の共通の立場の形成を促し、共同行動に繋がる合意形成を図り、対外的な一体性の確立に努めることを通して、欧州統合の進展に貢献した。

【付記】 本稿は、『日本EU学会年報』第33号（2013年6月10日発行）に掲載

された論文「欧州政治協力（EPC）の進展とイギリス」に若干の修正を加えたものです。

- 1 田中友義『EU 経済論－統合・深化・拡大』、中央経済社、2009年、113－114頁。
- 2 「ルクセンブルク報告（1970.10.27）」、遠藤乾編『原点 ヨーロッパ統合史』、名古屋大学出版会、2008年、435-436頁。
- 3 川嶋周一「ヨーロッパ連合構想と「新しいヤルタ」」、『国際政治』第157号、2009年、86-88頁。
- 4 田中俊郎「EC加盟国の政治協力－その10年の歩み」、『日本 EC 学会年報』第2号、1982年、111頁。
- 5 齋藤嘉臣『冷戦変容とイギリス外交－デタントをめぐる欧州国際政治 1964～1975年』、ミネルヴァ書房、2006年；山本健『同盟外交の力学－ヨーロッパ・デタントの国際政治史 1968－1973』、勁草書房、2010年；川嶋、前掲論文(3)。
- 6 Derek Prag “International Relations”, in J. Lodge ed., *European Union-The European Community in Search of a Future*, St. Martin’s Press, 1986, p.112；辰巳浅嗣「単一欧州議定書と欧州政治協力」、『阪南論集社会科学編』第24巻第1号、1988年、25頁；田中俊郎、前掲論文(4)、128頁。
- 7 「EU条約」第32条、鷲江義勝編著『リスボン条約による欧州統合の新展開－EUの新基本条約』、ミネルヴァ書房、2009年、135-136頁。これは国家主権に関わる外交と安全保障の分野で政府間主義が維持されるよう CFSP の領域に設けられた特別な規定の一つである。
- 8 ここで述べたイギリスの EC 加盟に関する政治的要因というのは、「英米特殊関係」を維持・強化するという政治的影響力の側面から考えた要因であり、本研究で取り上げる政治的領域での欧州統合が国家主権に関わる政治・外交・防衛の領域を意味することと区別する。
- 9 小川浩之『イギリス帝国からヨーロッパ統合へ－戦後イギリス対外政策の転換と EEC 加盟申請』、名古屋大学出版会、2008年、295頁。
- 10 当時、ECSC や EDC 以外にも、一定の政策領域における政策統合を企図する欧州機構の創設が構想された。これらは各政策領域内においてそれぞれ超国家的な機関を創設し、それを中心として欧州の部門別統合を図るものであった。最終的には各機構の最高機関を統合することを企図したが、50年代初頭、成功したのは ECSC のみであった。辰巳浅嗣『EU の外交・安全保障政策－欧州政治統合の歩み』阪南大学叢書 63、2001年、7頁。
- 11 同上書、44頁。
- 12 ローマ条約は欧州経済共同体設立条約と欧州原子力共同体設立条約の呼称。1957年3月調印、58年1月発効。
- 13 Simon J. Nuttall, *European Political Co-operation*, Clarendon Press, 1992, p.37.
- 14 *Ibid.*, pp.38-44；辰巳、前掲書(10)、73-74、86-88頁。
- 15 EEC 条約第 237 条。
- 16 イギリスの他アイルランド、デンマーク、ノルウェーが EC 加盟を申請した。
- 17 Statement by M. Georges Pompidou, *Meeting of the Heads of State or Government(Summit), The Hague, 1-2 December 1969*, University of Pittsburgh, 2011, pp.33-35, <http://aei.pitt.edu/1451/> (2012/5/22).
- 18 Statement by M. Willy Brandt, *Meeting of the Heads of State or Government, Ibid.*, pp.35-43.
- 19 田中素香『欧州統合－EC 発展の新段階』、有斐閣、1982年、290頁。
- 20 Nuttall, *op. cit.*(13), pp.48-49.
- 21 Final communiqué of the Conference, *Meeting of the Heads of State or*

- 
- Government, op. cit.*(17), p.16, No.15.
- 22 Daniel Mockli, *European Foreign Policy during the Cold War: Heath Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, I.B. Tauris, 2009, pp.32, 39.
- 23 Nuttall, *op. cit.*(13), pp.45-47, 53.
- 24 欧州安全保障会議は1972年頃からCSCE（欧州安全保障協力会議）と呼称されるが、本論文ではイギリスが同会議を肯定的に受け入れた時点からCSCEの名称を使うことにする。
- 25 山本健「完成・深化・拡大ーヨーロッパ政治協力の進展と限界、1960-1972年」、遠藤乾・板橋拓己『複数のヨーロッパー欧州統合史のフロンティア』、北海道大学出版会、2011年、306-309頁。
- 26 Alan S. Milward, “The Hague Conference of 1969 and the United Kingdom’s Accession to the European Economic Community”, *Journal of European Integration History*, 9-2(2003), p.117.
- 27 山本、前掲書(5)、21-22頁。
- 28 金子謙「緊張緩和（デタント）とヨーロッパ」、『国際政治』第157号、2009年、28頁。
- 29 川嶋周一「大西洋同盟の動揺とEECの定着1958-69年」、遠藤乾編『ヨーロッパ統合史』、名古屋大学出版会、2008年、175頁。
- 30 山本、前掲書(5)、24-25頁。
- 31 小川健一「アルメル報告の歴史的意義の再考」、『防衛大学校紀要』第98輯、2009年、169-170頁。
- 32 齋藤、前掲書(5)、73、88、95-101頁。
- 33 山本、前掲書(5)、65-66、68-71、82-83、86-87頁。
- 34 齋藤、前掲書(5)、122、134頁。
- 35 山本、前掲書(5)、92、96、113-114頁。
- 36 齋藤、前掲書(5)、153頁。
- 37 イギリスは73年1月にECに加盟するのに先立ち、72年2月にEPC参加を果たし、EPC政治委員会の作業に早い段階から関与した。他の申請国は72年3月からEPCに参加した。Mockli, *op. cit.*(22), pp.49-52, 61.
- 38 四大国の管轄下にあるベルリンに関する米英仏対ソ連の間の交渉。
- 39 齋藤、前掲書(5)、157、164頁。
- 40 Mockli, *op. cit.*(22), pp.61,66.
- 41 山本、前掲書(5)、197-200頁。
- 42 同上書、212-220頁。
- 43 金子、前掲論文(28)、33頁。
- 44 Derek W. Urwin, *The Community of Europe: a history of European integration since 1945*, Second edition, Longman, 1995, p.148.
- 45 加盟申請4か国のうちノルウェーが申請を取り下げ9か国となった。
- 46 John J. Maresca, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973-1975*, Duke University Press, 1985, p.20.
- 47 William Wallace, “Political Cooperation: Integration Through Intergovernmentalism”, in H. Wallace, W. Wallace and C. Webb eds., *Policy Making in the European Community, Second Edition*, John Wiley & Sons, 1977, pp.379-380.
- 48 Wolfgang Wessels, “European Political Cooperation: a new approach to European foreign policy”, David Allen, Reinhardt Rummel and Wolfgang Wessels(eds.), *European Political Cooperation: Towards a foreign policy for Western Europe*, Butterworth Scientific, 1982, pp.3-4.
- 49 *Ibid.*, pp.6, 9-10.
- 50 イギリス、アイルランド、デンマーク
- 51 田中俊郎「ECの機構改革とその課題」、『国際問題』第308号、1985年、34-35

- 
- 頁。
- 52 アメリカの見解は、長期的にはアメリカの利益となる欧州の発展を支援する姿勢から、アメリカに従わない勢力の出現を警戒する姿勢の間を変動している。Nuttall, *op. cit.*(13), p.3.
- 53 田中俊郎、前掲論文(4)、114-118 頁。
- 54 1981 年 1 月にギリシアが加盟して 10 か国になった。
- 55 Douglas Hurd, “Political Co-operation”, *International Affairs*, 57-3(1981), p.389.
- 56 Wessels, *op. cit.*(48), p.11.
- 57 Hurd, *op. cit.*(55), p.390.
- 58 Wessels, *op. cit.*(48), p.6.
- 59 Simon Bulmer, “Analysing European Political Cooperation: The Case for Two-tier Analysis”, Martin Holland ed., *The Future of European Political Cooperation: Essays on Theory and Practice*, Macmillan, 1991, pp.81-82, pp.84-85.
- 60 “Report on European Political Co-operation issued by the Foreign Ministers of the Ten on 13 October 1981(London Report), *European Political Cooperation, Fifth Edition*, 1988, EU Council of the EU Document, p.70.
- 61 *Ibid.*, pp.61-62.
- 62 辰巳、前掲論文(6)、26 頁。
- 63 Prag, *op. cit.*(6), p.116.
- 64 田中俊郎、前掲論文(51)、37-38 頁。
- 65 David Gowland, Arthur Turner and Alex Wright, *Britain and European Integration Since 1945*, Routledge, 2010, p.107.
- 66 その一方で、ヒルは「世界的影響力の保持」、「アメリカとの特別な関係」、「国家主権の維持」といったイギリスの伝統的な外交姿勢は、EPC において共通の利益の追求よりも優先して表明されるとしている。Christopher Hill, “Britain: a convenient schizophrenia”, Christopher Hill(ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, George Allen & Unwin, 1983, p.31.
- 67 田中俊郎、前掲論文(51)、38-39、42 頁。
- 68 EPC 関係の主な報告等は、辰巳浅嗣「欧州政治協力 (EPC) の二〇年」、『国際政治』第 94 号、1990 年、140 頁。
- 69 辰巳、前掲論文(6)、21 頁、41 頁。
- 70 Simon Nuttall, “European Political Co-operation and the Single European Act”, F.G. Jacobs(ed.), *Yearbook of European Law* 5, Clarendon Press, 1986, pp.209-210., The Single European Act, Luxembourg, 17 February 1986, III, Article 30-1, p.20.
- 71 The Single European Act, Luxembourg, 17 February 1986, III, Article 30-6(a), p.21.
- 72 Geoffrey Howe, *Conflict of Loyalty*, Politico’s Publishing, 2008, p.408.
- 73 Nuttall, *op. cit.*(70), p.205.
- 74 *Ibid.*, British Draft, Article 2-1,2, p.217, Franco-German Draft, Article 2-1,2, p.221.
- 75 *Ibid.*, British Draft, Article 8-1, p.219, Franco-German Draft, Article 8-1, p.222.
- 76 Wessels, *op. cit.*(48), p.15.
- 77 *Ibid.*, p.17.
- 78 *Ibid.*, p.15.
- 79 田中俊郎、前掲論文(4)、131-132 頁。

## 第2章 ブレア政府の方針転換と共通外交・安全保障政策（CFSP）

### はじめに

経済・通貨同盟に向けて本格的な取り組みを始めた EC において、先行する経済統合に見合う政治統合を実現し、政治と経済の両面でバランスのとれた欧州連合（EU: European Union）を構築することが、欧州統合の究極的な目標であった。その目標に向けて、加盟諸国は外交と安全保障の領域で EC が直面する問題を協議する欧州政治協力（EPC: European Political Cooperation）を立ち上げ、合意のもとで「外交政策」を策定し実施する努力をすることを、1987年発効の単一欧州議定書に書き入れた。

その後 EC は、東西分断の終結を象徴する、ベルリンの壁崩壊に直面し、冷戦終結に伴って発生する諸問題に対処する新たな役割を担うことになった。それは、統一ドイツを経済の領域とともに政治の領域においても、しっかりと統合するヨーロッパの枠内に拘束しながら、外交と安全保障に関わる EC の対外的役割を強化することであった。また、それは、東欧諸国の復興を支援し、東西ヨーロッパを包摂する秩序の構築、さらには、頻発する民族間の紛争の解決と防止という膨大な役割を担う EC に相応しい政治統合を促すことであった。

1992年2月に加盟12か国により調印されたマーストリヒト条約（EU条約）が93年11月に発効したのに伴い、ECは3本柱で構成されるEUへと移行した<sup>1</sup>。同条約は、第1の共同体の柱に、外交・安全保障と司法の領域を含む、第2・第3の政府間協力の柱を並立させ、EUが冷戦終結に伴う諸問題への対処に乗り出すための土台を形作ったのである。また、同条約は1970年の発足以来展開されてきたEPCの活動を継承し、各加盟国の「立場の調整」に留まっていた外交と安全保障の政策領域を、「共通政策」へと漸進的に転換させることを目的とした。マーストリヒト条約では、目標として「共通政策」を明確に打ち出したことが、加盟国政府間の自発的な協力の枠組みであったEPCからの転換であった<sup>2</sup>。

その共通外交・安全保障政策(CFSP: Common Foreign and Security Policy)の合意に至る交渉の過程で、統合推進派は共通の防衛政策を進展させて共同防衛を目指そうとした。しかし、イギリスがそれを阻止したために CFSP の進展は滞り、その行方は、次回の協議に託されることになった。

本章では、マーストリヒト条約を見直すアムステルダム条約<sup>3</sup>の承認に至る協議に関わったイギリス政府の外交姿勢に注目し、アムステルダム条約承認の後で、欧州防衛政策に関する従来のイギリスの方針を転換することを表明し、CFSP の進展を促したブレア (Tony Blair) 労働党政府の外交政策について検討する。

NATO を欧州防衛の基盤としてきたイギリスは、統合するヨーロッパに防衛の領域を含めることを、NATO の防衛機能を損なうものとみなし、党派を超えて阻止する姿勢を維持してきた。ところが、1997年にブレア政府が発足すると、当初は従来の姿勢を引き継いでいた同政府は、発足の翌年にその姿勢を転換し、EU の防衛政策の進展に積極的に取り組む方針を明らかにした。

先行研究の多くは、このブレア政府の方針転換について、近隣での紛争を解決できないヨーロッパの能力不足や、安全保障へのより公平な責任分担を求めるアメリカからの圧力をその要因とし、さらに、NATO を強化することを方針転換の目的とする見方を示している<sup>4</sup>。その一方で、アムステルダム条約の合意に至る交渉が、ブレア政府の方針転換にどのような影響を及ぼしたかについては、あまり注目されてこなかった。

本研究では、アムステルダム条約の合意に至る交渉の経緯がブレア政府の方針転換を促したという観点に立ち、同条約の交渉におけるイギリスと統合推進派との対立が、ブレア政府の安全保障観にどのような変化をもたらし、合意後に方針転換に至ったかを検証する。その際、統合推進派が主張する WEU<sup>5</sup> を EU に合併させる構想にあくまでも反対してきたブレア政府の姿勢に変化が生じたことに注目する。WEU に対する見方を変えたブレア政府は、交渉で生じた新たな流れを促し、方針転換に至ったという見方を提示する。

前章において、EC 諸国がイギリスの参加を期待する中で、EPC への参加を果たし、そこでの活動に深く関与していくイギリスは、自国の利益に適う方向

へ欧州統合を進める影響力をもつ可能性があることを指摘した。本章では、統合推進派が進める欧州統合からの離脱を続ける前政権の姿勢を改め、統合をリードする姿勢を打ち出したブレア政府が、自国の国益に適う方向へと、EUの安全保障・防衛政策を進める影響力を発揮したことを明らかにする。それは、冷戦終結後の地域紛争の激化に対応する危機管理の領域で、EUが役割を果たせるように、CFSPの進展をリードすることであった。

方針転換を契機に、CFSPが危機管理の実施に向けて進展することを目指し始めたブレア政府は、イギリスの対欧州統合政策の基本である「NATO中心主義」を堅持し、CFSPの進展がNATOと調和することを肝要とした。同時に、同政府はフランスとの協調に乗り出し、英仏の協力のもとでEUが「NATOの枠」<sup>6</sup>を超えて自律性を発展させることも視野に入れていたのである。

第1節では、マーストリヒト条約の交渉において、仏独が提案するWEU-EU合併に基づく共通安全保障政策の構想に反対する、イギリスのメイジャー政府について検討する。第2節では、アムステルダム条約の交渉において、仏独の提案を抑制しようとするブレア政府の試みを明らかにする。第3節では、新たにEC加盟を果たした北欧の中立諸国が、交渉の流れを変える提案を行った経緯に注目する。第4節では、ブレア政府の方針転換から、ESDPの発展に繋がる経緯を解明し、アメリカの反応を検討する。

## 第1節 仏独の協調とイギリスの孤立

### 1-1 仏独の共同提案

1972年10月のパリ首脳会議では、翌年1月にECへの正式加盟を控えたイギリスを初めとする新規加盟予定国も参加する中で、共同体を将来欧州連合(EU)に移行させる大目標が設定された。欧州連合構想は、1975年12月には、経済・外交・安全保障の全ての面で連邦的な欧州統合を目指す「ティンデマンズ報告」に到達した。そこには、欧州統合の過程で防衛領域が避けて通れ

ない問題として位置付けられていた。しかし、その報告はあまりにも急進的であり、また、防衛領域は国家主権の中枢に関わる問題であったため、1976年11月の欧州理事会で事実上葬られた。

その後、単一欧州議定書に至る協議の中で、安全保障問題が焦点の一つとなるが、それは政治的・経済的側面に限定され、防衛の領域は除外された。このように、EC加盟諸国が防衛問題を回避した要因として重要なのは、国家主権の問題の他に、冷戦期のヨーロッパの安全保障と防衛はNATOを基盤とすることがEC諸国の間で了解事項となっていたことである。特に、アメリカとの関係を重視するイギリスは、統合するヨーロッパが防衛領域を含むことは、NATOの欧州防衛機能を損なうものとみなして一貫して反対してきた。こうした状況の中で、単一欧州議定書発効の3か月後の1987年10月、WEUにおいて「ハーグ綱領」が採択された。イギリスを初め、WEU加盟諸国は、防衛領域で欧州統合に主体的に関与するWEUの立場を明らかにしたのである。

その後、冷戦の終結とドイツ再統一という安全保障環境の急変に直面するECは、東西分断の修復と、新たに発生する諸問題への対応に迫られることになった。とりわけ、冷戦後最大の民族紛争とされるユーゴスラビア紛争の発生は、周辺地域への拡大が懸念され、冷戦に代わる新たな脅威として警戒を促すことになった<sup>7</sup>。少数民族への弾圧や人権侵害に起因する民族紛争を防止する国際社会の取り組みが急務となり、地域の平和と安定を回復する新たな安全保障の仕組みの創出が求められた。ユーゴ紛争を発端に、ECでは紛争を予防し、危機を管理することが<sup>8</sup>、新たな安全保障の取り組みとして重要視されるようになった<sup>9</sup>。

一方、統一ドイツを経済的にも政治的にも強固にECの枠組みに組み入れようとするフランスは、ドイツ再統一に合わせて欧州統合を促進することについてドイツとの間で合意に至った。そしてフランスは、既に予定されていた経済統合に関する第1の政府間会議（IGC: Intergovernmental Conference）と並行して、政治統合を協議する第2のIGCを開催し、WEUを将来EUの一部とすることを含む、共通安全保障政策について検討することをドイツと共同提案した<sup>10</sup>。

1990年から91年にかけて開催されたIGCでは、仏独の共同提案による構想を基に、安全保障に関する論議が展開された。その構想は、加盟国共通の安全保障政策を策定し、最終的には共同防衛の実現を目的とするものであり、統合するヨーロッパは防衛の要素を含まない限り未完成であるとした「ティンデマンス報告」やWEUの「ハーグ綱領」の路線を引き継ぐものであった。仏独の構想はさらに、共通安全保障政策の策定と実施を当面WEUに委ね、そのWEUの機能を軍事上の相互支援も含めて、将来のEUに吸収合併することを意図していた。これに対して、イギリスはNATOとWEUとの緊密な協力に基づく欧州防衛を重視する立場から、WEUを「NATOを支えるヨーロッパの柱」と定義した<sup>11</sup>。そして、集団防衛条項を含むWEUをEUに組み入れ、EUにNATOと重複する機能をもたせようとする仏独の構想には一貫して反対したのである。IGCでは、対立する両派の主張を取り入れ、妥協に導く努力がなされた。それは、WEUをEUの防衛領域を担当する重要な部門としながら、別個の組織としてNATOとEUの間に位置付けることで、両派の合意を促すというものであった。結果として、1991年12月にオランダのマーストリヒトで合意されたEU条約は、「CFSPは、EUの安全保障に関する全ての問題を扱い、やがては共同防衛に繋がる、共通防衛政策の策定を含む（J4条1項）。」と規定する一方で、EUがそれを実施する場合、別個の組織であるWEUに代行を依頼することを規定し（J4条2項）、EUが共通防衛政策を独自に実施する機能を持つことは回避された。

こうして仏独が共同で提案したWEU-EU合併構想はイギリスの反対で棚上げにされ、両組織の合併の可能性、ひいては共同防衛実現の可能性は先送りされた。マーストリヒト条約で積み残された問題は、1996年に開催されるIGCで再検討されることが予定され、1997年6月のアムステルダム欧州理事会での合意に向けてEU条約の見直しが行われることになった。

## 1-2 メイジャー政府とマーストリヒト条約

この一連の交渉が始まる1990年に発足したイギリス保守党のメイジャー

(John Major) 政府は、欧州統合に対するイギリスの政策を二つの原則に基づくものとした。それは「政府間協力の方式であること」と「NATO 中心主義を堅持すること」であり、この二つの原則は、サッチャー前政権から引き継がれたものであると同時に、党派を超えて労働党とも共有する立場であった。マーストリヒト条約の交渉に臨んだメイジャー首相は、新たに導入される CFSP がヨーロッパ独自の「共同防衛」に繋がる動きに対して、WEU を NATO 内での協議に備える場とするイギリスの見解を示し、WEU を独立した組織として EU と NATO の架け橋とする立場を主張した。イギリスにとって受け入れられないのは、EC 加盟国の内、WEU と NATO に非加盟の国々が、欧州理事会を通して WEU と NATO の防衛政策に影響力を行使することであった。結果として、メイジャー政府は、仏独が進める WEU-EU 合併構想を退けることに成功したものの、1996 年に再開される次期 IGC において、仏独が「WEU-EU 合併に基づく共同防衛」の構想を再提起することを想定して、イギリスの立場をさらに強固にするための準備が必要となった。

メイジャー政府は、1996 年 IGC に備えて、ヨーロッパ防衛政策に関する自国の立場を明らかにする二つの文書を作成した<sup>12</sup>。それらは、「WEU は独自の条約に基づく独立した組織であり続けること」、及び「NATO はヨーロッパの安全保障・防衛政策の礎であること」というイギリスの欧州防衛政策の基本的立場を強く押し出すものであった。

一方の「イギリス政府覚書(1995 年)」は、1996 年 6 月のベルリン NATO 理事会で合意が予定される、「共同統合任務部隊 (CJTF) 構想」を支持するイギリス政府の立場を示すものである。CJTF 構想とは、実質的な軍事能力に乏しい WEU に NATO の戦略計画能力、情報収集能力、情報分析能力、通信・輸送機能 (以下 NATO の能力と表記) を貸し出し<sup>13</sup>、ヨーロッパの NATO 同盟国が「NATO の枠内」でより大きな役割を果たすことを可能にするものであった。CJTF の導入は、危機管理の任務で NATO と WEU の連携を深めることを意味し、アメリカがヨーロッパの紛争に対応しない場合でも、WEU が NATO の能力を利用して、危機管理活動を実施できるようにするものであった。同時に、この構想には NATO の結束を優先し、NATO の外でヨーロッパ独自の軍事組織

が作られることを抑制するアメリカの狙いが含まれていた。

1996年3月にIGCが再開され、アムステルダム欧州理事会での合意を目指す条約改定に向けて協議が行われた。そこでは、EUがユーゴスラビアで発生した民族紛争の拡大に効果的な対処ができず、1995年11月にアメリカの主導で平定された状況を反映して、EUが実質的な防衛力を持つことへの要求が高まっていた。そうした中で、統合推進派6カ国<sup>14</sup>の共通防衛政策実現に向けた強い意志を表す共同提案がなされた。それは、具体的な日程を設定してWEU-EU合併を実現するものであった。イギリスでは1997年5月にトニー・ブレア率いる労働党政府が発足するが、WEU-EU合併への流れを阻止することは、当時のイギリスの与党保守党と野党労働党の共通した見解であった。従って、政権交代にも関わらず、イギリスは一貫して仏独共同構想に反対する姿勢を堅持するのである。その結果、全会一致を原則とする欧州理事会では、マーストリヒトに続いてアムステルダムでの欧州理事会においてもWEU-EU合併は見送られることになった。

ここで、メイジャー政府の対欧姿勢について検討し、政権交代後のブレア政府の対欧姿勢との違いを明らかにしておきたい。サッチャー前首相の後任としてメイジャーが政権に就いた頃、退陣したサッチャーを筆頭とする欧州懐疑派が保守党内で勢力を拡大していた。欧州懐疑派は、欧州統合が国家主権の空洞化に繋がることを懸念し、欧州統合に積極的な親欧州派と対立していた。対欧州政策を進めるに当たり、対立する両派にとって受け入れ可能な方針を示し、党内をまとめることが、メイジャー新首相の大きな課題となっていた。結果として同首相は、1991年におこなった演説の中で、「ヨーロッパのまさに中心に位置することを望む」と発言して、前政権で冷え込んでいたヨーロッパとの関係改善をアピールし、親欧州派を安心させる一方で、マーストリヒト条約に至るIGCにおいて、二つの選択的離脱（オプト・アウト）を獲得して欧州懐疑派からの支持を得ることにも成功した。それは、単一通貨導入からのイギリスのオプト・アウトと、労働条件の共通化を図る共通社会政策からのイギリスのオプト・アウトである。また、条約から「連邦」という文言を削除することも勝ち取っている。メイジャー首相のこの二面戦略は、欧州懐疑派と統合支持派の

間で深刻な対立が存在する党内のバランスを取るための配慮であり、同首相の対欧州政策は、党内対立の調整に労力が費やされたために、一貫した姿勢を示すことが困難であったという特徴がある。

メイジャー政府のオプト・アウトの獲得は、マーストリヒト条約に至る交渉において、国家主権を堅持するイギリスの立場の勝利を意味するものとして、当時のイギリスでは歓迎された。しかし実際には、統合の深化に対する断固とした反対を主張する代わりに、妥協を選択したために、統合を推進する主流からイギリスを離脱させる結果となった。仏独は、統合推進派に対して遅れてついてくるイギリスという「二つのスピードのヨーロッパ」の概念を形成するに至った。これに対してメイジャー政府は、各国政府の方針に適合する「多様なスピードのヨーロッパ」の概念を提示して対抗した<sup>15</sup>。

## 第 2 節 ブレア政府とアムステルダム条約

### 2-1 国益に適う構想

1997 年の総選挙で政権交代を果たしたブレア労働党政府は、保守党前政府が孤立主義の立場でヨーロッパに敵対的であったことを批判し、イギリスがヨーロッパをリードすることをマニフェストに明記した<sup>16</sup>。このブレア政府の方針は、労働党に政策提言をおこなう欧州改革センターが起草した構想に基づいている。それによると、統合推進派が進める共通政策化をイギリスが阻止できずに選択的離脱を続けると、イギリスは影響力を失い、EU はイギリスの国益とは異なる性格を強めていく。最終的に、イギリスは独仏が推進する EU に順応させられ、国益を擁護できない危険に陥る。それを回避するには、イギリスは自国の利益に適う構想を提示して欧州統合をリードし、流れを変えていかなければならない<sup>17</sup>。イギリスの国益に適う方向へ欧州統合の流れを変える構想とは、第 1 に、様々な政治的・社会的・経済的背景を持つ国々を EU に組み入れる「拡大」を推進して、全加盟国の共通政策化を鈍化、または不可能にするこ

とである。第 2 に、国連の安全保障理事国として、また、アメリカとの特別な関係に支えられた NATO を基盤として、イギリスが欧州諸国の間で優位に立てる防衛の領域でヨーロッパをリードすることである。以下では、ブレア政府が上記二つの構想に基づいて、どのように自国の利益に適う方向へ、統合の流れを変えていこうとしたかを、アムステルダム欧州理事会での合意の形成を起点とする経緯を検討する。

アムステルダム条約に至る IGC の期間（1996 年 3 月－97 年 6 月）の終盤に首相に就任したブレアは、マニフェストに示されたように、メイジャー前首相よりも欧州統合に前向きな姿勢を打ち出した。それが鮮明に現れたのは、前政権が勝ち取ったオプト・アウトの一つを返上して、共通社会政策への参加を果たしたことである。しかし、「政府間協力の方式」と「NATO 中心主義」の二つを、対欧州統合政策の基本とするイギリスの姿勢は、保守党前政権と同様にブレア政府にも堅持されていた。

就任の翌月、アムステルダム欧州理事会に出席したブレア首相は、前政権から引き続き、WEU-EU 合併構想に反対する姿勢を示していた。ところが、アムステルダム条約が合意に至った後で、ブレア首相は統合するヨーロッパに防衛の領域を含むべきでないとする従来のイギリスの方針を転換し、EU の共通外交・安全保障政策に前向きに取り組む姿勢を明らかにするのである。この方針転換は、IGC において WEU-EU 合併の是非についての論争が繰り広げられた後に、アムステルダム欧州理事会で合意が達成される過程で、ブレア政府の WEU に対する考え方に微妙な変化が生じたことでもたらされた可能性を指摘することができる。その変化は、アムステルダム欧州理事会に至る IGC が始まる直前に EU への新規加盟を果たした北欧の中立諸国が、IGC での協議の流れを変える提案を行い<sup>18</sup>、その提案をイギリスが支持したことに起因している。その提案によって、CFSP の共同防衛に向かう流れは、イギリスと新規加盟の中立諸国の国益に適う方向へと動き始めるのである。

## 2-2 譲歩と抑制

ヨーロッパの共同防衛をめぐる統合推進派と大西洋派が対立する 1996 年 IGC において、両派の歩み寄りを可能にする一つの提案がなされた。それは、1995 年に EU への加盟を果たしたばかりのフィンランドとスウェーデンが共同で行った、「人道・救難、平和維持、危機管理（ペータースベルク任務）<sup>19</sup> を EU の任務として CFSP に含める」という提案であった。北欧の二つの中立国の提案は、対立する 2 派がもつ最小限の共通認識、つまり、ユーゴスラビア紛争を解決できなかった経験から生じた「EU はヨーロッパの紛争を自力で解決するべきである」という認識と一致し、ペータースベルク任務を EU の任務とすることは、加盟国全体の合意を得ることになった。同任務をアムステルダム条約に導入すること（17 条 2 項）でコンセンサスが形成されたことは、WEU-EU 合併推進派と反対派の対立で滞っていた CFSP の前進を促し、その目的を共同防衛から危機管理の方向へと転向させる契機となったのである。

アムステルダム条約は、ペータースベルク任務という名称こそ含めていないが、実質的な内容を書き込み、危機管理任務を明確に EU の任務として規定している。しかし、EU に WEU を吸収合併し、EU が WEU の軍事機能を含むことはイギリスの反対で見送られたため、同条約は EU の危機管理任務を、独立した機構としての WEU が代行実施することを規定し、EU と WEU の役割分担を明確にした（17 条 1 項）。

マーストリヒト条約の「防衛の分野を含む EU の決定と行動の実施を WEU に依頼する」という記述に比べると、アムステルダム条約では、WEU がペータースベルク任務を実施する能力を EU に提供することが明記され、WEU の役割が具体的に規定されている。また、共同防衛の実施についてアムステルダム条約では、旧条文の「やがては」という曖昧な表現が削除され、代わりに「欧州理事会が決定した場合に」という文言が書き込まれ、共同防衛は全会一致を前提とすることが明記された。結果として、アムステルダム条約は、WEU を EU から独立した機構とし、イギリスが反対する限りは共同防衛の実現を不可能とするイギリスの意向を反映するものになったとみなすことができる。

しかし、その反面、アムステルダム条約は、統合推進派の WEU-EU 合併に向けた強い意向も反映しているとみることができる。それは、WEU-EU 合併の

将来の可能性に言及していることである。17条1項は次のように記している<sup>20</sup>。

EUは、WEUをEUに合併する可能性を見込んで、両機構間の緊密化を図るべきである。(下線は筆者)

このように、WEU-EU合併の可能性が条約に書き込まれたということは、IGCの開催以前から両機構の合併構想に一貫して反対してきたイギリスが、これについてある程度の譲歩を示した可能性があるともみなすことができる。1996年の「IGCに関するイギリス白書」<sup>21</sup>には、WEUを独立した機構として維持するイギリスの立場が強調され、これを96年前半のWEU議長国としてのイギリスの優先事項とすることが記されている。それにも拘わらず、WEU-EU合併の可能性を条文に含めることを受け入れたのは、この点に関して、イギリスの立場が統合推進派に多少歩み寄る方向に動いたことを意味している。

しかしイギリスは、この譲歩と引き換えに、ヨーロッパの防衛はNATOを礎とする意向を表す文言を、新たに条文に書き加えることを加盟諸国に認めさせている。ブレア首相は、アムステルダムから帰国すると「非現実的な共通防衛政策が進展しないように、NATOが共通の防衛基盤であることをEU諸国に認めさせ、初めて条約の中に書き入れさせた。」と明言している<sup>22</sup>。マーストリヒト条約では、EUの政策は北大西洋条約に基づく政策を侵害しないことが規定されているが、アムステルダム条約の文言は、より踏み込んで、NATOをヨーロッパ共同防衛の基盤とするイギリスの意向を取り入れている<sup>23</sup>。

EUの政策は、特定の加盟国の北大西洋条約に基づく義務、(つまり)共同防衛はNATOにおいて実現するとみなす加盟国の義務、を尊重し、北大西洋条約の枠内で確立する共通の安全保障防衛政策と両立する。(括弧内・下線は筆者)、(J4条4項に下線部分を追加して、17条1項に移行)

先行研究によると、アムステルダム条約はNATOを優先するイギリスの立場を強く反映するものであり、WEU-EU合併が先送りされたために、統合推進派に

としては後退したものになったという見方が示されている。これに対して本論文では、アムステルダム条約は、WEU-EU 合併の可能性を条文に含めるという統合推進派の意向に譲歩することと引き換えに、CFSP が共同防衛に向かうことを抑制しようとするイギリスの方策を織り込んだものと解釈する。

イギリスは、ヨーロッパの中立国が 1995 年に EU に加盟することを支持し、1996 年 IGC ではフィンランドとスウェーデンの共同提案を支援した。北欧の 2 か国が提案するペータースベルク任務はアムステルダム条約に取り入れられ、CFSP が共同防衛に向かう流れを抑制し、EU が危機管理の分野に踏み出す端緒となったのである。イギリスの意向に沿って、NATO を欧州防衛の基盤とすることが EU 条約に取り入れられたことは、CFSP が共同防衛に向かうことを抑制する歯止めの一つとなった。さらに、EU が共同防衛に向かうことに反対する中立諸国をイギリスが支持し歩調を合わせたことは、統合推進派を抑制するための有効な方策となったとみなすことができる。

しかし、アムステルダム条約において CFSP を規定する第 5 編の 17 条 1 項は、ペータースベルク任務について、「共同防衛に繋がる共通防衛政策の策定を含む CFSP の一部」と記述しており、共通防衛政策を危機管理任務に限定している訳ではない。統合推進派が CFSP を共同防衛に向けて進展させる可能性は残されているのである。結果として、アムステルダム条約は、EU に WEU の軍事機能を含めることを阻止しようとするイギリスが、その立場を防護するものになったが、条文の中に将来の WEU-EU 合併の可能性が書き込まれた以上、CFSP が共同防衛に向かう流れを阻止するための、さらなる抑制策を講じる必要性をイギリスに迫るものになった。

### 第 3 節 中立国による提案の背景と影響

本節では、第 1 に、EU の 1996 年 IGC において提出されたフィンランドとスウェーデンの共同提案に着目し、EU に新規加盟を果たしたばかりの北欧の二つの中立国が討議の流れを変える提案をおこなった背景を概観する。第 2 に、

この提案を支えたイギリスの立場を検討し、EUのCFSPに関して中立国と歩調を合わせることにイギリスの欧州防衛政策にどのような意味を持つのかを明らかにし、ブレア政府の方針転換を促した影響について考察する。

### 3-1 提案の背景

1995年1月1日にEU加盟を果たしたフィンランドとスウェーデンは、中立（軍事的非同盟）の維持、及び独立した防衛政策の維持と同様に、EU加盟を自国の安全保障政策の一環として捉えていた。それは、EUへの加盟を通して、中立国がEUの外交と安全保障政策の領域で協力する可能性、及び近隣での安全保障問題に関与する機会が増大することを期待するものであった<sup>24</sup>。軍事的非同盟というのは一般的にNATOやWEUといった軍事同盟に加盟せず、戦争への不参加の原則を維持する立場である。それは、相互防衛支援を受け入れない代わりに、その義務を負うことも無く、軍事的な協定から自由な立場を保つ反面、自国の領土防衛には国家が責任を持つという独自の安全保障政策をとることを意味している。

EU加盟以来、フィンランドとスウェーデンはEUへの適合を図る一方で、独自の安全保障政策を維持する立場から、仏独が主導する欧州共同防衛構想には反対であった。その構想には、EUにWEUを吸収合併して、EU条約の中にWEUの集団防衛条項を取り入れる意図が含まれていたからである。北欧の2か国は、相互防衛支援から自由な立場を守るために、EUの新しい安全保障政策から選択的に離脱することも可能ではあったが、そのやり方は自らを欧州統合の周縁に追いやる結果を招くものと判断した。また、非同盟という立場を維持することが、EUの安全保障政策に対する否定的な態度を招く可能性をもつという不信感を取り除く必要もあった<sup>25</sup>。北欧の2か国が望んでいたのは、中立国としての立場を維持しながらEU諸国と共存し、CFSPへの積極的な参加の姿勢を示して、その発展の中心に位置することであった。それには初めて参加する1996年IGCにおいて、CFSPの発展を妨害することなく、EUの共同防衛実現を目指す討議の高まりを抑制することが緊急の課題となっていた<sup>26</sup>。

### 3-2 イギリスとの共同歩調

一方、相互防衛支援を NATO の管轄とする、NATO 中心主義の立場に立つイギリスは、EU が NATO と重複する機能を備えることを回避するために、WEU-EU 合併の構想に反対していた。その根拠はそれぞれに異なるものであったが、イギリスは、非同盟国が参加を拒否する共同防衛に向かって CFSP が進むのを阻止することにおいて、北欧 2 か国と利害が一致したのである。

EU への加盟を果たした中立諸国には、統合する EU の防衛領域に関与することで軍事的非同盟の立場に揺らぎが生じる懸念があった。しかし、その懸念を乗り越えて CFSP を含む EU 条約を受け入れたのは、マーストリヒト条約が「将来の CFSP の発展は、特定の加盟国の安全保障と防衛政策の性格を損なわない (J4 条 4 項)」ことを保証していることに加えて、中立国の EU 加盟を支持するイギリスの存在が重要な支えとなっていたからである<sup>27</sup>。「どの加盟国も参加を願う領域から排除されてはならない」と主張するイギリス政府は<sup>28</sup>、「政府間主義」を対欧州統合政策の基本とするとともに、様々な政策的特性を持つ国々を EU に組み入れる「拡大」を通して共通政策化を遅らせ、統合推進派の進める超国家的欧州統合を抑制することを、自国の利益に適う統合の形としている。中立諸国が CFSP を受け入れ可能と判断した要因の一つは、それが全会一致を原則としており、加盟国の主権が維持される政府間主義を前提としているからであり、その点でイギリスと中立諸国は共通の立場に立っていた。

1996 年 4 月、IGC 開始後間もなく、フィンランドとスウェーデンは、EU に危機管理の役割をもたせることを提案する共同の覚書を提出した。その覚書は、IGC で進行している WEU-EU 合併構想に対抗する、新たな方向性を CFSP に与えることを目的とした<sup>29</sup>。この提案は、中立国としての調停の伝統と国連での平和維持活動に積極的に参加してきた両国の共通の理念に基づくものであった。それは、軍事同盟に参加しない中立の立場は紛争当事者に仲介者としての信頼感を与え、平和維持活動の受け入れを容易にしたという経験に支えられている<sup>30</sup>。そうした経緯から、北欧の 2 か国は EU に危機管理任務を導入することに前向きであり、中立国の加盟によって EU の外交と安全保障の領域での発

展が阻害されるという周囲の懸念を払拭するためにも、CFSPの進展を積極的にリードすることを選んだのである。フィンランドとスウェーデンの共同覚書は、ペータースベルク任務をCFSPに含めることと同時に、危機管理任務を代行実施するWEUの活動に、中立国が全ての加盟国とともに、平等に参加する権利を確保することも求めていた<sup>31</sup>。

イギリスがこの共同提案を支持したのは、危機管理活動への中立国の参加を可能にすることを通して、CFSPの将来の目標を共同防衛から危機管理の方向へと、流れを変えて前進させることがイギリスの求める統合の形に適っていたからである。また、イギリスがIGCの開始時期と重なる1996年の前半（1月～6月）にWEUの議長国となったことは、中立国が共同提案をおこなう環境を整える上で重要であった。イギリス代表としてWEUの議長を務めたジョン・ゴウルデン（Sir John Goulden）は、1996年5月に発表した声明の中で、IGCでのイギリスの立場について次のように述べた<sup>32</sup>。

新たなヨーロッパの安全保障政策は、ヨーロッパの全ての国の多様性を反映し、集団防衛協定の外側に留まることを選択したEU諸国の立場を尊重するものでなければならない。

こうした発言は、新規に加盟した中立国の安全保障政策に対するイギリスの共感を示すものである。また、ゴウルデンはWEUの議長として、ペータースベルク任務を実施するWEUの役割を明確に示す次の声明を発表した<sup>33</sup>。

WEUは、1992年にペータースベルク宣言により合意された新しい人道と救難の任務を実施する準備に取り掛かる。

このゴウルデンの声明は、IGCにおいて北欧2か国の提案を支え、促したものとみなすことができる。イギリスの共同歩調で促され、中立国が自国の立場を守りつつ、統合推進の中心に位置することを意図して行った提案は、統合推進派と反対派が譲歩するための土台を提供し、中立国も含めた全ての加盟国の同

意のもとで、アムステルダム条約に取り入れられた。

CFSP が最終的に共同防衛を目指すことが条約で規定されている以上、イギリスは NATO を欧州防衛の基盤とすることを EU 諸国に認めさせて歯止めとするとともに、CFSP が共同防衛に向かう流れをさらに抑制する必要があった。また、中立国にとっても、CFSP の流れを危機管理の方向へ振り向けることは、喫緊の課題であった。イギリスが、EU 条約の CFSP を見直す交渉において、中立諸国と共同歩調をとったのは、第 1 に、欧州統合を政府間協力に基づくものとする基本方針を共有していたことが土台としてあった。その上で、CFSP が共同防衛に向かう流れを阻止することにおいて、イギリスは中立諸国と立場が一致した。さらに、イギリスは、CFSP を危機管理に向けて前進させることが国益に適うという点で、中立諸国と同じ立場に立っていた。ブレア政府にとって、東西分断の回復と紛争解決の役割を担う EU の安全保障政策の進展をリードする上で、中立諸国の存在が重要な支えになったと言える。

また、CFSP が将来 WEU-EU 合併を目指すことが明らかである以上、それが実現する前に、EU の政策の実施を WEU に委ねていたこれまでの考えを改め、WEU ではなく、EU を危機管理活動の主体とすることを、ブレア政府が意識し始めたとしても不思議ではない。それは、WEU から EU へと発想を転換し、EU の安全保障・防衛政策の進展に前向きに取り組む方向へ、ブレア政府が方針を転換することに繋がるものであった。

## 第 4 節 安全保障・防衛政策の発展

### 4-1 方針転換の本質とサン・マロ英仏共同宣言

変化は 1998 年の春に現れた。同年 3 月 24 日、ブレア首相はフランスの下院において、英仏が防衛領域で協力することを呼びかけた。それは、ヨーロッパの中で最も高度な軍事力を有する両国が、ともに国連安全保障理事会の常任理事国の立場で相互に協力し、EU の防衛政策の進展にイニシアティブを示すべ

きであると訴えるものであった<sup>34</sup>。この演説はシラク大統領に歓迎され、1998年12月3-4日、フランスのサン・マロでの英仏首脳会議（以下サン・マロと表記）の開催に至った。そこで英仏首脳は「英仏間の危機管理と作戦における協力」と題する書簡に署名し<sup>35</sup>、さらに、EUが「国際的危機に対処するために、信頼できる軍事力に支えられた自律的行動能力を保有しなければならない」とする共同宣言を行った。その宣言は、後の欧州理事会においてコンセンサス形成に発展し、EUの安全保障・防衛政策が進展する契機となったのである。1997年6月のアムステルダム条約合意に至るIGCでは、EUに防衛機能を取り入れることに反対していたイギリスは、WEU-EU合併構想を進めるフランスと対立していた。しかし1998年には、ブレア政府はフランスとの協調を重視し、EUが危機管理活動を実施するための軍事力を含む適切な能力を保有することについて英仏間の同意に至ったのである。

サン・マロ共同宣言で明らかにされた両国の同意事項は以下の通りである<sup>36</sup>。

第1に、EUは自律的な行動のための能力（*capacity for autonomous action*）を備えるべきであり、それは、国際的危機に対応可能な信頼できる軍事力と、その使用を迅速に決断する手段によって支えられなければならない（*backed up by credible military forces, the means to use them, and a readiness to do so*）。

第2に、EUの自律的な行動は、あくまでも政府間の取決めに基づく危機管理に限定し、集団防衛任務はNATOの領域として明確に区別する。その上でEUは、大西洋同盟の存続（*vitality*）に貢献する。

第3に、NATOの全体が関与しない軍事行動、つまり、アメリカが参加しない場合、EUが頼るべき軍事的手段は次の二つである。一つは、NATOの枠内で事前に指定された軍事力（*capabilities*）であり、もう一つは、NATOの枠外でのヨーロッパ各国軍または多国籍軍による手段である<sup>37</sup>。

ここには、EUが持つべき危機管理能力として、NATOの軍事力の他に、NATOに依存しないヨーロッパ独自の行動能力を含むことへの英仏の同意が示されて

いる。それは、サン・マロにおいて両国の防衛大臣の間で取り交わされた「英仏間の危機管理と作戦における協力」という前述の書簡にも表れている。この書簡は、英仏が共同でヨーロッパの危機管理に必要な軍事力と適切な能力の向上をリードすることを目的としており、「NATO が主導しない場合の軍事行動」を目指すことが明記されている<sup>38</sup>。

このサン・マロ英仏共同宣言について、EU の安全保障と防衛政策に関して根本的に方針が異なるイギリスとフランスとの間で、たまたま一致したものであり、英仏がその曖昧さを受け入れたことで成立したという見方も存在する<sup>39</sup>。それによると、WEU-EU 合併や、共同防衛に関する英仏の対立点を曖昧にして現実的な面での合意を導いたというのである。また、サン・マロ宣言は、ヨーロッパ独自の防衛政策の進展、NATO を支えるヨーロッパの柱の強化、アメリカとの特別な関係の維持という、それぞれに異なる期待を持つ EU、アメリカ、イギリス国民の 3 者全てに受け入れさせる必要があったために、不明瞭になったという見方もある<sup>40</sup>。このように、サン・マロ英仏共同宣言の曖昧さや不明瞭さが指摘されている。しかし、同宣言は EU が頼るべき手段の一つとして NATO の枠外でのヨーロッパ独自の危機管理能力を挙げている。このことは、アメリカが参加しない危機管理活動の際に、EU は NATO の能力に頼るだけでなく、危機管理活動を実施するのに必要な軍事力を含む適切な能力を創出して、役割を果たすべきであることに英仏が同意し、宣言したことを意味している。

それは、ブレア首相が 1999 年 3 月に発表した次の声明に、より明瞭に現れている。ブレア首相は、ヨーロッパの紛争にいつもアメリカの参加を期待すべきではないと訴え、サン・マロ宣言の意図について次のように述べた<sup>41</sup>。

昨年秋に私が立ち上げたイニシアティブは、21 世紀の安全保障に取り組む EU に新しい能力 (capabilities) を備えることを目的としている。サン・マロでシラク大統領と共に発表した宣言は、その第一歩であった。サン・マロにおいて我々は、1996 年に NATO で同意した仕組みを超える決断をした。それは、ヨーロッパがアメリカの関与が無くとも迅速に行動できる真の能力を備えるためである。

ブレア首相が述べたように、サン・マロ宣言は、NATO の枠組みを超え、EU が自律的に行動するというメッセージを公式に発信したものである。

このブレア首相の立場は、メイジャー政府が 1996 年の IGC で示した姿勢を根本的に転換するものであった。第 1 節で述べたように、1996 年 IGC でのイギリスは、冷戦後、新たな任務を担う NATO の組織再編の柱として、NATO で合意された CJTF 構想を積極的に支持していた。当時メイジャー政府は、WEU と NATO の緊密な連携を欧州防衛政策の機軸としていた。そして、アメリカよりもヨーロッパの利害が関わるような紛争や小規模な任務において、NATO の欧州加盟国が NATO 内でより大きな役割を果たすための構想を、積極的に支持する意向を表明した。また、1996 年前半の WEU 議長国としてイギリスは、WEU が人道的救難の新しい任務を実施することを宣言し、また、EU が軍事的な重荷を負うことは、地域の安定化に貢献する EU の役割を損なうという立場を示していた<sup>42</sup>。

ブレア政府も発足当初はこの立場を受け継ぎ、アムステルダム欧州理事会では EU が WEU の防衛機能を組み入れることに反対する姿勢を貫いた。その結果、EU 条約は危機管理（ペーターズベルク任務）を EU の任務として取り入れながら、その任務の実施を WEU に委ね、EU が実際の危機管理活動に携わることがないようにした。つまり、EU は危機管理活動を行う場合、WEU を介して NATO の軍事的手段を利用するという二重の手続きを踏むことになった。EU と NATO の間に WEU が介在するこのシステムでは、三つの機構の間で綿密な調整が必要となるのである。サン・マロ英仏共同宣言は、ブレア首相の声明によれば、この仕組みを超えて EU に新たな行動能力をもたせる用意があることを公表するものであった。

イギリスがあくまでも WEU-EU 合併に反対した要因の一つに、アメリカに EU が NATO と重複する軍事機能を目指すというシグナルを送り、英米関係を損なうことへの恐れがあった。また、WEU の議長としてジョン・ゴウルデンは WEU-EU 合併について、EU が東欧へと拡大する際の障害となり、ロシアを刺激するとも述べている<sup>43</sup>。それにも拘らず、アムステルダム欧州理事会において、ブレア首相が WEU-EU 合併の可能性を条文に加えることを受け入れた

のは、この流れをもはや阻止できないことを認識した可能性がある。もし、そうであれば、将来の WEU-EU 合併の実現と、それに伴い CFSP が共同防衛に向かって進む流れを抑制するために、ブレア政府はどのように対処しようとしたのか。それを解明するために、サン・マロ英仏首脳会議が開催される直前に開かれた二つの非公式会議でのブレア首相とロバートソン(George Robertson)国防相の発言について検討する。

1998年10月24-25日にオーストリアのペルチャッハで開かれた非公式 EU 首脳会議で、ブレア首相は初めて EU 諸国首脳の前で、EU が危機管理を目的とした防衛力を備えるべきであるという自らの考えを公表した。翌11月3-4日、ウィーンで開かれた非公式 EU 外相会議において、イギリスのロバートソン国防相は、WEU-EU 合併の可能性を考慮することに言及した<sup>44</sup>。そして首相と国防相は、次に述べるように、EU の防衛政策に関するイギリスの新しい姿勢を明確に打ち出したのである。ブレア首相がペルチャッハでの会議後の記者会見で表明したのは、1996年のベルリン NATO 理事会で同意された原則を見直し、ヨーロッパの防衛力について現実的な変革をおこなう「新思考(fresh thinking)」を試みることであった。それは、EU の国際的発言力の向上を目的としており、NATO を補完するものであって、侵害するものではないことを明確にしている<sup>45</sup>。ブレア首相が表明した「新思考」についてロバートソン国防相は次のように説明した<sup>46</sup>。

EU は現代の変化する状況に迅速に対応するために、意志決定能力と行動能力の両面で、独自の能力を発展させる必要がある。NATO を欧州防衛政策の基盤とすることを前提とするが、EU が WEU を介して NATO の軍事力を利用する既存のシステムは、手続きが複雑で改善の余地がある。我々は、必要な場合に司令のボタンを押せば速やかに行動に繋がるシステムを創設し、合理化を図るべきである。

最後に、ロバートソン国防相はウィーンでの非公式外相会議において、出席した各国の国防相に向かい、我々は将来 EU が迅速な行動を必要とする場合、そ

の意志決定において中心的役割を果たすべきであると呼びかけた<sup>47</sup>。

両者の発言で明らかになったのは、アムステルダム条約において、EU の危機管理任務を WEU が代行実施することを規定したにも関わらず、NATO-WEU-EU の三つの機構の綿密な連携を必要とする複雑なシステムでは、迅速な行動を要する現代の国際情勢への対応が難しいことを、ブレア政府が認識していたことである。ブレア政府は、NATO と EU を仲介する WEU に、危機管理の実施を一任していたそれまでの姿勢を見直し、EU が現代の危機管理に対応できるように、独自に判断し行動するシステムを EU に備えることを目指すようになったのである。このように、ブレア政府が、EU の危機管理任務の実施に関して WEU への依存を止め、EU を行動の主体とすることに思考を転換したことが、サン・マロで表明された、NATO の枠組みを超えることの本質である。そして、この WEU から EU への思考の転換が、EU の安全保障・防衛政策への取り組みを始めた、ブレア政府の方針転換の核心である。

1996 年の IGC において、イギリスは EU が NATO と競合する機構になることを回避するために、WEU-EU 合併構想に反対していた。しかし、1997 年 5 月に発足したブレア政府は、自国の利益に適う構想を提示して欧州統合をリードする方針を打ち立てた。その方針のもとで、ブレア政府は自国が優位に立てる防衛の領域でヨーロッパをリードする姿勢に切り替え、危機管理の領域で EU が自律的に行動するのに必要な軍事力を含む適切な能力の創設に取り組む方針に転換した。その方針転換の根底にあるのは、仏独の統合推進派が提案した WEU-EU 合併構想に対し、ブレア政府が、EU の危機管理任務の実施に関して、WEU への依存を止め、EU の自律的な行動を推進するという「新思考」への切り替えであった。それはまた、欧州共同防衛に向かう CFSP の流れを、イギリスの国益に適う危機管理の方向に変えることを意味している。

#### 4-2 アメリカの反応

1998 年 12 月のサン・マロ英仏共同宣言の数日後、アメリカのオルブライト (Madeleine K. Albright) 国務長官は、EU の防衛領域での発展に懸念を示すア

アメリカ政府の姿勢を伝える声明を発表した。それは、NATO との分離 (decoupling)、重複(duplication)、及び、EU に非加盟の NATO 諸国への差別 (discrimination) という三つの D を避けるように警告を与えるものであった<sup>48</sup>。アメリカは常に NATO 内のヨーロッパの柱が強化されることを歓迎してきたが、同盟を分離させ、NATO のリソースを切り崩すようなヨーロッパの取り組みを警戒してきた<sup>49</sup>。同長官は、ヨーロッパの改革が NATO の基本原則と一致するべきであることを強調した<sup>50</sup>。このアメリカの姿勢は、1999 年 4 月 24 日にワシントンで開かれた NATO 首脳会議で採択された文書にも表れていた<sup>51</sup>。それは、自律的に決定し行動する EU の決意を認め (第 9 項 a)、NATO の全体が関与しない場合 (アメリカが関与しない場合)、EU が WEU を介在せずに NATO の軍事力 (planning capabilities) を利用することを保証した (第 10 項 a)。ただし、それは、「大西洋同盟に貢献する」という立場から述べられており、EU が利用可能な NATO の能力 (capabilities and common assets)<sup>52</sup> について NATO が事前に特定し (第 10 項 b)、EU の任務は 1996 年の CJTF 構想採択以来 NATO と WEU が構築してきた指揮体系に従うことを前提としていた。

こうしたアメリカの警告にも関わらず、サン・マロに続き 1999 年 6 月にドイツのケルン、及び 12 月にフィンランドのヘルシンキで開かれた欧州理事会での決定事項は、アメリカの想定よりも EU の自律性が強調されるものとなった。1999 年 6 月 3 - 4 日のケルン欧州理事会では、サン・マロ英仏共同宣言に基づいて、EU の自律的な危機管理能力の進展を目指すことが承認された。アムステルダム条約において、ペータースベルク任務を EU の任務として CFSP に導入して以来、EU 加盟国共通の防衛政策は、領域防衛を含む共同防衛ではなく、人道・救難、平和維持を含む危機管理の領域で EU が役割を果たすことを目指すことになった。ケルン欧州理事会では、それを CFSP の中で軍事的領域に関わる、欧州安全保障・防衛政策 (ESPD: European Security and Defence Policy) として立ち上げ、EU 全体の同意を得たのである。

ケルンでの議長国結論文書 (Conclusions of the Presidency) は、4 月のワシントン NATO 首脳会議での承認を歓迎しながら、EU 主導で危機管理活動を実施することを強調している<sup>53</sup>。この文書は、EU 主導のペータースベルク任務を

効果的に行うために、EU は情報分析、戦略計画などの能力を必要とし、それを可能にする意志決定機関をブリュッセルに常設することを提起するとともに、加盟国が危機管理活動に必要な軍事力を向上させる必要があることを明記している<sup>54</sup>。そして、EU 主導の活動に使用する軍事的手段として、NATO の能力 (assets and capability : 注 52 参照) の他に、加盟国自身が指定する多国籍軍を挙げ、EU の任務は NATO の指揮系統に従うとした NATO の枠組みの外で、EU が自律的に危機管理活動を行うことを想定している<sup>55</sup>。

またケルンの文書は、2000 年末までに WEU は組織としての役割を終えることを明らかにしている。問題は、WEU の基本である集団防衛条項の扱いであった。EU の中立国とイギリスは、この条項を EU に導入することをあくまでも認めなかったため、集団防衛条項は EU の枠組みの外で、縮小した WEU 内に残存することになった。

1999 年 12 月 10 - 11 日のヘルシンキ欧州理事会は、アムステルダム条約においてペーターズベルク任務を EU の任務として取り入れながら、任務の実施を WEU に委ね、独自の行動能力の創出を棚上げにしてきた EU が、実際に危機管理能力導入に踏み切る転機となった。ブレア政府はサン・マロでの意志表明にも拘わらず、その後、ユーゴスラビア連邦内コソボ自治州での民族紛争の激化に際して、EU が平和的解決への役割を果たせずに、1999 年 3 月に始まったアメリカ主導の NATO の軍事介入に頼ったことを「コソボの教訓」とした。その教訓を基に、EU がヨーロッパの危機管理において相応の役割を果たすように、EU の安全保障・防衛政策を進展させることをイギリスの目的としたのである。

ブレア政府はケルンでの合意を受け、次のヘルシンキに向けて EU が危機管理を実施するための具体的な計画作りに取り掛かった。ヘルシンキでは、そのイギリスの計画に基づいて、EU の「緊急対応部隊」を 2003 年までに創設することが同意された<sup>56</sup>。ケルンの議長国結論文書には、EU が NATO の枠組みの外で、自律的に危機管理活動を行うことが示唆されていた。そのことは、ヘルシンキの議長国結論文書でもさらに重点的に提起されており、EU が EU 主導で任務を実施することを目的に、EU 独自に危機管理に必要な軍事力を含む適

切な能力を創設することが、ヘルシンキにおいて再確認された<sup>57</sup>。EU 主導の危機管理活動に使用する軍事的手段として、NATO の能力を利用することの他に、EU 独自の能力を創出して活動することを目標の一つに設定したことは、ケルンの場合と同様に、ワシントン NATO 会議で同意された「NATO 内にヨーロッパの安全保障を構築する」<sup>58</sup> という原則を超えるものである。

WEU-EU 合併に基づく欧州共同防衛を目指す統合推進派と、それを阻止する大西洋派の対立で滞っていた CFSP は、危機管理の領域で EU が自律的に活動することを目的に前進することになった。それはブレア政府が、EU の危機管理任務の実施を、EU 外の WEU に依存していた姿勢から、EU を行動の主体とする姿勢へと転換し、サン・マロにおいてフランスと共同宣言を行うに至ったのを契機としている。この、ブレア政府の方針転換に端を発する、EU の安全保障・防衛政策の進展は、ケルンとヘルシンキ両欧州理事会での合意を経て、EU 主導の危機管理活動の実施を目指すことになった。それは、NATO の枠の外で EU の自律的な危機管理能力の創設を目的の一つとするものであり、EU の任務を NATO の枠組み内に限定しようとするアメリカの想定を超えて、EU の自律的行動が拡大する可能性をもつことになった。

また、ヘルシンキでは、中立国の立場を反映して、非軍事的危機管理を EU の任務として設定することになった。それは、EU の軍事力以外の手段、即ち、民主主義、法の支配、人権という共通の価値観に基づく外交、通商、開発、支援等を紛争予防の手段とするものである。ヘルシンキでの決定により、EU 特有の様々な手段を総合して非軍事的な面で紛争を予防することが、EU の危機管理任務の重要な柱となった。

## おわりに

イギリスの方針転換を契機に、サン・マロでの英仏共同宣言からケルン、ヘルシンキ両欧州理事会を通して EU の安全保障・防衛政策が急速に進展したのは、1998 年にコソボでの民族紛争の拡大が周辺地域に不安定をもたらし、国連

や NATO を始めとする国際社会が対応に乗り出した時期と重なっている。EU の危機管理能力の進展を促したブレア政府のイニシアティブは、こうした状況に触発され、ヨーロッパの紛争を自ら解決できない EU の能力不足の解消を目指したことは明らかである。他方で、ブレア政府の方針転換とアムステルダム条約の合意に至る経緯との関連性について考察すると、もう一つの見方が現れてくる。それは、EU 条約の CFSP が将来共同防衛の実現を目指していることを憂慮したブレア政府が、EU の共同防衛実現を回避するために、CFSP の流れを変え、危機管理に向けて進むよう促したという見方である。

1996 年 IGC からアムステルダム欧州理事会に至るまで、イギリスは一貫して WEU と EU の合併構想に反対した。しかし、両組織が合併に向かうことを阻止できない状況の中で、ブレア首相は NATO を欧州共同防衛の基盤とすることをアムステルダム条約に書き入れさせ、EU が NATO と重複する機能をもつことを阻む歯止めとした。それにより、EU は NATO と共存可能な機構を目指すことが再確認された。しかし、それをさらに確実にするには、WEU と EU の合併構想が進行する前に、CFSP の流れを変える必要があった。その新しい流れは、既に IGC において中立国の提案によって生じていた。ブレア首相はその提案を支持し、中立国も平等に参加できる危機管理の方向へ CFSP を進めることを促した。言い換えれば、NATO との共存を重視して EU の共同防衛実現を阻止しようとするイギリスの方針と、相互防衛支援から自由な立場を維持しようとする中立国の方針が一致したことで、CFSP は危機管理能力の進展に向けて前進を始めたのである。

その後、ケルン欧州理事会において WEU と EU の合併が具体化した時には、既に EU の危機管理任務は EU 主導で実施することが同意事項となっていた。結果として、WEU の集団防衛条項は、EU の外に留まり続けることになり、後に、2004 年の欧州憲法条約承認に向けた交渉の中で、安全保障・防衛政策を見直す際に、再びこの集団防衛条項をめぐる問題が提起されるのである。それについては、第 4 章で取り上げる。

本章では、冷戦終結後の新たな安全保障環境に対処するために政治的統合の強化に踏み出した EU において、政府間主義と NATO 中心主義を基本とする

ブレア政府が、イギリスの国益に適う方向へ CFSP が進むように促し、危機管理の領域で EU が役割を果たすことを目指したという道筋を明らかにした。ブレア政府のイニシアティブを支えたものとして、欧州統合推進の中心から離脱するのではなく、防衛の領域でヨーロッパをリードするという発想への転換と、新たに加盟した中立諸国との協調があった。それらは、ブレア政府発足当初に起草された構想に示された通り、イギリスは自国の利益に適う構想を示して欧州統合をリードし、それによって変化を促したのである。また、イギリスは、多様な国々の参加を通して共通政策化を抑制するという観点から、EU 拡大を支持する立場である。そうした立場からイギリスは新規加盟国と共同歩調をとり、欧州統合の流れを自国の方針に沿う方向へ引き寄せることに成功した。

EPC の成立・発展に深く関与したイギリスは、EPC を継承する CFSP の安全保障・防衛政策の進展を、統合推進派の手に委ねるのではなく、NATO を基盤とするイギリスの国益に適う方向にリードする影響力をもつようになった。それは、NATO と共存可能な EU の発展を主導しながら、EU が国際的な危機管理の領域で独自の役割を果たすよう促すとともに、NATO の枠組みを超えて自律的に行動する EU を目指すものであった。

---

<sup>1</sup> EU (European Union) の三本の柱とは以下の通りである。

第 1 の柱：欧州共同体(EC: European Community)は欧州石炭鉄鋼共同体( ECSC)、欧州経済共同体 (EEC)、欧州原子力共同体 (EURATOM) の 3 共同体を一つにする。

第 2 の柱：共通外交安全保障政策(CFSP: Common Foreign and Security Policy)

第 3 の柱：司法内務協力(CJHA: Cooperation in Justice and Home Affairs)

第 1 の柱が共通政策の確立された共同体の領域であるのに対し、第 2・第 3 の柱は主に各加盟国の政府間協力として実施される政策領域である。

<sup>2</sup> 辰巳浅嗣『EU の外交・安全保障政策－欧州政治統合の歩み』阪南大学叢書 63、2001 年、228-230 頁。

<sup>3</sup> アムステルダム条約は、EU 条約、即ち EU の三本柱を確立したマーストリヒト条約の改正版である。97 年 6 月合意、10 月調印、99 年 5 月発効。

<sup>4</sup> 例えば、ジョリオン・ハワースによれば、ヨーロッパ諸国を NATO の強化に不可欠な軍事力の向上に向かわせる目的で、EU の枠組みを利用したことが指摘されている Jolyon Howorth, “Britain, NATO and CESDP: Fixed Strategy, Changing Tactics”, *European Foreign Affairs Review* 5(2000), pp.386-388.ハ

---

ワースは、ブレア政府が、アメリカのヨーロッパへの関与の継続を疑問視する米議会の圧力を受け、ヨーロッパの能力不足を解消しない限り NATO の結束どころか存在すら危うくなると認識したと述べている。

- 5 Western European Union (西欧同盟) 1948年に5カ国で発足したブリュッセル条約機構に、1955年西ドイツとイタリアが加入して発足した軍事同盟。その後ポルトガル、スペイン、ギリシアが加入し、加盟国は10カ国になる。
- 6 NATOはアメリカが欧州に対する影響力を行使する枠組みとしての意義を持ち、NATOの共通の基準の下で同盟国の軍事力を作戦計画、指揮系統、装備調達、訓練等の枠組みの中に組み込んでいる。植田隆子『EU論』、日本放送出版協会、2006年、185頁。
- 7 ユーゴスラヴィア社会主義連邦共和国(旧ユーゴ)において、1991年6月のスロヴェニアとクロアチアの独立宣言を機に内戦が勃発し、旧ユーゴの解体に繋がる冷戦後最大の民族紛争に発展した。1995年8月のNATOの軍事介入の後、同年11月にアメリカ主導の Dayton 和平合意により内戦は終結した。
- 8 欧州では、NATO, OSCE, EUの主要安全保障組織において、紛争の未然防止、勃発した紛争の拡大防止、紛争終結後の復興支援を総合的に捉え、軍事的・非軍事的危機管理を組み合わせた対処の実践が進められる。EUでは特に、加盟国の拡大や通商等の非軍事的手段を通し、民主主義、法の支配に基づく紛争予防に重点が置かれ、潜在的な紛争の根源への対処が目指されている。植田隆子「欧州連合の軍事的・非軍事的危機管理」、『国際法外交雑誌』第102-3号、2003年、93頁；「欧州連合の紛争防止」、『ヨーロッパ研究』第3号、2004年、128-129頁。
- 9 植田隆子「欧州安全保障協力機構の紛争防止とイスタンブール首脳会議」、『海外事情』第48-3号、2000年、136頁。当初欧州にはユーゴ紛争勃発に対処する仕組みが無く、場当たりの対処を通して紛争防止・危機管理の仕組みが作られた。
- 10 辰巳、前掲書(2)、239頁。
- 11 1991年10月、EC政府間会議において欧州統合推進派の共同防衛に向かう動きを牽制するイギリスは、イタリアと共同宣言をおこない、WEUを「EUの防衛部門」と位置付けるとともに「NATOの欧州の柱を強化する手段」と定義した。
- 12 The UK Government's Memorandum of 2 March 1995 on the treatment of European defence issues at the 1996 Intergovernmental Conference ; UK White Paper of 12 March 1996 on the IGC: 'An association of nations'. [http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-en\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-en_en.htm)(2009.8.11)
- 13 ヨーロッパの軍事力は、情報、戦略輸送、指揮・命令構造の分野で、アメリカに大きく立ち遅れている。
- 14 フランス、ドイツ、ベルギー、ルクセンブルク、スペイン、イタリア。
- 15 力久昌幸「メジャーとマーストリヒト条約 1990-97年」、細谷雄一編『イギリスとヨーロッパー孤立と統合の二百年』、勁草書房、2009年、278-282頁；力久昌幸『イギリスの選択ー欧州統合と政党政治』、木鐸社、1996年、355-359頁；木畑洋一「イギリスとEU」、森井裕一編『国際関係の中の拡大EU』、信山社、2005年、216-217頁。
- 16 細谷雄一「ブレア政府の防衛政策と欧州安全保障」、『国際安全保障』第34-3号、2006年、2頁。
- 17 Charles Grant, *Can Britain lead in Europe?* The Centre for European Reform, 1998, pp18-19, 44-50.
- 18 1995年にEUに加盟したフィンランド、スウェーデン、オーストリアの3カ国のうち、共同提案したのはフィンランド、スウェーデンの2カ国である。
- 19 人道的及び救助の任務、平和維持の任務、危機管理における平和執行(peacemaking: 停戦合意が崩れた場合、平和維持軍より重装備の部隊を利用して平和回復に努める)を含む実戦部隊の任務。
- 20 Treaty of Amsterdam, *European treaties*, EUROPA, Article 17.1,

- 
- [http://europa.eu/abc/treaties/index\\_en.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm) (2009/06/10).
- <sup>21</sup> UK White Paper of 12 March 1996 on the IGC, *op. cit.*(12).
- <sup>22</sup> David Gowland and Arthur Turner, *Britain and European Integration 1945-1998: A Documentary History*, Routledge 2000, p.216, Document11.2.
- <sup>23</sup> Treaty on European Union, European treaties, *op. cit.*(20), Article J.4-4 : Treaty of Amsterdam, *op. cit.*(20).
- <sup>24</sup> Hanna Ojanen, “Participation and Influence: Finland, Sweden and the post-Amsterdam Development of the CFSP”, Occasional Papers 11, The Institute for Security Studies, 2000, p.5.
- <sup>25</sup> *Ibid.*, p.7.
- <sup>26</sup> Laura C. Ferreira-Pereira, “The Militarily Non-Allied States in the Foreign and Security Policy of the European Union”, *Journal of Contemporary European Studies*, 13-1(2005), p.24.
- <sup>27</sup> *Ibid.*, p.25.
- <sup>28</sup> UK White Paper, *op. cit.*(12).
- <sup>29</sup> Gustav Lindstrom, “Sweden’s Security Policy: Engagement-the Middle Way”, Occasional Paper 2, The Institute for Security Studies, 1997, Period V. <http://aei.pitt.edu/668/01/occ02.html>(2009.08.17)
- <sup>30</sup> Ojanen, *op. cit.*(24), pp.6-7.
- <sup>31</sup> Lindstrom, *op. cit.*(29), Period V.
- <sup>32</sup> John Goulden, “The WEU’s role in the new strategic environment”, *NATO Review*, 44(1996), p.24.
- <sup>33</sup> *Ibid.*, p.23.
- <sup>34</sup> 1998年3月24日にブレア首相がフランス下院でおこなった演説 <http://www.number10.gov.uk/output/Page1160.asp>(2007.5.16)
- <sup>35</sup> British Ministry of Defence, “Letter of Intent between the Secretary of State of Defence of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Ministry of Defence of the French Republic concerning Cooperation in Crisis Management and Operations”, *European Foreign Affairs Review*, 4(1999), pp.125-127.
- <sup>36</sup> Maartje Rutten, “British-French summit, St-Malo,3-4 Dec. 1998, joint declaration on European Defence”, *From St-Malo to Nice: European Defence: core documents, Chaillot Paper* 47, Institute for Security Studies, 2001, pp.13-14.
- <sup>37</sup> 同宣言は、アメリカが参加しない場合、EUが軍事行動を決断し実施するのに必要な能力として、状況分析・情報源・戦略計画を挙げ、EUが頼るべき二つの手段として次のように述べている。European capabilities pre-designated within NATO’s European pillar or national or multinational European means outside the NATO framework. *Ibid.* p.14. (capabilityは戦闘能力の意)
- <sup>38</sup> British Ministry of Defence, *op. cit.*(35), p.127.
- <sup>39</sup> Jolyon Howorth, “France, Britain and Euro-Atlantic Crisis”, *Survival*, 45-4(2003-04), p.175.
- <sup>40</sup> Paul D. Williams, *British Foreign Policy Under New Labour, 1997-2005*, Palgrave, 2005, p.60.
- <sup>41</sup> UK Government, “NATO 50<sup>th</sup> anniversary conference, 8 March 1999”, <http://www.number10.gov.uk/output/Page1286.asp>(2007.5.16)
- <sup>42</sup> Goulden, *op. cit.*(32), p.24.
- <sup>43</sup> *Ibid.*, p.21.
- <sup>44</sup> George Robertson, “Document Section: the British Initiative for a European Defence Capability, Speaking Notes of the Right Honourable George Robertson MP”, *European Foreign Affairs Review*, 4(1999), pp. 122-123.
- <sup>45</sup> Rutten, “Informal European Summit, Pertschach, 24-25 Oct. 1998, Press conferences by British Prime Minister Tony Blair”, *op. cit.*(36), pp.10-12.

- 
- <sup>46</sup> Robertson, *op. cit.*(44), pp.122-123.
- <sup>47</sup> *Ibid.*, p.123.
- <sup>48</sup> Madeleine K. Albright, “US Secretary of State The Right Balance Will Secure NATO’s Future”, *Financial Times*, 7 December, 1998.
- <sup>49</sup> Stanley R. Sloan, *NATO, the European Union, and the Atlantic Community*, Rowman & Littlefield, 2005, p.182.
- <sup>50</sup> Albright, *op. cit.*(48).
- <sup>51</sup> Washington Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C., 24 April 1999, Art.9-10.  
<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm>(2008.3.2)
- <sup>52</sup> NATO の能力は、戦略計画、情報収集、情報分析、通信・輸送機能、また、アセットは、装備、兵器、インフラなどの軍事機材を指す。
- <sup>53</sup> Cologne European Council 3-4 June 1999: Conclusions of the Presidency, Annex3-3, [http://www.europarl.europa.eu/summits/ko12\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/ko12_en.htm) (2008.3.2)
- <sup>54</sup> ケルン欧州理事会では、危機管理を行うのに必要な能力として、遠隔地に戦力を速やかに輸送する戦略輸送能力、長期の活動を維持できる能力、複数国の部隊の間の機能互換性の達成が挙げられ、情報、戦略輸送、指揮・命令構造の分野でヨーロッパの能力の整備が急務とされた。
- <sup>55</sup> Conclusions of the Presidency, *op. cit.*(53), Annex3, Presidency Report 3-4.
- <sup>56</sup> ペーターズベルク任務を実施する緊急対応部隊設置の目標（ヘッドライン・ゴール）。2003年までに6万人の兵力を60日以内に展開し1年間維持可能にする。
- <sup>57</sup> Helsinki European Council 10-11 December 1999: The Presidency Conclusions, Annex4, Presidency Progress Report, Military capabilities for Petersberg tasks. <http://ue.eu.int/uedocs/> (2008.3.6)
- <sup>58</sup> Washington Summit Communiqué, *op. cit.*(51), Art.9-10.

### 第3章 ブレア政府の欧州政策とイラク戦争参戦への道

#### ―― 二人の外相の視点から

#### はじめに

これまで見てきたように、冷戦下で経済的發展を遂げた EEC/EC では、1960年代から 70 年代初頭にかけて、その経済力と均衡する政治的な統合の実現が模索され、外交の領域で加盟国の対外的一体性を構築するための政治協力の枠組みが形成された。東西ゲタントが進行する中で EPC (European Political Cooperation) を立ち上げた EC 諸国は、西欧の基盤固めに必要な balanサーの役割を果たすイギリスの参加を期待した。対するイギリスでは、欧州統合への接近を決断し、EC 正式加盟に先立って EPC への参加を果たした。そして、EPC の活動に深く関わることを通して、イギリスは EC 内での影響力を獲得していった。それは、イギリスが自国の利益に適う方向へ、欧州統合をリードする力をもつことを意味した。

イギリスがその影響力を発揮したのは、1997 年に発足したブレア (Tony Blair) 政府が、EC から移行した EU において冷戦終結に伴う諸問題への対処が必要となる状況の中で、新しい外交姿勢を打ち出したことに端を発している。前章では、ブレア政府が従来のイギリスの方針を転換して、EU の共通外交・安全保障政策 (CFSP: Common Foreign and Security Policy) への積極的な取り組みを示し、自国の利益に適う危機管理の方向へ進むよう促したことについて検討した。それを通して、同政府が、政権第 1 期 (1997~2001 年) において、EU が危機管理の領域で役割を果たすことを目的に、安全保障・防衛政策の進展にイニシアティヴを発揮した経緯を明らかにした。それはまた、通貨統合に参加しないことを選択した同政府が、「ヨーロッパの中心でリードする」という発足当初の公約を守る姿勢を明らかにするものであった。

ところが、政権第 2 期 (2001~2005 年) に入ると、9.11 同時多発テロとい

う緊急事態への対応に迫られたブレア政府は、ヨーロッパとの協調よりも英米関係を優先し、アメリカ主導のイラク戦争（2003年3月～2003年5月）に参戦した。イラク戦争に反対するフランスやドイツと鋭く対立し、EU内の分裂をもたらしたイギリスは、ヨーロッパ中心主義から親米路線に転換したようにも見える。

本章では、ブレア政府がイラク戦争への参戦を選択し、対米重視の姿勢をとりながらも、他方では、EUの新しい安全保障政策の成立に中心的役割を果たし、政権発足当初の「ヨーロッパの中心でリードする」という姿勢を維持していたことを、ブレア政府の外交政策を担当した外務大臣の視点を通して検討する。外務大臣の視点から見ることにより、ブレア政府は親米路線とともにヨーロッパとの協調路線をも維持する姿勢を貫いていたことを明らかにする。

それは、政権第1期にヨーロッパ中心主義と倫理的な外交政策を唱え、ブレア政府の外交政策形成に中心的役割を果たしたクック(Robin Cook)外相と、第2期に、ブレア首相の外交方針を支えながら、国連重視の立場で忠告を続けたストロー(Jack Straw)外相の二人の視点を通して、同政府の欧州政策と、ブレア首相がイラク戦争参戦の決断に至る経緯を検討することである。

前章では、第1期のブレア政府が、EUの安全保障・防衛政策に前向きな姿勢に転換し、サン・マロ英仏共同宣言に至る過程を、主にブレア首相の発言をもとに検討し、同政府がいかにEUの危機管理能力の進展に取り組んだかを明らかにした。これに対して、本章では主に第1期の外交政策の形成に中心的な役割を果たしたクック外相の発言に基づき、コソボ紛争への介入も含めて第1期ブレア政府の外交政策について検討するとともに、第2期のストロー外相の発言にも注目して、対米重視に傾いた同政府の外交姿勢を検討する。二人の外相の視点を通してブレア政府の外交政策を検討する理由は以下の通りである。

1. クック外相の外交構想は、第1期のブレア首相の発言にも表れ、二人の間で共有されていた。ブレア政府第1期の外交政策を特徴付ける外交姿勢の形成に、クック外相がどのように関わったかを明らかにしたい。
2. イラク戦争参戦の決断に向かうブレア首相に対し、クック前外相とストロー外相は、それぞれ参戦に反対する強い意向を表明した。外交政策を担当する

外相の立場で参戦反対を表明するに至った状況を解明したい。

3. イギリスがイラク戦争参戦への道を進んでいた頃、EU では 2004 年の東方への大規模な拡大を控え、機構改革を進めていた。その中で、EU の新しい安全保障政策の形成に中心的役割を果たし、イラク戦争で分裂した EU の回復に繋がる外交努力を行っていたストロー外相の姿勢について明らかにしたい。

上記 3 点を考慮しながら、ブレア政府第 1 期と第 2 期の外交政策を二人の外相の視点から検討する。それは、イラク戦争参戦の決断に至るブレア首相の外交姿勢を、ヨーロッパ中心主義、及び国際協調主義、とりわけ国連重視を掲げてきた外相の立場から考察することである。

第 1 節では、ブレア政府第 1 期の外交政策を担当したクック外相の外交構想とコソボ紛争への介入について検討する。第 2 節では、第 2 期にブレア首相がイラク戦争参戦の決断に至った経緯を明らかにする。第 3 節では、第 2 期にストロー外相が進めたヨーロッパ政策に注目する。

## 第 1 節 ヨーロッパの指導的パートナー

1997 年 5 月、政権交代を果たしたブレア労働党政府の外務大臣に就任したロビン・クックは、就任直後に行った外交方針演説の中で、グローバルな経済と情報革命が進む現代は国際協調の時代であると述べ、外交を国家の政策の中心に据える考えを明らかにした<sup>1</sup>。そして、今後新政府が目指す外交政策の 4 つの目標を明確に提示した。それは、東西の緊張緩和や軍備管理によって保障される「安全」、海外の経済的ネットワークの発展がもたらす「繁栄」、国際的な環境保護を通して向上する「生活の質」、そして、自国の価値観を世界に広める「世界平和と民主主義の促進」であり、すべてはイギリスの国益になることを強調した。また、これらを達成するには、NATO、EU、国連、コモンウェルス、G8 などの国際的枠組みにおけるイギリスの指導的な役割が肝要であると述べた。クック外相は、この声明を国民に対する「契約」とし、イギリスがどれだけヨーロッパの指導的なプレイヤーになれるかがその尺度になるとした。そし

て、前政権のようにイギリスがヨーロッパの中で孤立する流れを転換しなければならぬと付け加えた。この見解は、ブレア首相の演説にも次のように繰り返されている。「我々は過去 20 年間の孤立を終わらせ、ヨーロッパの中で指導的パートナーとなるべきである」<sup>2</sup>。このように、イギリスがヨーロッパをリードするという外交方針は、クック外相とブレア首相の双方に共有されていた。

### 1-1 EU 拡大へのイニシアティヴ

1991 年 12 月のマーストリヒト条約をめぐる交渉において、通貨条項と社会条項からの除外を主張して統合への消極性を示したメイジャー (John Major) 保守党前政権に比べると、ブレア政府は 1997 年 6 月のアムステルダム条約承認時に社会条項を受け入れ、EU 統合への前向きな姿勢を示した<sup>3</sup>。その一方で、通貨統合を含め、EU が権限を強化し、国家主権を脅かす方向へ統合が進むことには、前政権と同様に反対の立場をとった。イギリスが EU 議長国となる 1998 年前半に、ユーロに参加しない立場のイギリスが選択したのは、通貨統合以外の政策領域でイニシアティヴを発揮することであった。その一つは防衛の領域であり、もう一つは EU 拡大の交渉において主導権を握ることであった。

EU の権限を強化する方向へ統合が進む動きに対し、イギリスは多様な国々を EU に取り込む拡大を支持し、統合の深化を牽制する手段としてきた<sup>4</sup>。ブレア政府はその立場を踏襲しながら、EU 拡大を支持する姿勢に新たな方向性を加えた。それは、冷戦期には鉄のカーテンで隔てられていた地域に自由と民主主義に基づく西欧の制度を広め、緊張緩和を通して分断を修復し、ヨーロッパの安定化をリードすることであった。

「2004 年の欧州議会選挙に新規加盟諸国が参加できるように、加盟交渉を進めるべきである」<sup>5</sup> という欧州議会の呼びかけに応え、ブレア首相は 2000 年 10 月、候補国のポーランドに飛び、ワルシャワで演説をおこなった。EU 首脳として初めてブレア首相は東欧の加盟候補国の聴衆に向かい、EU 加盟を実現させる決意を表明した<sup>6</sup>。ポーランドを始め中・東欧の EU 加盟候補国は、ヨーロッパの民主主義国家への回帰を目指すと同時に、親米的な姿勢を示していた。

こうした国々を EU に取り込み、自国の立場の強化を図ることも、イギリスが積極的に拡大を支持する要因の一つになっていた<sup>7</sup>。

2000 年の EU 政府間会議 (IGC: intergovernmental conference) (2 月～12 月) とニース欧州理事会 (12 月) では、EU を東欧に拡大するに当たって必要となる機構改革が中心的議題となった。クック外相は、その交渉を振り返り、「ニースにおいて EU 拡大への道を明確に示すことができたのは、イギリスの外交的成果の一つである」と述べている<sup>8</sup>。クック外相が述べた、ニースでのイギリスの外交的成果とはどのようなものであったか。

2004 年に EU 拡大の時期を設定することは、早期に失ずるとして懐疑的な国が多い中で、拡大時期の設定は、EU 拡大を強力に支持するイギリス優位のもとで進められた。そして、ニース欧州理事会において、初めて EU 拡大が現実味を帯び、2004 年に拡大を実現することが規定路線となった<sup>9</sup>。

イギリスは、EU 拡大を国益とみなして支持すると同時に、拡大に必要な制度の見直しにも前向きであった<sup>10</sup>。6 カ国の共同体の組織から 15 カ国が加盟する EU に発展し、間もなく 27 カ国の様々な規模の国々の集合体に拡大する EU は、加盟国の主権を尊重しながら意志決定において一体性を保つように、制度を見直す必要があった<sup>11</sup>。イギリスは特に閣僚理事会において多数決によって決まる分野が増えていくことに批判的であった<sup>12</sup>。外務省は、2000 年の IGC での交渉をイギリスの有利に進めるために「IGC: 拡大のための改革」と題する文書を作成し、その中でイギリス政府の立場を次のように明確に示した。

加盟国数が増大するにつれて全会一致の議決方式はより難しくなる。しかし、当政府は税制、国境管理、安全保障、防衛等の国益の中核となる分野では全会一致の方式を維持することを主張する<sup>13</sup>。

IGC での交渉の結果、意志決定方式は全会一致方式の維持を主張するイギリスの立場が尊重される結果となった<sup>14</sup>。EU 拡大と、それに伴う機構改革の交渉において、ブレア政府は自国の立場を明確に示し、積極的に取り組むことで EU 統合をイギリスの利益に適う方向に進めることに成功したのであった。それは、

ニース欧州理事会で到達したイギリス外交の成果であった。

## 1-2 人道的介入とコソボ紛争

ブレア政府は発足するとすぐに「戦略防衛見直し (SDR: Strategic Defence Review)」に着手し、紛争、国際テロ、麻薬取引等がボーダーレスに波及する現代の状況に適合できるように、国防軍の展開能力を向上させることを目的とした。その国防力の見直しには外務省が深く関わり、クック外相の外交政策は SDR の指針ともなった。そこでは国際的危機に対して倫理的な介入を行うことが重視された<sup>15</sup>。

クック外相は 1997 年 5 月の外交方針演説の中で、外交政策の 4 つの目標の一つ「世界平和と民主主義の促進」について次のように説明している。「我々の価値観やアイデンティティを広めることは国益である。我々が享受するのと同じ民主主義の権利が保障されない他国の人々を支援して、イギリスへの尊敬を確かなものにする。当政府は人権尊重を外交政策の中心に置く」<sup>16</sup>。外交政策に「倫理的側面」を持たせるというクック外相の姿勢は、海外での人権侵害に積極的に介入して紛争を解決するという「人道的介入」の概念に繋がっていく。その姿勢は、SDR の序論の、「災難や抑圧に苦しむ諸国民を見過ごすことなく、積極的に危機に向かい、紛争を予防する」という国防相の言葉にも表れている<sup>17</sup>。

SDR には重要な任務の一つとして「防衛外交 (Defence Diplomacy)」が含まれている<sup>18</sup>。「防衛外交」とは冷戦終結後、アメリカを初めとする西側民主主義国家の間で外交と安全保障の手段として注目されてきた。それは軍隊が平和時に行う外交的任務であり、かつての、または潜在的な敵との間に協力関係を構築し、紛争後の復興や民主化の支援を通して平和維持に貢献する手段であった<sup>19</sup>。英国防省が発表した SDR は「防衛外交」を次のように定義している。「敵意を消し去り、信頼を築くことによって紛争の予防と解決に貢献する」。そして、「紛争に至る前に予防することは、発生時に効果的に対処することと同様に重要である。防衛外交は心の武装解除である」<sup>20</sup>。また、1999 年 12 月の防衛白書には、「防衛外交」によって紛争発生リスクを減らし、「軍事部隊を展開する必要のない世界を目指す」と記されている<sup>21</sup>。

SDRにおいて軍事部隊の展開と同等、あるいはそれ以上に重要な任務として「防衛外交」を位置付けたことは、単に軍事力のみ依存するのではなく、非軍事的手段、つまり、危機が発生する前に、外交的活動を通して危機を予防することを重視するブレア政府の姿勢を表している。これはEU拡大を通してヨーロッパの安定化を図るのと同様に、ブレア政府の多様な安全保障の捉え方の一つとして見ることができる。その活動は「軍備管理、中・東欧諸国やロシアとの相互関係、ボスニアやコソボでの緊張緩和を通してヨーロッパ大陸全体の平和と安全に積極的に関わること」としており<sup>22</sup>、そこには、東西の緊張緩和や軍備管理によって安全を保障することを外交政策の目標の一つとしたクック外相の外交構想が反映されている。SDRに組み込まれた「人道的介入」の概念は、イギリスがコソボ紛争への積極的な介入を進める推進力となった。

前章でも述べたように、1997年5月の発足直後にSDRに着手した時点では、ブレア政府はEUが軍事的な領域で役割を果たすことに消極的であった<sup>23</sup>。しかし、翌1998年の前半にEU理事会議長を務めた頃には、同政府は従来の姿勢を転換し、EUが独自に危機管理活動を実施するための軍事力を含む適切な能力を保有するべきであることを主張し始めた<sup>24</sup>。これは、国防力の強化を通してイギリスの国際的発言力を高めるSDRの論理を土台としており、EUの国際的地位を高めるとともに、EUの防衛領域でイギリスのイニシアティブを示すことが狙いであった。

その第一歩としてブレア政府が踏み出したのはフランスとの協調であった。1998年12月、ブレア首相はサン・マロでの英仏首脳会議に臨み、シラク仏大統領との同意のもとで、EUが「国際的危機に対処するために、信頼できる軍事力に支えられた自律的行動能力を保有しなければならない」とする共同宣言を発表した<sup>25</sup>。そして、この宣言は、1999年前半の議長国ドイツの賛同の元で、6月のケルン欧州理事会で承認を得た<sup>26</sup>。イギリスがヨーロッパの防衛力保有に反対していたために停滞していたEUの防衛領域での統合は、ブレア政府の方針転換を契機に、危機管理の分野で前進を始めたのであった。そして、12月のヘルシンキ欧州理事会ではイギリスの草案に基づいて、EU初の軍事部隊創設の目標が設定された<sup>27</sup>。このように短期間でEUの防衛政策が進展したのは、

前章で検討したとおり、ブレア政府が EU 条約に書き込まれた将来の WEU-EU 合併が実現する前に、EU 主導で危機管理活動を行うことを、EU の安全保障・防衛政策の目標としたためであった。それは、EU の防衛領域での統合を、統合推進派の手に委ねることなく、イギリスの国益に沿う方向へ進めることを意味した。また他方では、EU の防衛政策の急速な進展は、旧ユーゴスラビア連邦セルビア共和国内で発生した紛争を効果的に解決できないヨーロッパの能力不足を解消すべく EU の危機管理能力を早期に創設して、近隣の紛争を EU が独自で解決することを目指したためであった。

ブレア政府が EU の防衛政策に積極的に取り組み始めた 1998 年は、セルビア共和国内のコソボ自治州で民族紛争が拡大し、国際社会が解決に乗り出した年でもあった。コソボの独立を求めるアルバニア系住民に対して、セルビア政府は独裁的な強権によって住民を抑圧した。その結果大量の難民が流出し、周辺地域にまで不安定な状況が拡大することが明らかであった。国連、NATO, EU, G8 では、コソボの状況を差し迫った「人道的大惨事」とみなし、平和的な解決を求めて外交交渉に取り掛かった。

イギリスは EU 議長国として、また、G8 諸国の一員として和平交渉に臨むとともに、コソボに非武装の監視団を派遣する際には中心的な役割を果たした<sup>28</sup>。監視団の派遣は、暴力の停止を求める国連決議の遵守を見守ることを目的とし、難民の帰還を可能にして一定の人道的效果を挙げたとされている<sup>29</sup>。しかし、そうした外交的努力にも拘わらず交渉は決裂し、国連の承認を得ないまま 1999 年 3 月、NATO のコソボ空爆が開始した。

この NATO の武力行使に関するブレア政府の見解は、人道的大惨事の急激で圧倒的な拡大を阻止する唯一の手段として、また、安保理決議の目的を達成する手段として正当化されるというものであった<sup>30</sup>。イギリスは NATO の結束と紛争の早期解決を優先して空爆に参加した。その一方で、SDR のもとで展開能力を向上させた国防軍の地上部隊をコソボに派遣する選択肢を排除していなかった。そして、ブレア首相は空爆を主導する米政府に対し、地上部隊を投入して NATO の強硬な姿勢を示す必要性を主張した。空爆の最中の 1999 年 4 月、ブレア首相はシカゴにおいて国際的な相互協力の必要性をアメリカに呼びかけ

る演説をおこない、その中で、紛争介入を積極的に進める自身の姿勢を次のように表明した。

他国内での人権侵害は大量の難民を流出させて近隣諸国を不安定にするため、純粋な国内的問題ではあり得ない。そのような大惨事に背を向けずに介入を進め、国際的平和と安全への脅威を防止するべきである<sup>31</sup>。

2000年に国防省が発表した「コソボ：危機からの教訓」には、イギリスがいかに熱心にコソボへの地上部隊展開を進めようとしたかが克明に記されている<sup>32</sup>。アメリカを始めとする NATO 諸国が空爆を優先する中で、ブレア首相は一貫して地上部隊展開の必要性を主張した。それは、繰り返される暴力を抑制し、難民の無事な帰還を保障するには、地上部隊展開という手段が不可欠と考えたからであった。しかし NATO で合意されたのは、地上部隊の展開は和平合意達成後の平和維持部隊に限定することであった。イギリスはその合意を守りながらも、地上部隊派遣の準備を着々と進め、和平合意達成後に住民の安全を速やかに確保することに備えた。その結果、1999年3月までには数千人の英軍地上部隊がコソボの近隣に派遣され、6月の和平達成後、即時にイギリスの部隊は NATO 主導のコソボ国際平和安定化部隊（KFOR: Kosovo Force）での活動を開始した。上記の文書は、地上軍配備と展開能力の向上は SDR の中で優先的に取り組んできたことであり、コソボにおいてその価値が証明されたと結論付けている<sup>33</sup>。

また、コソボ紛争後のユーゴスラビアとその近隣に対する政府の方針について、外務省は 2001年に発表した報告書の中で次のように述べている。

コソボを含むバルカン地域は EU に隣接し、EU 加盟候補となる国々の地域である。当地域の紛争とそれに伴う大量の難民流出、経済と社会の悪化、犯罪と人権侵害の増大は、イギリスと EU の安全保障に重大な影響を及ぼすことが明らかである。従って、人道的な観点だけでなく、イギリスと EU の利益の観点からも、当地域の安定と繁栄に実質的に関与す

ることが極めて重要である<sup>34</sup>。

クック外相は、外務省が作成した 2001 - 02 年歳出予算報告書の序論で、就任当初の外交政策目標の達成に向けた取り組みを振り返った<sup>35</sup>。同外相は 1997 年 5 月の就任演説で明らかにした「安全」、「繁栄」、「生活の質」、「世界平和と民主主義の促進」という 4 つの外交目標は、国際的パートナーシップのもとで順調に成果をあげていると述べた。とりわけ「安全」について同外相は、イギリスのコソボ介入が NATO を支え、独裁者の圧政を挫いて「人道的大惨事」を終結させるとともに、南東欧の平和と民主的再建を確実にしたことを指摘し、最も大きな外交的成果の一つとしている。

以上見てきたように、ブレア政府第 1 期は、クック外相の倫理的対外政策を外交政策の中心に据え、国際的枠組み、特にヨーロッパの中でイギリスが主導的な役割を果たすことを国益とした。とりわけ、ブレア政府は、危機管理の領域で EU の国際的な役割を高め、東欧への拡大を進めることでもリーダーシップを発揮した。また、コソボ紛争への介入に積極的なブレア政府が、国連の承認がなくても武力行使に踏み切ったのは、人道的大惨事の急激な広がりを防ぎ、難民を保護するという根拠に基づいていた。そして、紛争後に備え、難民の安全な帰還、及び、地域の安定と復興を目的として、事前に地上部隊の配備を進めた結果、和平達成後の平和維持活動を順調に実施することができた。

## 第 2 節 ブレア首相の逸脱 —— イラク戦争参戦の決断

2001 年 6 月に 2 期目を迎えたブレア政権は、第 1 期でヨーロッパの改革をリードする外交政策を推進したロビン・クックを下院院内総務に格下げし、代わりに首相により忠実なジャック・ストローを外務大臣に据えた。この外相の交代はヨーロッパをめぐる政権内の摩擦を和らげ、首相の采配を容易にするためであった<sup>36</sup>。クックの降格に象徴される第 2 期ブレア政権の「ヨーロッパと距

離を置く」姿勢は、3ヵ月後の9月11日にアメリカを襲ったテロ攻撃を境に決定的になっていく。9.11の衝撃は、冷戦によるヨーロッパ分断の修復をリードすることをイギリスの安全保障政策の重要な柱としてきたブレア首相の思考態度を劇的に変化させ、アメリカとともに大量破壊兵器の拡散を阻止するための戦争に向かう決断に至らせた。

イラク戦争参戦を決断する直前まで、ブレア首相は単独行動主義のアメリカを国連の枠組みに繋ぎとめる努力をしていた。しかし、アメリカが独自の判断でイラク開戦に踏み切った時、イギリスは国連安全保障理事会において外交的手段による平和的な解決を求める国々や、戦争に反対する多くのEU諸国の側に立っていなかった。また、安保理決議を経ない軍事侵攻を拒否して、戦後のイラク復興に専念する選択肢をとることもなかった。

イギリス政府は、2009年に独立調査委員会によるイラク戦争検証を立ち上げ、2010年1月にブレア前首相への喚問を実施した。そこでブレア氏は、たとえ大量破壊兵器が存在しなくても、危険なイラク政権の排除は世界をより安全にしたと証言して、イラク戦争の正当性を訴えた<sup>37</sup>。しかし、戦争が避けられなくなった時、第1期で外相を務めたクックは、イギリスの参戦に反対して閣僚を辞任し、ストロー外相も抵抗を示したという事実は、ブレア首相の決断が同政権発足以来の外交政策のみならず、自ら提唱してきた国際共同体ドクトリンにも沿うものでないことを象徴している<sup>38</sup>。本章では、政権第2期でブレア首相がイラク戦争参戦の決断に至ったことを、同政府が発足以来築いてきた外交路線からの逸脱とみなし、その根拠を二人の外相の視点を通して明らかにする。

## 2-1 参戦の前提条件

9.11 テロ攻撃直後にブレア首相は、「我々はアメリカの同胞と結束し、世界から悪を追放する」という声明を発表した。この歴史的な大惨事に軍事超大国を孤立させておくのは、ヨーロッパと世界にとって大きなリスクになるという懸念から、ブレア首相はアメリカと国際共同体を繋ぐ架橋として自らの役割を果たそうと考えた<sup>39</sup>。この時のブレア首相の最大の関心事は、米政権に影響を及

ばし、アメリカの行動を制御するためにブッシュ（George W. Bush）大統領の「信頼」を得ることであった<sup>40</sup>。テロ直後のブレア首相の声明は、米政権にイギリスは何があってもアメリカと行動をとるという確信を与えた<sup>41</sup>。また、ブッシュ大統領が見せた「信頼」は、ブレア首相にとって、米政権への影響力を過信する源となる一方で、イギリスの立場を明確に主張することを妨げる要因ともなったのである。

2002年1月のブッシュ大統領の「悪の枢軸」発言以来<sup>42</sup>、イギリス、スペイン等を除く多くのEU諸国はテロとの戦いに賛同する立場を見直し、アメリカのイラク政策に対して、1991年湾岸戦争を継承するものとする懐疑的な見方を示した。イギリス国内でもアメリカのイラク軍事侵攻への懸念が高まり、側近との協議を優先して、アメリカに影響力を及ぼそうとするブレア首相の姿勢に対し、イギリス政府内では懸念が広がった。とりわけ、クック下院院内総務（第1期外相）は、首相に閣議の開催を要請し、「ヨーロッパの中でイギリスを孤立させてはならない」という強い信念のもとで、「イギリスがアメリカの軍事的冒険を支援する唯一の国になるべきでない」と忠告した<sup>43</sup>。

イラク政策をめぐり、首相と閣僚との間で溝が深まる中、外務省は3月8日付けの文書の中で、武力行使に関するイギリスの立場を明確にした。そこには、武力行使を正当とする三つの状況が定義されていた。それは、第1に、国連安全保障理事会の決議に基づく時、第2に、現実には攻撃を受けるか、攻撃が差し迫っている状況で自己防衛の権利を行使する時、第3に、差し迫った人道的大惨事を防ぐ手段が他にない時であった。そして文書は、自己防衛の権利を行使するには、核兵器保有の疑いからくる単なる「脅威の存在」を根拠にするべきでないことを示し、また、人道的な武力介入を行う時には、差し迫った人道的大惨事を実証付けることが不可欠であるとしている<sup>44</sup>。この文書が示す限りでは、今回のイラクへの軍事侵攻を正当化することが困難であり、新しい安保理決議を経なければ、イギリスはイラク軍事侵攻に参加するべきでないことが明らかであった。外務省はブレア首相がアメリカとともにイギリスを正当性のない戦争に導くことを懸念し、政府の方針が外してはならないイギリスの立場を明示したのであった。それは、第1期に国連での決議がなくとも、差し迫った

人道的大惨事を阻止することを根拠として、コソボ紛争に介入した時の経験に基づいていた。

ストロー外相はこの外務省の見解をもとに、自身の懸念も加えて、4月にテキサス州クロフォードで英米首脳会談に臨むブレア首相宛に手紙を書いた。それは、英米会談はイギリスにとって見返りよりもリスクの方が大きいという見通しを伝え、イラク政権打倒を目指す米政権に追随しないよう注意を促すものであった。その中で、同外相は、イギリスにとって最も大事なものは正当性を担保して国民の納得を得ることであり、それには国連の兵器査察を通してイラクの武装解除を目指すべきであると主張している。また、正当性は肝要としながら、軍事侵攻の前提として遥かに重要なのは、何を達成するかを明確にすることとし、戦後の復興計画が欠落していることを憂慮する自身の見解を示している<sup>45</sup>。

4月6日、クロフォードを訪れたブレア首相は、2003年春のイラク開戦の可能性を示唆するブッシュ大統領に対し、アメリカのイラク軍事侵攻を支持する姿勢を示した。これは、自身の支持が米政権に影響を及ぼすことを意図してのことであった。しかし、実際にはストロー外相が忠告したように、次の三つの条件が満たされることを支持の前提としていた<sup>46</sup>。1. 中東和平プロセスとの調和、2. 国際共同体の連携の形成、3. 国連の兵器査察を通じたイラクの武装解除。しかし、ブレア首相の態度から米政権側が受け取ったのは「イギリスはアメリカとともにある」というメッセージであった。多くの研究では、このクロフォード英米首脳会談をイギリスのイラク戦争参戦に至る分岐点としている<sup>47</sup>。しかし、現代イギリスを代表する政治史研究者であるアンソニー・セルドンはこれを否定し、クロフォードではイラク軍事侵攻に関する英米間の公式な合意はなかったとしている<sup>48</sup>。セルドンは、ブレア首相がアメリカへの支持表明を先行させ、イギリスがイラク軍事侵攻に協力する前提として提示した三つの条件を、米政権に明確に提示しそこなったことを、決定的な間違いと指摘している<sup>49</sup>。

これに対して、9月7日にキャンプ・デイヴィッドで開かれた英米首脳会談では、ブッシュ大統領が国連安保理決議の採択に協力することと引き換えに、

ブレア首相はアメリカのイラク軍事侵攻に協力することを約束した。この英米間の同意が成立した時点でイギリスは参戦を避けられなくなったのである。アメリカを国連に引き寄せる見返りとして、ブレア首相が参戦の意思を表明したことは、「国連の兵器査察を通してイラクを武装解除する」ことをイラク軍事侵攻支持の条件としたイギリスの前提が損なわれたことを意味する。1999年のコソボ紛争への介入の時には、イギリスは国連の承認がなくても人道的大惨事の急激な拡大を阻止することを根拠としたが、イラク問題では正当性よりも英米間の取引を優先させることになった。アメリカの公式見解では、武力行使に安保理の承認は不要となっていたが<sup>50</sup>、ブッシュ大統領は英米間の合意に従い9月以降安保理決議の採択に関与することになった。これは大統領が同盟国イギリスを尊重し、また、米国内世論の支持を確保することを考慮したためであった<sup>51</sup>。

## 2-2 安全保障理事会での合意を求めて

アメリカは9.11以降、イラクの大量破壊兵器とテロ攻撃が結びつくことを最大の脅威としてきた。1991年の湾岸戦争終結以降続けられた国連のイラク兵器査察活動は、98年に停止していたが、テロ攻撃を受けたアメリカが単独でも軍事侵攻を実施する勢いを示したため、イラクは2002年9月に査察再開を受け入れていた。一方、アメリカが国連に関与することを表明した結果、安保理では査察を継続して徐々にイラクを武装解除する従来のやり方を支持する国々と、より迅速な結果を求めて強硬にイラクに対処することを望むアメリカとの間で調整が必要となった。その結果、2002年11月8日に全会一致で採択された安保理決議1441は、決議に違反すれば「深刻な結果」に繋がることをイラクに示すものとなったが、軍事侵攻に反対する国々の意向を反映して、武力行使を明確に容認するものにはならなかった。それでも、ブレア首相は同決議について、米政権を国連に引き込み、国際共同体の結束を確実にしたと高く評価した<sup>52</sup>。

しかし、決議1441の解釈をめぐる見解の相違が生じていた。フランス、ロシア、中国、ドイツの各理事国は、査察活動の報告に基づく安保理での協議を

尊重したのに対し、アメリカはイラクが自ら大量破壊兵器を放棄する意志を明確に示すことを要求した。また、アメリカの性急な武力行使に反対する国々は、査察活動の効果を評価し、イラクの状況がまだ武力行使の条件を満たしていないと判断したのに対し、アメリカは、査察活動がイラク政権打倒の障害になると認識するようになった。イギリスは二極化する安保理の中で、武力行使を明確に認める第 2 決議の採択を目指すことになった<sup>53</sup>。ブレア首相は、武装解除に向けたイラクの積極的な協力姿勢を客観的に立証できる達成基準を設定して、第 2 決議案への支持を集めようとした<sup>54</sup>。達成基準の設定というのは、イラクが基準を満たせば武力行使を回避することが可能になる一方、基準を満たさなければ武力行使を正当化する根拠となるものであり、イラクへの「最後通告」とも言えるものであった。

この「最後通告」の概念は、2002 年 7 月 23 日のブレア首相と数人の側近による協議の中で、ストロー外相によって提起されたものである。そこで同外相は、いかにアメリカが反対しても、イラクへの「最後通告」を追求するべきであると強く主張している。この密室の協議を記録した「ダウニング・ストリート・メモ」は、この時期にブレア首相の周辺ではイラク政権打倒を視野に入れていたことを明らかにしている<sup>55</sup>。それによると、米政権が着々と軍事侵攻計画を進める現実を前に、ストロー外相は「イラク軍事侵攻を正当化する根拠は乏しい」と述べ、そうした状況では、国連の兵器査察活動の再開をイラクに迫る「最後通告」を設定することが、「武力行使を正当化するのに役立つ」としている。ブレア首相はこの提案を受けて、「政治的に正しい根拠を示せば国民は政権打倒を支持するだろう」と応えた。

この記録が伝える状況は、ストロー外相が政権打倒を支持するブレア首相に譲歩して、武力行使の正当化工作を先行させることを勧めているようにも解釈できるが、次のように解釈することが可能である。ストロー外相は、国連の枠組みを通して正当性を担保することを肝要とするイギリスの立場を、ブレア首相に再認識させようとした。つまり、アメリカの単独行動主義への追随に傾くブレア首相の行く末を看過するのではなく、首相自ら唱道してきた国際共同体の結束重視を重要な柱とする、ブレア政府発足以来の外交政策の基本的路線に

繋ぎとめようとしたのである。それは、イラクへの武力行使に関して、外務省の文書が定義した、武力行使を正当とするイギリスの立場を遵守し、また、米政権に提示した、イギリスがイラク軍事侵攻を支持するための三つの前提条件が満たされるのを見極めることである。つまり、ブレア政府の方針は、国連安保理決議を尊重し、国連の兵器査察を通じたイラクの武装解除を優先することとし、第1期でコソボ紛争に介入した時のように、差し迫った人道的大惨事を防ぐ手段が他にない場合に武力行使を決断すべきであることを、ストロー外相は示唆したのである。この協議以降、ブレア首相はストロー外相が提唱したイラクへの「最後通告」を含む国連決議を、イラク戦争参戦の直前まで一貫して追求し続け、安保理での合意が達成される道を最後まで探そうとした<sup>56</sup>。それによってアメリカを国連に繋ぎとめ、国内外で高まる戦争反対の世論を説得できると考えたのである。

この「最後通告」はイラク軍事侵攻に対するイギリスの姿勢の二面性を表している。一方は安保理での結束した圧力の下でイラクを武装解除し、平和的解決を目指す姿勢であり、他方はイラク側の違反を誘発し、それを根拠に武力行使を正当化しようという姿勢である。ストロー外相はイラク軍事侵攻を支持するブレア首相の姿勢に逆らうことなく、常にその正当性や事前の備えを確実にすることを忠告している。これは、正当であれば積極的に武力行使を支持する姿勢にも受け取れる。その一方でストロー外相は、折に触れ、戦争を避けて平和的解決を望む自身の見解を述べている<sup>57</sup>。これに対してブレア首相は、安保理での合意のもとでイラクの武装解除を目指す反面、ブッシュ大統領との個人的な信頼関係を背景に英米間の合意を優先し、次第に道徳性や倫理性を強調してイラク政権打倒を支持する姿勢を鮮明にしていくのである<sup>58</sup>。

### 2-3 逸脱と抵抗

2003年3月10日にフランスが拒否権行使を宣言し、武力行使を明確に認める第2決議案は挫折した。フランスは第2決議が採択されれば、アメリカとイギリスの安保理軽視と性急な軍事侵攻を促すことになるかと判断したのである<sup>59</sup>。

フランスを初め軍事侵攻に反対する国々は、査察の結果を安保理で協議するプロセスを重視していた。従って、第2決議の採択は、英米に武力行使の自由を与え、両国が安保理での協議に戻ることなくイラク軍事侵攻に突き進む結果に繋がるとして憂慮したのである。

国連の枠組みの尊重は、ブレア政権第1期・第2期を通して、クックとストローの二人の外相が提唱してきた外交政策の基本姿勢であり、ブレア首相自身も押し進めてきた路線であった。しかし、アメリカとの共同歩調に傾くブレア首相の姿勢は、フランスのイギリスに対する信頼感を損ない、クック下院院内総務の忠告にも拘わらず、イギリスが「ヨーロッパの中でアメリカの軍事的冒険を支持する国」である印象をフランスに与えたのであった。

クックはブレア首相がイギリスのイラク戦争参戦を決断したことに反対して閣僚を辞任した。2003年3月17日の辞任演説で、クックは次のように述べている。

私は、国際的な合意も国内の支持も得られない戦争に賛成することはできない。イギリスの利益は多国間の合意と、法もとの世界秩序によって守られてきた。コソボ紛争の時には、イギリスの介入はフランス・ドイツを含む NATO と EU の多国間の協力によって支えられていた。コソボへの軍事介入は、差し迫った人道的危機に対応する正当性に基づいていた。今回、イラクへの軍事侵攻に支持を得られないのは、そうした正当性について、国際社会と国民が納得していないためである<sup>60</sup>。

一方、首相とともに第2決議の採択を目指して奔走してきたストロー外相は、クックのように辞任を以って参戦への強い異議の姿勢を示すことはなかったが、第2決議の可能性がなくなった時、参戦への決断に向かうブレア首相に再考を促したのである。後にイギリス政府の指示のもとで始まった独立調査委員会によるイラク戦争検証において、2010年1月21日、当時大法官兼法相であったストローは、自身が外相であった時の第2決議に関する質問に答え、もしもそれが採択されていれば、戦争を回避し、平和的解決が可能であったという自身

の考えを明らかにした。そして、第2決議案が挫折した時、戦争以外に採りうる道を考え、イギリスは軍事侵攻に参加するべきではないと首相に伝えたことを認めた。それは、自身の親しい友人も含め戦争に反対するイギリス国民の怒りを心から懸念してのことであった。ストロー大法官兼法相はこの時初めて、イラク戦争参戦に向かおうとするブレア首相に対して軍事侵攻から手を引き、他の選択肢を考えるよう勧めたことを公表したのである<sup>61</sup>。

当時、クックとストローがそれぞれにとった行動は、程度の差こそあるものの、国際共同体の合意を得られない戦争、及び軍事侵攻の正当性が乏しい戦争にイギリスが参加することへの抵抗から生じたものであった。二人の外相が抵抗を示したことは、ブレア首相のイラク戦争参戦の決断が、発足以来二人の外相がブレア首相とともに目指してきた外交政策の理念－国際協調主義、国連重視、軍事・非軍事の多様な手段を総合して安全保障に取り組む姿勢、紛争後の地域の安定に尽くす姿勢－を逸脱したことを表している。

それまで、国家の安全を保障するためにブレア首相が目標としてきたのは、国際共同体での相互協力によってグローバルな危機の波及に対処することであった<sup>62</sup>。ブレア首相は、イラクへの軍事侵攻を着々と進める米政権を国連の枠組みに引き込み、国際的な合意に基づく解決を図った。しかし、国連の査察再開を受け入れたイラクに対して、武装解除を進める手段としてブレア首相が選択したのは、査察に基づく安保理の協議を通して徐々に進めるやり方ではなく、イラク政権打倒を目指すアメリカに追随して武力行使によって性急に解決するやり方であった。イラク戦争に参戦したイギリスの武力行使は、外務省が定義した正当性を満たしていないことは明らかである。そうしたブレア首相の方針は、国連の枠組みを通して国際共同体による相互協力を重視するとした自身の言葉との整合性を欠くだけでなく、第1期に進めたコソボ紛争への介入が、紛争後の地域の安定化も視野に入れていたことと比べると、軍事侵攻偏重に傾いていたことが判る。

政権第1期においてEUの危機管理能力創設をリードしたブレア首相は、危機が発生する前に積極的に行動して紛争を予防する「防衛外交」の理念に支えられていた。それは、軍事・非軍事を含め、幅広い外交的活動を通して紛争後

の復興に貢献するイギリスの姿勢を形作るものであった。それはコソボ紛争の際に、事前に地上部隊を派遣し、紛争後の平和維持活動を実施して、コソボの安定化に貢献することで実証された。

これに対してイラク戦争では、国防省が 2003 年 7 月に発表した報告書によると、軍事侵攻の正当性への疑念が根強い中では、戦争の可能性は大きくないという印象を与えることに終始し、開戦を前提とした戦後の復興計画について事前の協議が十分にできなかったとしている<sup>63</sup>。

安保理において第 2 決議案が挫折し、イラク戦争が避けられなくなった時、イギリスは武力行使を明確に認める安保理決議が無いことを理由に参戦を拒否し、戦後のイラク復興に専念する選択肢を選ぶことも可能であった。それにも拘らず、イラク戦争をめぐるヨーロッパの対立を修復することもなく、安保理の承認を得ない開戦に至ったブレア政府の方針は、新たな安保理決議がない限りイラク軍事侵攻に参加するべきでないことを基本とした同政府の方針と矛盾するものであり、同時多発テロという不測の事態に対処する必要性を考慮しても、国際共同体での相互協力を尊重してきた首相自らの外交路線から逸脱したとみなすことができる。

2003 年 12 月、外務省が優先的に取り組む今後の外交的課題について公表した文書の中で、ストロー外相は、イラクの問題がイギリスと最も重要なパートナー諸国との間に深刻な不一致をもたらしたと述べ、21 世紀の国際安全保障について自らの考えを示した<sup>64</sup>。それは、米欧間の亀裂を修復し、グローバルな問題が危機に発展する前に米欧が協力して解決することの必要性であった。そして、ストロー外相は国連で同意を形成することの重要性を改めて次のように強調した。

我々は、保有する全ての手段、即ち、援助、助言、訓練、圧力、適切な状況での軍事力、を用いて脅威に備えることが必要であり、それらの行動は国連の原則への同意に基づくものでなければならない<sup>65</sup>。

そこには、国際共同体の協調のもとでイラク問題に対処できなかったことへの

遺憾の意とともに、軍事力だけでなく、多様な安全保障の手段を総合して危機に対処するイギリスの安全保障のあり方が再提起されている。

### 第3節 ヨーロッパへの回帰

イラク軍事侵攻の是非をめぐり国際社会が分裂し、イギリス国内でもブレア首相の対米協調路線が論争の的となり、アメリカのイラク戦争開戦が正に現実となりつつある時期に、EU では東欧への拡大の結果として直面する新たな問題をいかに克服するかについて、議論が展開していた。EU は 2004 年に中・東欧の 10 か国、2007 年に 2 か国を新たに加えると、その境界線は EU の東側に位置する旧ソ連の国々（ロシア、ベラルーシ、ウクライナ、モルドバ）と接し、また、キプロス、マルタの加盟は、EU と地中海南方諸国との関係の重要性を高めることになった<sup>66</sup>。これらの国々の中には必ずしも EU 加盟を目指していない国もあり、新たな境界線がもたらす緊張の緩和に EU 加盟の恩恵という、従来の手法を以って対処することが難しい場合もあると予想された。また、EU のさらなる拡大は、キリスト教文化圏のヨーロッパ・アイデンティティの境界線をどこに引くかという問題も提起した。

より重大なのは、新規加盟国が EU 領域内を自由に移動する権利を獲得すると同時に、域外国境の管理を強化することが求められる結果<sup>67</sup>、隣接地域との間に新たな障壁が作られ、そこに経済的・社会的・文化的格差が生じることであった。それは不安定の温床となり、もしも新たな境界線での国境管理が不十分であれば、犯罪者やテロリストの不法入国を招き、EU 域内全体の安全に関わる可能性がある。こうした危惧から、EU では 2000 年以降、旧ソ連諸国を対象に、加盟が当面の問題ではない国々との関係強化を「ワイドー・ヨーロッパ政策」と呼び<sup>68</sup>、EU 拡大によってヨーロッパに新たな分断線が引かれることを避ける必要性が認識され始めた。

それが具体的な政策形成に向けて動き出す契機となったのは、2002 年 1 月にジャック・ストロー英外相が、議長国スペイン宛の手紙の中で次のように提案

した時であった。

ベラルーシ、ウクライナ、モルドバには、政治的・経済的改革の進展に応じて明確、かつ実質的な報酬を提供するべきである。それは EU に隣接する地域に、民主主義と自由経済に基づく特別なステータスを授与することを含んでおり、それは経済の自由化、司法・警察、及び外交・安全保障の領域で EU との協力を可能にする特権である<sup>69</sup>。

ストロー外相の提案を発端として、欧州委員会は EU 拡大に伴う近隣諸国政策の対象を東部隣接地域とともに、地中海南方地域にまで広げる構想をたて、政策文書の作成に取り掛かった。プローディ(Romano Prodi) 欧州委員長は、その構想について次のように述べている。

EU 拡大は将来の加盟国だけでなく、新たに隣接する国々にも加盟を強いることなく恩恵をもたらすべきである。それはモロッコからロシアと黒海に至るまで、EU を取り巻く「友人の環」を構築し、「制度以外の全てを共有する」ことを意図している。具体的には EU の理念と価値を広げ、EU と近隣諸国を包括する共通市場を立ち上げるとともに、犯罪・テロ・不法移民・環境問題等の共通の脅威に取り組むことを目標とする<sup>70</sup>。

2004 年 5 月にはプローディ委員長の構想を具体化する「欧州近隣諸国政策 (ENP: European Neighbourhood Policy) 戦略文書」が発表され「ワイダー・ヨーロッパ政策」に代わって ENP が始動することになった。ENP は、対象国からロシアを外し、東部隣接地域と地中海南方地域とを一本化するとともに、新たに南コーカサス諸国を対象国として加えた<sup>71</sup>。

ENP の目的は、あくまでも「ヨーロッパの要塞」が境界地域の相互関係を断ち切り、近隣諸国や地域を排除して緊張を高め、紛争に発展するような状況を防ぐことであった。こうした障壁を作らないために、ENP は境界地域に EU の理念である民主主義・人権・法の支配に基づく相互関係を構築し、経済・社会・

文化を共有する空間として一体化することを目指したのである<sup>72</sup>。ストロー外相の提案は、東部隣接地域から地中海南方地域、及び黒海東部地域までを包括して、EU内外の平和・安定・繁栄を目指す構想に発展し、2003年6月のテッサロニキEU理事会での採択に至った。

ストロー外相は、なぜENP採択に至る提案を行ったのだろうか。ストロー外相の手紙は、東部隣接地域からの国境を越えた違法取引や不法移民の流入を阻止し、領域内の安全を確保する、EUの新たな政策を求めたものという指摘がある<sup>73</sup>。ブレア政権第1期に内務相であったストローに関する2001年2月6日付のガーディアンの記事は、そうした見方を裏付けている。

ジャック・ストロー内務相は、1951年の国連難民条約の制定から50年目の年に、真に庇護を必要とする難民を救済する原点に立ち返るべきであると訴えた。そして、激増する庇護申請者に十分対応できていないことが、正当な理由のない難民や、密入国者の増大を助長している現状を憂い、国境を越えた違法な取引や不法入国を防ぐことの重要性を指摘した。さらに、内務相はコソボ紛争時にイギリスと他のEU諸国が難民の無事な帰還を支援した経験を踏まえ、本来難民は自国への安全な帰還を最も希望するものであると述べ、庇護申請者数を減少させる策として、難民送出国の状況の改善を支援することを提案した。また、そうした取り組みはイギリス1国では無理であり、国際的な協力の必要性を強調した<sup>74</sup>。

ストロー外相は、既に政権第1期の時から、コソボを含むバルカン地域をEUから切り離すことなく当地域の安定に関与することが、イギリスとEUの安定・繁栄に極めて重要とする外交方針に立脚し、境界地域の安全保障に取り組む姿勢を示していた。2002年1月にENPに繋がる提案を行った外相は、こうした見解に基づいていたと推測できる。

欧州委員会の担当委員によると<sup>75</sup>、ENPの行動計画は「合法的な移民を管理する一方、不法移民、密入国、違法取引を阻止する包括的でバランスのとれたアプローチ」を示すものとしている<sup>76</sup>。こうしたENPのアプローチは、ストロ

一外相が第1期に内務相であった時から示していた姿勢と共通している。また、2004年4月発表の外務省の文書には、国境を越えて人や物が自由に移動する世界では、近隣諸国との緊密な協力が不可欠であるというストロー外相の見解が示されている。そこには、ENPがイギリスのイニシアティブのもとで進展し、採択に至ったことが強調されている<sup>77</sup>。これらの文書が意味しているのは、第2期のブレア政府は、イラク政策でEU内の分裂を招いたにも拘わらず、EU政策ではストロー外相と外務省がENPに至る新しい安全保障政策の形成に深く関わり、EUの外交と安全保障政策をリードする姿勢を維持していたことである。また、そうしたストロー外相の姿勢は、境界地域の安定化に努めることが、イギリスとEUの安全保障に繋がるとする、第1期の外交方針に立脚していることである。

第1節で述べたように、ブレア首相は2000年10月にポーランドのワルシャワで演説を行い、EU首脳として初めてEU加盟候補国の聴衆に加盟の実現を呼びかけた。そして、ブレア首相は2003年5月、イラク戦争終結宣言後に再びワルシャワを訪れ、ポーランドのEU加盟を強力に支持する演説を行った。その中でブレア首相はイラク戦争をめぐり米欧が分裂したことに触れ、今が和解の時であると述べた。そこにはヨーロッパの新しい防衛力の進展を英・仏・独の協力のもとでリードしたことを重視する首相の思いがあった。そして、新たな脅威に立ち向かうには米欧間の協力が不可欠であり、不一致があれば論戦に発展する前に慎重に調整するべきであるという自身の考えを表明した<sup>78</sup>。

イラク戦争を経た後に、再びブレア首相がワルシャワで演説したことは、首相がEU拡大をリードし、ヨーロッパと協調する姿勢を取り戻したことを印象付けた。イギリスがヨーロッパの中心でリードする姿勢は、ブレア首相の2度目のワルシャワ演説を待たなくても、ブレア政府がイラク問題に関与している間に、ストロー外相によって示されていた。それは、イラク軍事侵攻をめぐり英国内の論争が激化していった時期に、それと並行して、ストロー外相がEUの新しい近隣諸国政策の形成を促す提案を行い、EU拡大に伴う新たな境界線の問題を解決する、新たな安全保障政策の進展にイニシアティブを発揮したことである。

## おわりに

コソボ紛争後、1999年12月のヘルシンキ欧州理事会において、イギリスの草案に基づくEU初の危機管理部隊創設の目標が設定され、それが2003年にほぼ達成されると、EU初の危機管理活動が始動した<sup>79</sup>。その年までにEUは、紛争を主な対象とした危機管理活動の範囲を、国際テロの対策にも広げることが必要になった。

イギリス国防省では、2003年12月発表の防衛白書において、国際テロと大量破壊兵器の拡散を国際的な平和と安全を脅かす最悪の脅威と位置付け、これまで以上に展開能力の高い防衛力を要するとの見解を示した<sup>80</sup>。こうした考えのもとでイギリスは2004年2月、フランス・ドイツと共同で国際テロにも対処可能なEUの新しい防衛構想を立ち上げ、2010年を目標とした新しい危機管理能力の構築に中心的役割を果たした<sup>81</sup>。

このように、イギリスは、イラク戦争後もEUの防衛の政策領域でリーダーシップを発揮する一方で、非軍事的な領域でもEUの安全保障政策の進展に重要な役割を果たしたのである。それは、イラク戦争をめぐる対立で停滞したEUの機構改革や外交政策を再生させ、2004年5月のEU拡大に向けて共通の安全保障概念を確立することであった<sup>82</sup>。

拡大が迫る2003年12月に欧州理事会で採択された欧州安全保障戦略（ESS: European Security Strategy）<sup>83</sup>は、25カ国が加盟するEUが軍隊と文民双方の能力を総合した「独自の価値」を可能とし、政治・外交・経済・開発のあらゆる手段を以って紛争を予防することを目的としている<sup>84</sup>。このEU共通の安全保障戦略文書を作成した中心人物は、イギリス外交官としてブレア首相に影響力を持つロバート・クーパー（Robert Cooper）であり、そこでのイギリスの役割は小さくなかったとされている<sup>85</sup>。

安全保障に関するEU加盟国の同意形成を促した要因の一つは、拡大に伴う新たな境界線の問題であった。ESSには「拡大が新たな分断線をヨーロッパに

作ってはならない」とする欧州近隣諸国政策（ENP）の重要性が取り入れられ<sup>86</sup>、ストロー外相が提起した隣接地域との相互関係構築による EU の安全保障の考え方は、ENP を通して EU 共通の安全保障概念に組み込まれたのである。

「EU の境界線の外側の地域や国を切り捨てることなく、境界地域の相互関係を通して当地域の安定と繁栄に貢献することは、イギリスと EU の安定と繁栄に極めて重要である」という安全保障観は、ブレア政権第 1 期の外交政策の中心的概念であった。第 1 期では冷戦終結後のヨーロッパの緊張を緩和し、紛争を予防する防衛外交に重点を置いていた。当時の外相クックが提唱したヨーロッパ中心の外交政策は、政権第 2 期に入るとイラク戦争参戦によって後退したように見えた。しかしその理念は、第 2 期外相ストローに引き継がれ、テロとの戦いを経て、国際テロや大量破壊兵器の国境を超えた拡散の防止を優先的課題とすることになった。それは、新たな近隣諸国との関係強化に重点を置くストロー外相の提案を通して、ENP 形成の中核となった。その ENP を含め、拡大する EU の加盟国共通の安全保障概念を確立する ESS の作成にイギリスが重要な役割を果たしたことは、ブレア政府がイラク戦争による諸国間の分裂を乗り越え、政権第 1 期の「多様なアプローチを総合してヨーロッパの安全保障に取り組む」姿勢を改めて示したことを表している。

ブレア政府はイラク戦争参戦を決断し実施したという事実だけを見れば、第 1 期のヨーロッパ中心、国際協調、多様な安全保障へのアプローチという外交路線から、対米重視、軍事力偏重の路線に転換したものとみなされるかもしれない。しかし、決断の直前まで、国際協調を遵守するための努力がなされ、また、イラク戦争をめぐって分裂するヨーロッパの中で、2004 年の大規模な EU 拡大に向けて、主導的な役割を果たそうとするイギリスの外交姿勢をみると、対米重視の路線を選択しても、EU の一員としての国益を決して蔑にはしないイギリスの姿勢を認めることができる。

イラク戦争開戦の直前にイギリス議会で行われた、イラクに対する軍事行動への是非を問う投票で、参戦する政府の方針は圧倒的な賛成票で可決された。しかし、それは与党労働党から膨大な造反者を生み、野党保守党からの賛成によって達成された結果であった<sup>87</sup>。クック前外相とストロー外相を初め、労働

党内の多くの人々が反対するイラク戦争参戦に突き進んだブレア首相の姿勢は、議会での賛成票に背中を押されたとはいえ、ブレア首相とブッシュ米大統領との個人的な関係という局面で捉える見方が妥当とも言える。ブレア首相がアメリカとともにあると発言し、イラク軍事侵攻を支持する姿勢を表明してブッシュ大統領の信頼を得たことは、イラク戦争参戦の決断に至るブレア首相の行動を決定する重要な要素であった。イラク戦争に至る過程で構築された英米両首脳の間での信頼関係は、イラク戦争後に EU の憲法条約草案をめぐって紛糾する協議の中で、ブレア政府が EU の新しい防衛政策の成立を促す支えになったのである。これについては、第 4 章で取り上げる。

[付記]

本稿は、上智大学ヨーロッパ研究所紀要「上智ヨーロッパ研究」（2011年3月25日発行）に掲載された論文「ブレア政府の外交政策：逸脱と回帰－二人の外相の視点から」に若干の修正を加えたものです。

- 
- <sup>1</sup> Robin Cook, “Robin Cook’s speech on the government’s ethical foreign policy”, *The Guardian*, guardian.co.uk, 12 May, 1997.
  - <sup>2</sup> 木畑洋一「イギリスと EU」、森井裕一編『国際関係の中の拡大 EU』、信山社、2005年、217-218頁。
  - <sup>3</sup> 同上書、216-217頁。
  - <sup>4</sup> 東野篤子「EU 東方拡大への道 1995－1997年」、『日本 EU 学会年報』第 20号、2000年、222頁。
  - <sup>5</sup> 東野篤子「EU 拡大のダイナミズム」、『日本 EU 学会年報』第 24号、2004年、103頁。
  - <sup>6</sup> Tony Blair, “A superpower, but not a superstate”, Warsaw speech, *The Guardian*, guardian.co.uk, 7, October 2000.
  - <sup>7</sup> 木畑、前掲書(2)、221頁。
  - <sup>8</sup> Robin Cook, “Foreword”, in *The Government’s Expenditure Plans 2001-02 to 2003-04 and Main Estimates 2001-02*, Foreign & Commonwealth Office, March 2001, Cm5110, p.2.
  - <sup>9</sup> 東野、前掲論文(6)、105-106頁。
  - <sup>10</sup> Tony Blair, “Foreword”, in *IGC: Reform for Enlargement – the British approach to the European Union Integration Conference 2000*, Foreign & Commonwealth Office, February 2000, Cm4595, pp.1-2.
  - <sup>11</sup> 小森田秋夫「ポーランドと EU」、森井裕一編、前掲書(2)、259頁。

- 
- 12 木畑、前掲書(2)、221頁。
- 13 Foreign & Commonwealth Office, *IGC: Reform for Enlargement*, *op. cit.*(10), p.20.
- 14 木畑、前掲書(2)、221頁。
- 15 Colin McInnes, “Labour’s Strategic Defence Review”, *International Affairs*, 74-4(1998), pp. 830-831.
- 16 Cook, *op. cit.*(1).
- 17 George Robertson, “Introduction”, in *Strategic Defence Review*, Ministry of Defence, July 1998.
- 18 McInnes, *op. cit.*(15), p.836.
- 19 Andrew Cottey and Anthony Forster, *Reshaping Defence Diplomacy: New Role for Military Cooperation and Assistance*, Oxford University Press, 2004, pp.5-8, 13-14.
- 20 Ministry of Defence, *Strategic Defence Review*, Supporting Essay Four, Defence Diplomacy.
- 21 Ministry of Defence, *The Defence White Paper*, December 1999, Cm4446, p.52.
- 22 Ministry of Defence, *op. cit.*(20).
- 23 McInnes, *op. cit.*(15), pp.834-835.
- 24 植田隆子「欧州連合の防衛能力」、村田良平編『EU－21世紀の政治課題』、勁草書房、1999年、196-197頁。
- 25 Maartje Rutten, “British-French summit, St-Malo, 3-4, December 1998, joint declaration on European defence”, *From St-Malo to Nice: European defence: core documents*, *Chaillot Paper* 47, Institute for Security Studies, 2001, pp.13-14.
- 26 Rutten, “Informal meeting of EU foreign ministers Eltville, 13-14 March 1999, German proposal”, *Ibid.*, p.23.
- 27 「ヘッドライン・ゴール」5万人規模の部隊を60日以内に展開可能にし、一年間維持可能にする目標。
- 28 Ministry of Defence, “Ground Operations”, *Kosovo: Lessons from the Crisis*, 2000, Chapter 8, 3-5.
- 29 Foreign & Commonwealth Office, *Foreign Affairs Committee Session 1999-2000, Kosovo: Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, August 2000, Cm4825, p.4.
- 30 *Ibid.*, p.7.
- 31 Tony Blair, “Doctrine of the International Community”, *The Guardian*, guardian.co.uk, 24, April 1999.
- 32 Ministry of Defence, *op. cit.*(28), Chapters, 8, 13.
- 33 *Ibid.*
- 34 Foreign & Commonwealth Office, *Government policy towards the Federal Republic of Yugoslavia and the wider region following the fall of Milosevic*, Foreign Affairs Committee Session 2000-2001, July 2001, Cm5220, pp.14-15.
- 35 Foreign & Commonwealth Office, *The Government’s Expenditure Plans 2001-02 to 2003-04 and Main Estimates 2001-02*, March 2001, Cm5110, pp.2-3.
- 36 “The sacrifice”, *The Observer*, guardian.co.uk, 10, June 2001.
- 37 “The Blair defence: September 11 changed the ‘calculus of risk’”, *The Guardian*, guardian.co.uk, 29, January 2010.
- 38 細谷雄一『倫理的な戦争－トニー・ブレアの栄光と挫折』、慶應義塾大学出版会、2009年、327-328頁。
- 39 Anthony Seldon, *Blair*, The Free Press, 2005, pp.487, 573.
- 40 *Ibid.*, p.489.

- 
- 41 *Ibid.*, p.572.
- 42 2002年1月29日ブッシュ米大統領の一般教書演説の中でイラク、イラン、北朝鮮の三国を名指しして述べた言葉。
- 43 Robin Cook, *The Point of Departure*, Simon & Schuster, 2003, p.115.
- 44 Mark Danner, *The Secret Way to War: The Downing Street Memo and the Iraq War's Buried History*, *The New York Review of Books*, 2006, pp.117-122. この本には、アメリカがイラク戦争開戦に向かいつつある2002年、対米関係重視に傾くブレア政府内部において、イギリスのイラク戦争参戦の正当性を確保する努力がなされたことを示す8つの機密文書が収録されている。
- 45 *Ibid.*, pp.144-149.
- 46 Anthony Seldon, *Blair unbound*, Pocket Books, 2008, pp.92-93.
- 47 細谷、前掲書(38)、256頁；John Kampfner, *Blair's Wars*, The Free Press, 2004, p.168.
- 48 Seldon, *op. cit.*(39), pp.573-4.
- 49 Seldon, *op. cit.*(46), p.93.
- 50 ハンス・ブリクス、伊藤真訳『イラク大量破壊兵器査察の真実』、DHC、2004年、345頁。
- 51 同上書、216頁。
- 52 小川浩之「ブレア政権の対応外交」、櫻田大造・伊藤剛編『比較外交政策』、明石書店、2004年、161頁。
- 53 ブリクス、前掲書(50)、287、320、364頁。
- 54 同上書、280、354頁。
- 55 Danner, *op. cit.*(44), pp.87-93. Matthew Rycroft の2002年7月23日付けのメモランダム。2005年5月1日付けの『サンデー・タイムズ』紙に掲載された。
- 56 ブリクス、前掲書(50)、361頁。
- 57 同上書、261-262頁；Seldon, *op. cit.*(46), p.102.
- 58 細谷、前掲書(38)、291、318頁。
- 59 ブリクス、前掲書(50)、367-8頁。
- 60 Cook, *op. cit.*(43), pp.361-365, resignation speech 17 March 2003.
- 61 “Jack Straw at the Iraq war inquiry”, *The Guardian*, guardian.co.uk, 21, January 2010.
- 62 Blair, *op. cit.*(31).
- 63 Ministry of Defence, “Post-Conflict Operations”, *Operations in Iraq: First Reflections*, 7, July 2003, p.61.
- 64 Foreign & Commonwealth Office, *UK International Priorities: A Strategy for the FCO*, December 2003, Cm 6052.
- 65 *Ibid.*, “Foreword by the Foreign Secretary”, p.2.
- 66 Michele Comelli, “The Challenges of the European Neighbourhood Policy”, *The International Spectator*, 3 (2004), p.97.
- 67 1993年に発効したマーストリヒト条約第8条において「EU市民」は加盟国の領域を自由に移動し、居住する権利を持つと規定された。
- 68 東野篤子「西バルカン・トルコへの拡大と欧州近隣諸国政策」、植田隆子編『EUスタディーズ1 対外関係』、勁草書房、2007年、114-5頁。
- 69 Comelli, *op. cit.*(66), p.99.
- 70 The speech by Romano Prodi, “A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability”, Brussels, 5-6, December 2002.
- 71 東野、前掲書(68)、115-6頁。
- 72 Michele Comelle, Ettore Greco and Mathalie Tocci, Working Paper: *From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders in Europe through the European Neighbourhood Policy Deliverable D40*, Istituto Affari Internazionali, 2006, p.11.

- 
- <sup>73</sup> Esther Barbe and Elisabeth Johansson-Nogues, “The EU as a modest ‘force for good’: the European Neighbourhood Policy”, *International Affairs* 84-1 (2008), p.86.
- <sup>74</sup> Jack Straw, “An Effective Protection Regime for the Twenty-first Century”, speech to IPPR, 6, February 2001, *The Guardian*, guardian.co.uk
- <sup>75</sup> 欧州委員会対外関係・欧州近隣政策担当委員のベニータ・フェレロ = ヴァルトナー (Benita Ferrero-Waldner)
- <sup>76</sup> Barbe and Johansson-Nogues, *op. cit.*(73), p.86.
- <sup>77</sup> Foreign & Commonwealth Office, *Prospects for the EU in 2004*, April 2004, Cm 6174, “Foreword by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs”, p.5, “Part Three: External Issues”, p.30.
- <sup>78</sup> Tony Blair, “Prime Minister’s Speeches 2003: Speech on Europe in Warsaw”, 30 May 2003.
- <sup>79</sup> 植田隆子「欧州連合 (EU) の軍事的・非軍事的危機管理－欧州の地域的国際組織による国際平和維持活動の構造変動」、『国際法外交雑誌』第 102-3 号、2003 年、92 頁。
- <sup>80</sup> Ministry of Defence, *Delivering Security in a Changing World: Defence White Paper*, December 2003, Cm6041-1, pp.4, 7.
- <sup>81</sup> *The NATO-EU Strategic Partnership*, pp.7-9.  
<http://www.nato.int/docu/comm/2004/>; 広瀬佳一「欧州安全保障・防衛政策の可能性－NATO との関係を中心に」、『国際政治』第 142 号、2005 年、49-5 頁。
- <sup>82</sup> 鶴岡路人「国際政治におけるパワーとしての EU－欧州安全保障戦略と米欧関係」、『国際政治』第 142 号、2005 年、130 頁。
- <sup>83</sup> European Union, *A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, Brussels, 12, December 2003. (以下 ESS)
- <sup>84</sup> *Ibid.*, p.11.
- <sup>85</sup> 細谷雄一「イギリスの EU 政策と市民－首相・政党・世論」、田中俊郎・庄司克宏編『EU と市民』、慶應義塾大学出版会、2005 年、221 頁。
- <sup>86</sup> ESS, *op. cit.*(83), p.8.
- <sup>87</sup> 細谷、前掲書(38)、334 頁。

## 第4章 イラク戦争後の EU 安全保障・防衛政策の新展開

### ——— 欧州憲法条約草案をめぐる攻防とブレア政府の功績

#### はじめに

2003年3月にアメリカ主導で開始されたイラク戦争は、アメリカのイラク軍事侵攻を支持するイギリス・イタリア・スペインなどの国々と、アメリカの武力行使に反対し、査察継続を要求するフランス・ドイツなどの国々とが対立し、EU内の分裂を引き起こした。その一方で、2004年の東欧への拡大を間近に控えたEUでは、イラク戦争の傍らEUの効率性、民主性、透明性を高める条約改正に向けて協議を進めていた。イギリスは、イラク戦争をめぐり仏独と対立しながら、2004年の欧州憲法条約の合意に至る一連の協議を通してEUが連邦的性格を強めることを阻止し、EUに対する国家のコントロールを確実にすることを求めて主導的な役割を果たそうとしていた。

EUの安全保障・防衛政策(ESDP: European Security and Defence Policy)は、第2章で検討したとおり、NATOをヨーロッパ唯一の防衛機構とするイギリスと、NATOから分離したヨーロッパの独自防衛の枠組みを求めるフランスという、立場の異なる両国の共同歩調のもとで進展してきた。サン・マロ英仏首脳会議を契機とする、EUの防衛の領域での英仏の協調は、イラク問題で両国が対立する間も継続し、ESDPのさらなる進展をもたらすのである。しかし、イラク戦争は、欧州憲法条約の草案をめぐるEUの協議にも影を落とし、統合推進派と大西洋派がEUの新しい防衛政策に対する姿勢の違いを鮮明にし、分裂するに至った。その中で、かつてマーストリヒト条約と、それを改正するアムステルダム条約に至る協議が行われた際に、イギリス対仏独連合の対立の焦点となったWEU-EU合併問題が再燃することになった。そこでは、集団防衛条項をEUに取り入れる問題が再び議論の的になったのである。

しかしながら、英仏独の3国は、そうした状況の中で交渉を通して妥協点を見出し、ESDPを強化する共通安全保障・防衛政策(CSDP: Common Security

and Defence Policy) の成立を導き、欧州憲法条約の合意 (2004 年 6 月) を達成させるのである。

その結果、欧州憲法条約に盛り込まれた、EU の新しい防衛政策 (CSDP) の条項には、「欧州防衛庁」(42 条 3)、「先行的な活動の実施」(44 条)、「常設構造化協力」(42 条 6)といった、直前のニース条約 (2001 年 2 月調印、03 年 2 月発効) までは存在しなかった極めて軍事的色彩の強い条文を含むことになった。また、CSDP は平和維持や紛争予防の任務を実施する能力を EU に与えることを明記している (42 条 1) <sup>1</sup>。これは危機管理を行うペータースベルク任務<sup>2</sup> を初めて取り入れたアムステルダム条約では、EU が軍事的な実施能力を持つことを認めていなかったことと比べれば、飛躍的な変化である。

本章では、サン・マロ英仏共同宣言以来、イラク戦争をめぐり両国が対立する間も継続した英仏間の防衛領域での協調、イラク危機によって EU 内の分裂が引き起こされ、その結果進行した統合推進派と大西洋派の対立の激化、及び、イラク戦争後に、英仏独 3 国の首脳間で模索された関係修復と妥協のプロセスが、欧州憲法条約の合意に向けた交渉の中で、どのように EU の新しい防衛政策の形成に反映し、上述した CSDP の飛躍的な変化に繋がったのかを解明する。

CSDP は ESDP と比べると、項目が大幅に増え、詳細になり、遥かに強化されている。それは、サン・マロ英仏共同宣言以降、ESDP が紛争予防、平和維持、テロ防止といった、危機管理の領域で役割を果たすことを目的として急速に進展し、2003 年には危機管理活動を開始するまでになったというように、大きく発展したことを反映しているためである<sup>3</sup>。従って、CSDP は、既に進行している領域を成文化したものであり、実質的には従前の状況から変化していないという見方もある<sup>4</sup>。それでも、CSDP の成立に至る経緯を検討すると、CSDP には、イラク戦争を挟んで継続された、EU 諸国間の協議を通して、EU が今後担う安全保障の新たな役割が加えられたことが見て取れる。

アムステルダム条約時に、EU が軍事同盟化するような表現に最も慎重であったイギリス政府は、CSDP に関する見解として、軍事的色彩の強い条文を多く含んでいるにも拘わらず、当政府の目的に適ったものとみなして評価している<sup>5</sup>。本章では、イギリス政府が CSDP の形成にどのように関わり、このよう

な評価に達したかについても明らかにする。

2007年のリスボン条約の交渉に関するこれまでの研究では、イギリス政府は、自国の選択的離脱を確実にすることに終始し、欧州統合への建設的なリーダーシップを発揮しなかったとされている<sup>6</sup>。こうした見方に対して本章では、1998年のサン・マロ英仏共同宣言以来、EUの安全保障・防衛政策をリードしてきたブレア政府が、そのESDPを強化するEUの新しい防衛政策であるCSDPの成立にどのように関与し、促したかを明らかにし、その功績について考察する。

2004年10月に調印された欧州憲法条約は、その後同条約が批准に失敗したため、主にその憲法的色彩を消す修正がなされ<sup>7</sup>、2009年12月にリスボン条約として発効に至った（07年6月合意、12月調印）。検討に際しては、リスボン条約の条文と欧州憲法条約の条文は同一であることから、後者の形成過程に焦点を置く<sup>8</sup>。

第1節では、欧州憲法条約を協議するコンベンションにおいて、ブレア政府がどのような立場を示したかを明らかにする。第2節では、イラク戦争を挟んで継続された英仏の防衛協力と、ほぼ並行して進行したCSDPの草案をめぐるイギリス対仏独の対立と妥協の経緯に光をあてる。第3節では、英仏独の対立から妥協に至る交渉を振り返り、CSDPを成立に導く過程にブレア政府がどのように貢献したかを解明し、最後にCSDPに対するイギリス政府の評価について検討する。

## 第1節 欧州憲法条約草案とEU内分裂の危機

EUは2004年5月、新たに南・東欧の10か国を加え、その領域を大幅に拡大した。その翌月の6月、総勢25のEU加盟国によって合意された欧州憲法条約は、「欧州将来像諮問会議」<sup>9</sup>（以下コンベンションと表記）が起草した「欧州憲法条約草案」（以下草案）を土台とし、引き続き開催された加盟国政府間会議<sup>10</sup>（以下IGC: Intergovernmental Conference）において、草案の一部に変更や追加を加えた上で最終的に合意に至ったものである。本節ではEUの拡大

に備える機構改革を協議する IGC に先立って開催されたコンベンションを取り上げ、そこでのイギリスのアプローチを概観し、特に、新しい安全保障・防衛政策の基になった防衛作業部会の最終報告書（バルニエ報告書）<sup>11</sup> とそれに対するブレア政府の反応について検討する。

### 1-1 コンベンション開催の背景

1993年11月、マーストリヒト条約の発効により発足したEUは、共同体であるECの柱に加え、政府間主義的な共通外交・安全保障政策（CFSP: Common Foreign and Security Policy）の柱、及び警察・刑事司法協力の柱の三本柱から構成されていた。そうした構造は意志決定プロセスを複雑にし、EUの決定が民主的に行われるかを不透明にし、さらにはEUの権限が拡大することへの懸念も加わり、EUが一般市民から遠い存在とみなされる要因となっていた。従って、2004年に予定された大規模な拡大の前に、より市民に近いEUとして認識されるよう改革を行うことが課題となり、効率的な運営や民主性、透明性を増進させる機構改革を目指すことになった。中でも、EU加盟国の代表が参加する理事会では<sup>12</sup>、コンセンサスを促すことが原則ではあったが、加盟国の増大が予定される中で、いかに特定多数決の分野を拡大して採決の効率化を図るかが議論の的になった。

しかし、この機構改革は、アムステルダム条約やニース条約における一連の改正を通して達成されなかったため、条約改正方式として定例化された加盟国政府間会議での取り組みの限界が示唆された<sup>13</sup>。これを受けて、2001年12月のラーケン欧州理事会では、EUの将来像に関して各国議会や市民から広く意見を聴取するコンベンションを開催することが宣言された<sup>14</sup>。そのラーケン宣言は、イギリスの下院議員デイヴィッド・ミリバンド（David Miliband）<sup>15</sup>をメンバーとする政策グループによって起草されたもので、コンベンションで取り組む課題が提起されていた。同宣言には次の文言が示すように、EUの統合が連邦主義的、官僚主義的に進むことへのイギリスの懸念が表れていた<sup>16</sup>。

EU は関与する必要のない領域にまで、その官僚的行動を広げ過ぎている。市民が期待しているのは、現実的な問題に効果的に対応することであり、超国家的ヨーロッパでも、生活の隅々にまで入り込むヨーロッパの制度でもない<sup>17</sup>。

同宣言は、EU がより民主的に統制され、より単純明快になり、効果的な意志決定を行うことを謳っている。そこには、EU と構成国の権限を配分し、各構成国議会の役割を明確化することが重要であるとするイギリス政府の立場が示されている。コンベンションは 2002 年 2 月に開始され、EU の機構改革に向けた草案が起草され、翌年 7 月に理事会に提出された<sup>18</sup>。その草案は、ラーケン宣言が提起した課題に対する答申であると同時に、来るべき IGC での協議に託す提案となるものであった。

## 1 - 2 コンベンション<sup>19</sup> とイギリス

コンベンションに出席したイギリス代表は<sup>20</sup>、2002 年の終わりを境にして二つの異なる姿勢を示していた。前半ではピーター・ヘイン (Peter Hain) 欧州相が積極的に主導権を握り、ブレア政府の提案を売り込んでいた。ヘインはイギリスがこの EU の協議に強い影響力をもつことを示して、EU に対する肯定的な印象を英国民に与えようとした。それは、ユーロに懐疑的な国民の目をヨーロッパに向けさせようとするブレア首相の意向でもあった<sup>21</sup>。

ヘインは次の二つの提案を行った。その一つは、半年ごとに議長国が交代していた欧州理事会に常任議長のポストを創設して、政策の一貫性を図るものであった<sup>22</sup>。他の一つは、補完性原理の履行を順調に進める監視システムを創設することであり<sup>23</sup>、構成国議会の権限を強めることが目的であった<sup>24</sup>。これら二つの提案は、EU に対する国家のコントロールを確実にすることを意図するブレア政府の姿勢を表すものであり、他の加盟国の支持を取り付けた<sup>25</sup>。同政府は、官僚組織を従える超国家的な欧州委員会が、EU の行政機関としての権限を強め、構成国の権限が弱められるような提案には一貫して異議を唱えた。

2003年に入ると、フランスとドイツがコンベンションに積極的に関与し始めたのに対し、ブレア政府は起草作業よりも、イラク危機への対応に専念するようになった。イラク戦争開戦への批判が高まるに連れ、イギリス国内では野党保守党の欧州懐疑派が攻勢を強めていた。欧州憲法条約に積極的な政府に対して欧州懐疑派は、同条約がイギリスの主権を損なうものになるとして非難した<sup>26</sup>。それまでコンベンションにおいて、EUの機構改革に積極的に取り組んできたイギリス代表は、こうした国内の欧州懐疑派からの攻勢を回避する必要に迫られ、議論を積極的にリードする姿勢から、自国のレッド・ライン(最低条件)を守る姿勢に転換せざるを得なかった<sup>27</sup>。

しかし、欧州懐疑派の攻勢にも拘わらずブレア政府は、2003年9月に発表した文書の中で、コンベンションの成果を前向きに評価していた。同政府は、イギリス代表の積極的かつ建設的な役割を評価し、コンベンションでの成果は、イギリスに良い結果をもたらしたと述べている<sup>28</sup>。かつて2001年12月のラーケン宣言で表明されたイギリス政府の姿勢は、EUが連邦主義的、官僚主義的な傾向を強めることを懸念するものであった。しかし、コンベンションの成果を評価する2003年9月の文書が伝えているのは、コンベンションではブレア政府の意向が尊重され、欧州憲法条約の草案は同政府の重要な目的に適うものになったということである<sup>29</sup>。それは、ブレア政府が、加盟国議会の権限の強化、加盟国政府による統制の維持、及び、欧州理事会常任議長ポストの創設を提案し、それらがすべて草案に取り入れられたことを意味している。

その一方で、同文書は率直に、ブレア政府が同意できない提案が存在することを明らかにし、見直しの検討が必要であることを主張している<sup>30</sup>。とりわけ、防衛の分野において二つの提案がイギリスの異議を引き出した。来るべきIGCにおいて、イギリスの課題はコンベンションで得たものを守り、懸念を引き起こす提案を修正することであった。

### 1-3 バルニエ報告書の提案<sup>31</sup>とイギリスの異議

コンベンションの開催を告げたラーケン宣言は、EUが国境を越えてグロー

バルに広がる脅威に相對している現実にも目を向けている。そこには、そうした脅威を管理する EU の責任に関する言及が含まれている。コンベンションでは、そうしたラーケン宣言を受けて、9.11 の同時多発テロとそれに続くイラク危機を背景とした、EU の国際的役割の向上が中心的議題の一つとなった。その中で、防衛問題を扱う作業部会が開かれ、EU とその加盟国が直面する新たな脅威を特定し、欧州憲法条約に取り入れるべき安全保障・防衛政策の草案に関する協議が行われた。

防衛問題の作業部会での協議の結果まとめられた最終報告書（バルニエ報告書）によると、従来は、国家間あるいは民族間の紛争を国際的危機としてきたが、9.11 以降はもはや国家を枠組みとした危機管理対策では通用しないことが明らかになった。今 EU が直面する問題は、グローバル化に伴う国際テロや大量破壊兵器が拡散する脅威から、いかに市民と民主的機関を防護するかである。こうした問題を解決するために EU が取り組む課題として、同報告書は、次の項目を新たに ESDP に加えるとしている<sup>32</sup>。

① ペータースベルク任務の拡大

通常の救難、平和維持、危機管理、平和創造の任務の他に、軍備管理の一環として武装解除、民主的な責任を果たす軍事部隊への協力と支援、紛争後の安定化、及び、要請があればテロと戦うことを任務に含める。

② 連帯条項 (solidarity clause)

対象をテロの脅威、テロによる大量破壊兵器の使用、自然災害に限定し、加盟国が被害を受ける可能性がある、または被害を受けた場合、加盟国は連帯して、ペータースベルク任務に設定された軍事的手段を含むあらゆる手段を動員して、市民と民主的機関を防護する。

連帯条項は、国家による侵略行為を対象とするものではなく、また、軍事的支援の義務も伴っていないため、集団防衛ではない。

③ 欧州防衛能力の開発・研究に関わる機関（以下 欧州防衛庁）

(European Armaments, Research and Military Capabilities Agency)

加盟国間で軍需品の調達を調整し、軍需産業、及び、軍事技術を向上するた

めの研究開発機関を政府間協力に基づいて設置する。

④ 防衛の分野での「高度な協力」(enhanced cooperation)<sup>33</sup>

ニース条約で合意された「高度な協力」を、防衛の分野にも拡大して適用する<sup>34</sup>。EUの軍事的任務に貢献できる能力を保有し、貢献する意欲の高い加盟国が参加できる高度な協力形態を導入する。

⑤ 集団防衛(相互防衛)条項(Collective defence clause)

相互防衛に参加する意欲を持ち、高度な軍事的能力の基準を満たす加盟国が自由に参加できる、緊密な防衛協力の枠組みを設立する。

作業部会では、加盟国間の軍事的能力と軍事的貢献への意欲に格差があることを考慮して、ユーロへの参加の場合と同様の形態を防衛面にも適用しようとする提案が浮上した。それは、ニース条約で導入された「高度な協力」を軍事・防衛事項に拡大し、8カ国が同意すれば防衛の分野での協力を実施できるとするものであった。その場合、全会一致を必要としないことも提案された。こうした提案に対してイギリスは異議を唱え、対抗する姿勢を明らかにした。また、集団防衛条項は、マーストリヒト条約の交渉以来、WEUの集団防衛義務をEUの枠組みの中に取り込むことを主張してきた統合推進派によって提出されたものである。WEUをEUの中に取り込むことは、NATOを重視するイギリスや中立の立場の国の反対によって阻止されてきたため、統合推進派は、WEUを取り込む代わりに、集団防衛への参加を希望するすべての加盟国が自由に参加できる防衛協力の枠組みをEUの中に立ち上げることを提案したのである。

ブレア政府は、上述のバルニエ報告書の提案について、1998年以来ESDPを推進してきた同政府の立場から、EUの危機管理能力を現代の脅威に対処できるように強化する項目として、「ペーターズベルク任務の拡大」、「連帯条項」、及び「欧州防衛庁」の三つを歓迎した。しかし、防衛の分野での「高度な協力」と「集団防衛条項」の二つの提案に関しては受け入れられない立場を鮮明にし、提案の修正を迫っていくのである<sup>35</sup>。

1-4 対立の焦点

イギリスは伝統的に NATO に対抗する動きや、NATO と重複する機能が生じることに強く反対しており、ブレア政府もその姿勢を受け継いでいた。北大西洋条約に集団防衛が規定されている以上、NATO の安全保障を損ない、重複するような草案上の集団防衛条項はすべてを除去するというのがブレア政府の立場であった<sup>36</sup>。また、イギリスは EU 条約の交渉を通して、外交や防衛に関わる EU の行動を決定する場合、全ての加盟国の支持を要するという姿勢を貫いてきた。2002 年に始まったコンベンションにおいても、ブレア政府はニース条約で同意された「軍事・防衛には高度な協力を適用しない」という取り決めに損なうべきではないとし、防衛の分野では全会一致を不可欠とする立場を崩さなかった。

これに対して仏独は、加盟国が軍事・防衛の面でも EU の名のもとで自主的にグループを形成し、全会一致の承認がなくても行動できる規定を憲法条約の中に含めることを主張していた<sup>37</sup>。イギリスは、このような一部の加盟国が防衛の分野で先行して統合を進め、それが NATO から分離した EU 独自の軍事的機能を形成する動きに繋がることを最も警戒していた。

しかし、イラク戦争の影響で EU 内の対立が深まる中で、一部の加盟国による防衛政策での先行的な行動が現実のものとなった。イラク戦争開戦翌月の 2003 年 4 月、米英主導のイラク戦争に反対する 4 カ国（仏・独・ベルギー・ルクセンブルク）の首脳がブリュッセルで会合し、「欧州安全保障防衛同盟（ESDU: European Security and Defence Union）」を宣言した。それは、EU 独自の作戦立案と指揮を可能にする司令部を先行的に設置するという意向を表明するものであった<sup>38</sup>。コンベンションにおいて正に討議が進行中の EU の新しい安全保障・防衛政策は、NATO を重視するイギリスと、ESDU を標榜する 4 カ国との対立により二つの方向に分裂する危機に瀕していた。それはイラク戦争をめぐって生じた亀裂と相俟って EU の分裂にも発展する可能性があった。

## 第 2 節 対立から妥協へ ——— 新しい緊急対応部隊構想の形成

EU の新しい安全保障・防衛政策の草案をめぐる英仏間の対立は、ドイツを交えた 3 国間で妥協が図られ、IGC での協議を通して最終的には合意に至るのである。EU の分裂にも繋がりにかぬない対立が収斂に向かった背景として、イラク危機では英仏が激しく対立していたにも拘わらず、1998 年のサン・マロでの英仏合意を発端とする英仏共同の防衛イニシアティブが、イラク戦争を挟んで継続していたことを指摘することができる。本節では、継続する英仏の防衛の領域での協調と、ほぼ並行して展開した CSDP の草案をめぐる英仏独 3 国間の対立と妥協の経緯を概観する。さらに、この英仏間の協調、及び英対仏独間の対立と妥協の結果がどのように CSDP に取り込まれ、最終的な憲法条約の条文に反映されたかを検証する。

## 2-1 英仏共同の防衛イニシアティブ

1998 年 12 月のサン・マロでの英仏首脳会談において、英仏両首脳は共同で EU 諸国の軍事力向上に取り組むことをアピールした。その際両首脳は、EU の行動は NATO と両立することを明確にした上で、EU が NATO の枠内と、NATO の枠の外の二つの面で軍事的手段の利用を可能にする必要性に言及した<sup>39</sup>。サン・マロで英仏首脳が表明した決意は、1999 年 12 月の欧州理事会においてヘッドライン・ゴール<sup>40</sup> の採択を促し、2003 年には早くも EU 初の危機管理活動が開始され、3 月にはマケドニアで、6 月にはコンゴで EU の軍事的危機管理活動が実施された。この二つの軍事活動は、サン・マロで言及された「二つの面」で軍事的手段を利用することを、それぞれ代表するものであり、その後 EU が取り組む軍事的危機管理活動の二つの方向性を指し示すものとなった。

3 月のマケドニアでは、その直前に NATO-EU 間でベルリン・プラス<sup>41</sup> の取り決めが採択され、それに基づいて、EU が NATO の活動を引き継ぐ初めての作戦（コンコルディア）を実施することとなり、NATO の戦略計画能力、情報収集能力、状況分析能力、通信・輸送機能（以下 NATO の能力と表記）を借りて EU が行う軍事活動となった<sup>42</sup>。6 月のコンゴでは、国連の任務が強化され

るまでの間、EU が NATO の支援を受けることなく現地の安全確保のために活動する作戦（アルテミス）<sup>43</sup>であった。

コンコルディアを通して、EU は危機管理活動を NATO と協力して実施する体制を成功させた。一方、フランスは、イギリスが 3 月のイラク戦争開戦に関与している間に、NATO の枠の外で EU の自律的な軍事活動を開拓するアルテミスに力を注ぎ、中心的役割を果たしていた。そこでの経験をもとに、EU が国連の要請に応じて任務を実施することを ESDP の目標の一つとすることになった。それは後に、より即応性の高い EU の部隊として「戦闘群」<sup>44</sup>を創設する構想に発展する。その構想の原案は、コンコルディアの実施に先立つ 2 月 4 日にル・トゥケ（Le Touquet）で開かれた英仏首脳会談において浮上した。

英仏両国は、イラク危機をめぐる対立の最中にありながら、ル・トゥケではサン・マロで交わした両国間の同意を振り返り、両国が共同で EU 諸国の危機管理能力を強化することを再確認した。そして、両国はマケドニアでの EU 初の軍事的危機管理活動実施に向けた決意を表明するとともに、2003 年を目途としたヘッドライン・ゴールを更新して、EU の更なる目標を設定することに言及した。それは、EU の緊急対応能力をより向上させることと、その達成を効果的に支援する防衛庁を設立することであった<sup>45</sup>。

このル・トゥケの会談で表面化した、EU の緊急対応能力の更なる目標は、イラク戦争後の両国の関係改善の一環として 11 月 24 日にロンドンで開催された英仏首脳会談において、より具体的な構想に発展した。そこで両首脳は、ル・トゥケの会談以来、EU が NATO-EU 間の取り決めに基づく活動と、NATO の枠の外で実施した自律的な活動の双方で、初の軍事的危機管理活動を成功させたことを歓迎した。とりわけ両国は、6 月のコンゴでのアルテミスにおいて、多国籍緊急部隊の派遣を要請する安保理決議から 2 週間以内に活動を開始したという経験を踏まえ、今後アフリカやその他の地域において、国連の要請に応じて活動することを ESDP の新しい目標とすることに同意した<sup>46</sup>。

それは具体的には、持続可能性を備えた戦力部隊と支援部隊を統合した 1500 人規模の戦闘グループを要請から 15 日以内に展開可能にし、最低 30 日間維持するという「戦闘群」構想であった。その目的は国連の平和維持部隊が展開に

至るまでの期間に生じる不足を補うこととされた。また同会談では、この構想が NATO を損なうものではなく、反対に、NATO の新しい即応部隊<sup>47</sup> との協力を考慮したものであることが付け加えられた<sup>48</sup>。

11 月の英仏首脳会談で具体化した「戦闘群」構想は、10 月から開始された IGC において、「常設構造化協力」として CSDP に新たに加えられ、憲法条約に取り込まれることになった。イラク戦争を挟んで継続された英仏首脳会談を通して結実した「戦闘群」構想は、ル・トゥケにおいて提起された欧州防衛庁を設置する提案とともに、IGC での討議をリードする議題となったのである。そして、英仏首脳会談で提起されたヘッドライン・ゴールの更新について、EU は 2004 年 6 月の欧州理事会までに、2010 年を目標とする新しいヘッドライン・ゴール(HG)2010<sup>49</sup> の策定を目指すことを明らかにした。その HG2010 において、「戦闘群」構想は重要な位置を占めることとなった<sup>50</sup>。

## 2-2 4 か国によるミニ・サミットの波紋

サン・マロを起点とした EU の防衛政策での英仏間の協調は、イラク危機で両国が対立する間も継続され、イラク戦争後の EU の新しい防衛政策の進展を促すことになった。しかし、イラク戦争開戦の衝撃は、フランス・ドイツの方針を支持する国々と、イギリスの大西洋主義を共有する国々<sup>51</sup>との間に決定的な対立をもたらした。二派の対立によって、EU の防衛政策は二つの方向に分裂する危機に瀕したのである。

4 月 29 日、イラク戦争に反対するフランス・ドイツ・ベルギー・ルクセンブルク 4 か国の首脳は会合を開き、EU の名のもとで EU 主導の軍事作戦を立案し指揮する EU 独自の軍事司令部をブリュッセル郊外のテルビュレン(Tervuren) に設置すると宣言した。当時開催中のコンベンション(2002 年 2 月～2003 年 7 月)では、ニース条約で除外された、防衛の分野での「高度な協力」を憲法条約に取り入れようとする提案がなされ、それに対してイギリスが異議を唱えていた。4 か国のミニ・サミットが発表した文書には、コンベンションにおいてこの提案を認め、次に続く IGC で憲法条約への導入を目指すべき

とする4か国の意向が書き込まれていた。さらに文書は、「欧州安全保障防衛同盟(ESDU)」構想について、防衛での協力を強化する用意のある加盟国を集結し、危機の際の相互支援を実施する方向に進めるものと説明している<sup>52</sup>。

4か国の宣言が示しているのは、防衛の分野で「高度な協力」を条約に取り入れることにより、軍事能力と軍事的貢献への意欲の高い一部の加盟国が先行的に防衛協力の枠組みをEU内に立ち上げることを可能にし、ひいてはEU主導の戦略計画と指揮の中核となる司令部の設置を実現することであった。

ESDPはEU主導の軍事的危機管理を実施する場合、NATO-EU間の取り決めに従ってNATOの能力とアセット(装備、兵器、インフラなどの軍事資材)を利用するか、または英仏のような防衛力の高い国の国内司令組織を利用して運営することを想定していた。これに対して4か国の提案は、NATOから分離したEU独自の司令部を設置し、全ての加盟国の承認がなくても軍事行動を実施できる軍事同盟をEU内に設立しようとするものであった<sup>53</sup>。

ESDU構想に対して、EUがNATOと重複する機能を持つべきでないとするイギリスは強硬に反対した。欧州憲法条約の協議において、このように対立する状況は、EUの将来の防衛面での合意の達成を困難にした。それだけでなく、ミニ・サミットの波紋は、今後の米欧関係において重大な脅威となる恐れをアメリカに呼び起こした。イギリスは、アメリカとの特別な関係を重視する立場から、IGCが始まる前にアメリカの疑念を払拭し、米欧関係を修復する必要性を認識していた。それは、EUの新しい条約に規定されるCSDPは、NATO-EU間の良好な関係を基盤とすることが前提となっていたからである<sup>54</sup>。

### 2-3 合意に向けた交渉と二つの妥協

2003年10月のIGC開催を目前にした9月20日、英仏独の首脳はイラク戦争後初めてベルリンで非公式の会談に臨み、イラク問題とEUの防衛政策をめぐる対立を修復し、関係改善を模索することになった。そこでブレア首相は、EUの政策はNATOを損なわないとする原則を貫く一方で、柔軟な姿勢を示し、

仏独の側にもイギリスの意向を受け入れる用意があった。3人の首脳の間は、コンベンションで議論の的となった問題に関して合意を探る取引に発展した。

この非公式会談において、ブレア首相を含む3人の首脳は、「EUはNATOに頼らないで軍事作戦を立案し指揮するための共同の能力を与えられるべきである」と書かれた内部文書を承認したとされている<sup>55</sup>。これはイギリスが仏独に歩み寄り、NATOに依存しないEU独自の司令部を設置するという仏独の提案を受け入れたことを意味している。しかし、それと引き換えに、イギリスは「NATOと競合するものであってはならない」という条件を提示した。NATOの機能と重複する恐れのあるテルビュレンの構想の代わりにブレア首相が示したのは、NATOの欧州連合軍最高司令部（SHAPE: Supreme Headquarter Allied Powers Europe）内に特別なEU室（a small EU military planning cell）を設置するという提案であった<sup>56</sup>。

この提案は、2003年8月29日に開かれた非公式EU防衛相会議においてイギリスが提示したものである。それによると、EU室は独立したEUのユニットとしてNATOのSHAPEに付属し、ベルリン・プラスを機能させる際にNATO-EU間の連携を改善するとともに、EU主導の活動を指揮する国内司令組織を強化することも想定されている<sup>57</sup>。ブレア首相は独立したEUの司令部設置に賛意を示しながら、仏独がテルビュレンの構想を放棄するよう促し、その代わりにNATO内にEU室を設置するというイギリスの提案を受け入れることを勧めたのである<sup>58</sup>。それは、NATOとの両立を図りながらEU主導の活動を可能にすることが期待されていた。

また、報道によると、9月の英仏独首脳会談においてブレア首相は初めて、防衛の領域で意欲の高い一部の加盟国による協力を可能にする「高度な協力」の概念を受け入れたとされている<sup>59</sup>。これは、イギリス政府が同月発表した白書において「高度な協力」を防衛の領域に拡大するべきでないとする立場を示したことと矛盾している<sup>60</sup>。これについては、この会談がイラク戦争後の対立を和らげるための場であったことと、EUの防衛政策が確実性を持つには、イギリスの関与が不可欠であり、イギリスが参加を決断しない限り、防衛面での「高度な協力」は成り立たないことを、ブレア首相が確信していたためである

ことが指摘されている<sup>61</sup>。

ブレア首相は防衛の領域での「高度な協力」を支持することと引き換えに、仏独に対して、欧州憲法条約草案に盛り込んだ「集団防衛条項」を取り下げるよう促した。この条項はヨーロッパの領土防衛を保障する唯一の機関である NATO の役割を掘り崩すものであり、防衛での「高度な協力」が、NATO に取って代わる EU の共同防衛の枠組みに発展すべきでないことを、仏独に受け入れさせなければならなかった<sup>62</sup>。

欧州憲法条約をめぐる EU 内のこうした展開に対して、10月17日、北大西洋理事会の緊急会議が招集され、EU の新しい防衛政策が NATO に与える脅威について協議が行われた<sup>63</sup>。NATO のアメリカ代表であるニコラス・バーンズ (Nicholas Burns) は、EU 独自の司令部設置と、防衛での「高度な協力」の提案について、「NATO の将来に対する最も深刻な脅威である」と述べた<sup>64</sup>。EU とアメリカの間の緊張が高まる中で開催された EU 首脳会議において、ブレア首相は米政府を安心させることに努め、NATO を損なういかなる動きにも同意しないことを強調した。会議に臨んだ EU 加盟国首脳たちは、イギリスの主張を受け入れ、防衛での「高度な協力」は閣僚理事会の特定多数決で発動可能とした草案を修正し<sup>65</sup>、全会一致を不可欠とすることで合意に至った<sup>66</sup>。ブレア政府は、イギリスの同意もなく、防衛面で意欲の高い他の国々が先行的に活動を実施することを防止したのである。ここでも、イギリスは、防衛の領域に特定多数決の制度を拡大して、ユーロの場合と同様の先行的統合を進めようとする統合推進派の動きを抑制し、防衛の領域で政府間主義の形態を維持することに成功した。

仏独首脳は、ブレア首相が EU 独自の司令部設置と、防衛での「高度な協力」に賛意を示したのと引き換えに、テルビュレンの構想を放棄することに同意した<sup>67</sup>。その代案としてブレア首相が示した、SHAPE 内に EU 室を設置する構想は、NATO との両立に配慮がなされる一方で、EU の戦略指揮能力が強化される可能性を含んでいた<sup>68</sup>。これについて、前述のバーンズを初め、米政権内では EU の軍事的自律性が拡大することへの警戒感が高まっていた。その中でブッシュ大統領は周囲の懸念にも拘わらずブレア首相の説得を受け入れ、EU の

新しい安全保障・防衛政策の展開を承認した。

この経緯について、ブレア首相の EU 政策アドバイザーを務めたスティーヴン・ウォール (Stephen Wall) は次のように説明している。仏独の提案になぜ譲歩したのかを訝るブッシュ大統領に対してブレア首相は、EU では今後テルビュレン構想への支持が拡大する恐れがあることを示してこう述べた。「仏独の策略が我々の手に負えなくなる前に、受け入れ可能な構想に変える方が望ましいということです。」その後、ウォールは、テルビュレン構想への支持の拡大は現実味を帯びており、ブレア首相の努力がなければ EU の防衛政策は分裂していただろうと述べている<sup>69</sup>。同首相が提案した SHAPE 内に EU 室を設置する構想は、2003 年 12 月の欧州理事会で合意に至った<sup>70</sup>。

#### 2-4 欧州憲法条約の合意

2004 年 6 月の欧州理事会で、加盟 25 か国により合意された欧州憲法条約に盛り込まれた CSDP に関する条文には、イギリスが異議を表明した二つの項目について部分的な削除と修正がなされ、さらに新たな項目が付け加えられていた。これらの条文の変更は、イラク危機の間も継続された英仏の防衛領域での協調と、イラク戦後に浮上した ESDU 構想をめぐってイギリスと仏独が対立し、妥協に至った経緯を反映するものとなった。

草案では 40 条 7 項に、軍事的相互支援に関する次の文言を含んでいた。「相互防衛に関するより緊密な協力の枠組みを立ち上げ、それに参加する加盟国の領土が軍事的侵略を受けた場合、その枠組みに参加する他の加盟国は軍事力を含む全ての手段を用いてこれを支援する。」これに対し、合意された欧州憲法条約では、草案の条文から「相互防衛」、「より緊密な協力の枠組み」、及び、そうした枠組みを「立ち上げ」、「参加する」ことに関する記述が全て削除された。また、草案では防衛の分野での「高度な協力」の発動について、全ての加盟国の同意を必要としないとされていたが、欧州憲法条約では全会一致が不可欠であることに修正された<sup>71</sup>。

また、新たな項目として、「常設構造化協力」を設立する条項が加えられた(I

-41-6, III-312)。これは主に国連の要請に応じて行動することを目的に、防衛能力の向上を参加国に促すことを意図している。「常設構造化協力」の附属議定書には、ル・トゥケでの英仏首脳会談において、当時イラク危機で対立していた両国首脳が共同で提案した、ヘッドライン・ゴール（HG2010）に関する記述が含まれている。HG2010には拡大ペータースベルク任務を遂行する戦闘群構想が導入されており、英仏首脳会談を通してまとまった戦闘群構想は「常設構造化協力」という項目で憲法条約に取り込まれたとみなすことができる。

イギリスは草案をめぐる交渉を通して、NATO が集団防衛の基盤であり CSDP は NATO と両立するべきであることを仏独が受け入れるよう促した。そして、CSDP に関する決定は全会一致を原則とし、先行的な統合が NATO から分離した司令組織の形成に繋がることを阻止した。また、CSDP の範囲を武装解除やテロ対策にも拡大しながら、フランスとの協力に基づいて、アフリカやその他の地域で国連の要請に迅速に応じて活動することを CSDP の新たな目標とした。

### 第 3 節 共通安全保障・防衛政策(CSDP)の成立が意味するもの

本節では、EU の防衛政策をめぐり、イギリスと仏独との間で激しく対立した二つの課題について妥協点を探る交渉を振り返り、その交渉を通して CSDP の成立に貢献したブレア政府の功績について考察する。さらに、成立した CSDP に対するイギリス政府の見解について、EU と NATO との関係、及び CSDP の草案に新たに付け加えられた、常設構造化協力に着目しながら考察する。

#### 3-1 ブレア政府の功績

1990 年代、EU 発足に際し、EU 独自の共同防衛を目指す仏独は、ヨーロッパの軍事同盟である WEU と EU の合併構想を推し進めた<sup>72</sup>。これに対し、イギリスを中心とする大西洋派は、その構想が NATO の集団防衛機能を損なうこ

とを懸念して反対した。WEU-EU 合併をめぐる論争は、アムステルダム条約の交渉に持ち越され、そこでもイギリスが一貫して反対したため決着がつかなかった<sup>73</sup>。その結果、両機関の合併は将来の可能性に託され、WEU のペーターズベルク任務のみを EU に取り入れ、EU が国際的危機管理において役割を担う出発点とする一方で、WEU は集団防衛規定とともに EU の枠外に残された。

2002 年に始まった欧州憲法条約の起草にあたり、防衛部門の作業部会では、この WEU-EU 合併問題の論争が再燃した。仏独中心に WEU の集団防衛規定を EU に取り込み、WEU を廃棄するという提案がなされ、それは最終的に「集団防衛条項」として草案の一部となった<sup>74</sup>。この条項が条約に取り入れられることになれば、本来は危機の予防や平和維持を目的とする EU の軍事的活動に、侵略に対する領土防衛が含まれ、EU は NATO の機能と重複することになる。

EU の独自防衛を目指す統合推進派と NATO を重視する大西洋派の、欧州憲法条約草案をめぐる対立は、イラク危機と重なって EU 内の反米派と親米派の分裂を加速させる勢いとなった。その亀裂を決定的にしたのが、イラク戦争に反対した 4 カ国によるテルビュレン構想の発表であった。この NATO の枠外で EU 独自の司令部を設置する構想は「集団防衛条項」の提案と相俟って、大西洋同盟の弱体化を謀るメッセージとして米政府側に受け取られ、EU の新しい防衛政策に対する不信感をアメリカに植え付けることになった。それは、NATO と連携した EU の危機管理活動の実施が困難になることを意味している<sup>75</sup>。

ブレア政府はユーロに参加しない決断をした時、防衛の領域でヨーロッパをリードする方向に進む意向を示した<sup>76</sup>。その姿勢を維持し、イギリスのリーダーシップを確実にするには、EU 内の分裂を回避して EU 諸国の対外的に統一した行動を可能にするとともに、米欧の信頼関係を取り戻すことが急務であった。それには、EU の防衛政策が NATO と調和し、両立するべきであることを仏独が受け入れることが肝要であった。

ブレア政府は、仏独の構想に関して妥協点を探り、草案から「集団防衛条項」を削除する方策を検討した。2003 年 9 月のベルリンでの非公式の英仏独首脳会談において、ブレア首相が EU 独自の司令部設置と、防衛での「高度な協力」への支持を表明し、仏独に歩み寄る姿勢を見せた時、アメリカは NATO に対す

るイギリスの背信行為と受け取った<sup>77</sup>。しかし、ブレア政府の提案には、司令部の設置を SHAPE 内として NATO との連携を図ること、及び、防衛での先行的な行動は全会一致を不可欠とすることという「条件」が伴っていた。仏独はその「条件」を受け入れ、テルビュレン構想と「集団防衛条項」を放棄することに同意した。

こうした状況の中で、ブッシュ (George W. Bush) 米大統領は、「ブレア首相が正しい決断をすると信じている」と述べたことが伝えられた<sup>78</sup>。ブッシュ大統領との信頼関係は、ブレア首相が 9.11 以降にアメリカとともにテロと戦う上で、最優先に心がけてきたことであった<sup>79</sup>。EU の防衛政策をめぐる米欧間の困難な局面において、ブレア首相はブッシュ大統領との個人的な信頼関係に基づいて大統領を説得し、EU の防衛政策の新しい展開を了承してもらうことに成功したのである。その新しい展開というのは、実際にはイギリスと仏独との取引の産物であり、CSDP が NATO から離脱することを阻止する代償として、従来よりも EU の軍事的活動の自律性が高まる可能性を含むものになっていた。

それは、EU 主導で軍事的危機管理活動を実施する場合、NATO と EU が連携して行う時も、また、NATO に依存しないで独自に行う時も、SHAPE 内に設置した EU 室において、作戦の立案と指揮の向上を図ることが可能になったことである。それにより、EU の危機管理活動は、NATO から離脱することなく、これまでよりも自律性を高めることになった。さらに、防衛での「高度な協力」を全会一致のもとで発動可能にしたことは、イギリスが参加しない所で NATO を損なうような EU の先行的な防衛協力の発生を阻止する一方で、参加する意欲の乏しい国々が棄権を表明した場合に、意欲の高い一部の加盟国による先行的な活動の実施に至る可能性を開いたことを意味する。それは、ニース条約において防衛の分野での「高度な協力」を除外したことに比べると、EU の防衛面での自律性が飛躍的に高まったことを意味している。

EU の防衛政策について、全く立場の異なるイギリスと仏独がなぜ合意に至ったかについて、サン・マロ首脳会議を契機とする防衛政策での英仏間の協調があったことの他に、次の諸点を指摘することができる。仏独にとってヨーロッパ最大の軍事大国であるイギリスとの協力がなければ EU の外交と防衛政策

を確立することは難しい。特に、EUの防衛政策がNATOと両立することについてアメリカを説得できるのはイギリスだけである。また、10か国もの新規加盟国を迎えて拡大するEUの運営は仏独だけでは難しい、といった認識が仏独側に存在したこと<sup>80</sup>。一方、イギリス側には、欧州共同体創設以来の中心的メンバーである仏独との安定した関係を維持することがEUをリードする自国の立場を確実にするとの認識が存在したことである<sup>81</sup>。

これまで見てきたように、イギリスと仏独は、欧州統合に対する立場が異なり、また、イラク危機をめぐって対立を深めてきたが、EUが東欧への大規模な拡大に踏み出す状況を背景に、イラク戦争での対立を乗り越え、関係改善への前向きな姿勢を示していた。その中で行われた3国間の交渉において、ブレア政府が妥協案を提示し、それに伴う二つの「条件」を捻出したことは、双方の対立を和らげ、合意を導き、CSDPの成立を促したのであった。

それは次のような結果をもたらした。第1に、「NATOから分離した独自の共同防衛体制」を目指す統合推進派と、「NATOと調和する自律的危機管理」を目指す大西洋派との間で二分し、暗礁に乗り上げようとしていたEUの新しい防衛政策を再生させ、EU内の分裂を回避した。第2に、ブッシュ大統領との信頼関係をもとに米欧関係を修復し、NATOとEUの協力に基づくCSDPを軌道に乗せた。第3に、EUの軍事的危機管理能力の自律性をこれまでより高めた。CSDPを成立に導き、こうした成果を生み出したことは、ブレア政府の功績として認めることができる。

### 3-2 CSDPに対するイギリス政府の評価

2004年6月の合意に続き、10月に調印された欧州憲法条約は批准作業に入ったものの、翌年フランスとオランダでの国民投票で否決されたために作業は中断した。その後、欧州憲法条約は国家を連想させる「憲法」の文字や、EU旗、及びEU外相の名称などの外形的な装飾を落とし、EU改正条約として調印地のリスボンを条約名とした。それでも内容は、EUの3本柱構造の解消や欧州理事会常任議長の創設を初め、欧州憲法条約の主要骨格を維持している<sup>82</sup>。

ブレア首相にとって最後の参加となった 2007 年 6 月の欧州理事会において合意に至ったリスボン条約は、その後を引き継いだブラウン(Gordon Brown)政府の下で調印された。その過程でイギリス議会上院はリスボン条約の概要に関するレポートを公開し、CSDP に対して「NATO を基盤とする国防政策に影響を及ぼす変化は取り入れられていない」とする政府の見解を示した。さらにレポートは新しい条約が EU と NATO の関係を率直に記述していることを評価し、NATO に友好的な EU を目指すイギリスの目的に適うという政府の見解を伝えている<sup>83</sup>。

リスボン条約第 42 条 7 項（欧州憲法条約第 41 条 7 項と同文）を見ると、「加盟国が軍事的被害を受ける場合、他の加盟国は国連憲章 51 条に従い、可能な限りこれを支援する義務を負う」とされており、ここには NATO と同様の相互支援の義務に関する記述が存在する。さらに、この規定は中立国などの固有の安全保障政策を害するものでないことが加えられている。なぜ、EU の条文に相互支援に関する文言が含まれているのだろうか。それは 2004 年の東欧への拡大前の加盟 15 か国のうち、4 つの中立国を除く 11 か国がすべて NATO の構成国であったことを考慮すると<sup>84</sup>、NATO 構成国にとっては NATO の義務に服するのと同じ状況であり、集団防衛は NATO の枠組みで実施されるという従来状況を変えるものではないと解釈できる。さらに、同条約の後半部分には「この領域での（EU 加盟国の）協力は NATO のもとでの貢献と両立する。NATO はその構成国にとって集団防衛の基盤であり、その履行のためのフォーラムである」と表記されており、NATO が唯一の集団防衛実施の機関であることを明確にしている。欧州憲法条約の交渉の結果、草案から「集団防衛条項」を取り下げ、EU 内での集団防衛の枠組み立ち上げに関する記述を条文から削除した経緯を考慮すると、この 42 条 7 項は EU の軍事同盟化を示すものではないとみなすことができる。

議会上院レポートは、この規定に関するジム・マーフィー (Jim Murphy) 欧州相の説明を次のように伝えている。「被害を受けた加盟国への支援義務を負うのは、個々の加盟国が個別に負うのであって、EU の機関が負うのではない。この規定は NATO と競合するような EU の機構が発展する基盤を提供するもの

ではない。」<sup>85</sup> としており、イギリス政府の認識では、CSDP は NATO がヨーロッパ唯一の集団防衛機構であることをより確実にし、NATO を損なう EU の発展を促すものではないということである。

「常設構造化協力」について、議会上院レポートは、既に進行している戦闘群構想に関して詳細に説明するものとし、既存の方針を大きく変えるというより、さらに強化するものとみなしている。そして、加盟国に対して、危機管理の実施に必要な軍事力を含む適切な能力の向上を促し、そうした能力を EU に供給できるようにするための仕組みであるとしている<sup>86</sup>。

1990年代を通して、旧ユーゴスラビアで頻発した紛争への介入を試みた欧州諸国は、外交的にも軍事的にも十分な役割を果たせなかった。その経験から、ブレア政府は 1998 年のサン・マロ英仏首脳会談以来、フランスと共同で EU 諸国の防衛力向上を進めてきた。同レポートは、イギリス政府が「常設構造化協力」の立ち上げに積極的であることを示すとともに、CSDP が目指す危機管理活動の二つの目標、つまり、EU と NATO の連携に基づく活動と、国連からの要請に応える独自の活動を実施するためには、「常設構造化協力」のもとで加盟諸国の危機管理能力を強化する必要があるとしている。

以上のように、議会上院レポートは CSDP の新しい規定について、既に進行している領域について成文化したものであり、NATO を集団防衛の基盤とすること、及び防衛分野での全会一致の原則といったイギリスの基本方針を変えるものではないという政府の見解を示している。

アムステルダム条約で CFSP に初めてペーターズベルク任務が取り入れられ、EU の防衛政策が危機管理活動の実施に向けて前進し始めて以来、当初 EU が軍事的機能を保有することに反対していたイギリスが、その方針を転換したことを契機に、EU の自律的な危機管理能力の創設を目指して、CFSP の軍事的領域に関わる ESDP が急速に進展した。その成果として、EU の危機管理活動が開始され、ESDP は本章で検討した欧州憲法条約の交渉を通して、新たに CSDP として成立した。CSDP は、このようにアムステルダム条約以来の EU の安全保障・防衛政策の進展の経緯を反映しているために、アムステルダム条約当時の条文と比べると、項目数や内容、そして、軍事色の強さにおいても飛

躍的な進化を遂げている。

しかし、アムステルダム条約時には、軍事的な表現に最も慎重であったブレア政府は、その後、EU が危機管理において主体的に行動することを目指す方針に転換し、ESDP を自国の利益に適う方向に進展するよう導いた。また、ブレア政府は、欧州憲法条約に向けた協議において、EU の防衛政策が二つの方向へ分裂するのを防ぎ、EU の対外的一体性を維持することに指導力を発揮したという状況を考慮すれば、その結果として到達した CSDP は、NATO を基盤とし、全会一致を原則とするイギリスの基本方針を揺るがすものにはならないというのは、当然の帰結としてみなすことができる。

## おわりに

ブレア首相は、イラク戦争後にベルリンで初めて3国の首脳が会合し、仏独首脳の提案を受け入れる柔軟な姿勢を見せた時、NATO を損なわない限り、EU 加盟国は防衛分野での自由な協力が可能であると述べ<sup>87</sup>、あるいは、NATO と競合しない限り、EU 独自の作戦立案能力の必要性を確信していると伝えられた<sup>88</sup>。これは、基本である NATO との関係さえ確実であれば、EU の防衛政策の自律性の発展に吝かではないとする、意欲的なブレア首相の姿勢を示している。その姿勢は欧州憲法条約起草以来、ブレア政府が防衛の分野で、「拡大パートナーズベルク任務」、「連帯条項」、「欧州防衛庁」、及び、後に追加された「常設構造化協力」を積極的に支持し、最終的な CSDP の強化を促したことにも表れている。同時に、フランスやドイツのような国に対して、NATO を損なわない EU の防衛政策を受け入れるよう促すことが、ブレア政府にとっては譲れない一線であった。

イラク戦争後、EU の危機管理活動は二つの方向性を持つことが明確になった。一つは EU が NATO と連携して実施する活動であり、他は、国連の要請に応じて EU が独自に実施する活動である<sup>89</sup>。後者は英仏間の会談を通して具体化したものであり、フランスの主導で EU が初めて NATO の枠の外で実施した

危機管理活動が起点となっている。ブレア政府はこのような EU 独自の活動が NATO から離脱していかないように、繋ぎとめる必要があったとみなすことができる。

前述のイギリス議会上院レポートは「ヨーロッパの防衛政策とはペータースベルク任務である」とする見解を載せている<sup>90</sup>。リスボン条約第 42 条 7 項の規定は NATO の相互支援義務と両立する EU 加盟国の協力とは何かを明確にしていない。しかし、新しい条約はペータースベルク任務の範囲を拡大し(43 条 1)、また、CFSP/CSDP とは別の枠組みの中に、テロの脅威と自然災害から市民を守る連帯条項(222 条)を導入した<sup>91</sup>。それは、今後 CSDP は集団防衛に向かうのではなく、EU が関与する危機管理の範囲を拡大する方に向かうことを示唆するものである。

マーストリヒト条約において導入された CFSP には、将来共同防衛に発展する可能性が書き込まれていた。EU が NATO と重複する機能をもつことに反対するイギリスは、アムステルダム条約において CFSP の流れを変え、その目的を共同防衛から危機管理に振り向けることを促した。しかし、その時イギリスと中立国が EU に取り入れることを反対したために、EU の枠組みの外に残された WEU の集団防衛条項は、およそ 5 年後に欧州憲法条約草案を協議する中で、ヨーロッパの独自防衛を進める統合推進派によって、再び EU 条約の中に取り込まれようとしていた。イラク戦争で助長された EU 内の分裂は、統合推進派の動きを激化させる結果となったが、ブレア首相は積極的に関係改善に臨み、イギリスの方針に沿う方向に EU の統合を進めることに成功した。

ブレア政府が、イギリスの伝統的な対欧州統合政策の基本である「政府間主義」と「NATO 中心主義」に基づいて、EU の安全保障・防衛政策の進展をリードし、危機管理に向かって進むよう促したことは、欧州憲法条約の合意に至る経緯からも見て取ることができる。同政府は、EU の防衛政策が統合推進派の手によって NATO に対抗する方向に進むのを阻止した。加えて、テロとの戦いを通してブッシュ米大統領と信頼関係を築いたブレア首相は、EU の新しい防衛政策に対する米政権の信頼を勝ち取り、NATO と EU の協力に基づく CSDP を軌道に乗せることに成功した。イラク戦争を挟んで継続された、欧州憲法条

約の合意に向けた協議において、ブレア政府は EU の安全保障・防衛政策が NATO と両立する方向に進展するのを確実にした。また、分裂する EU の修復に乗り出し、EU 諸国の対外的一体性の維持に貢献した。そのブレア政府の姿勢は、ヨーロッパの協調、及び、それと不可分の関係にある大西洋共同体の成立を促す要として、イギリスが重要な役割を果たしたことを表している。

- 
- 1 鷺江義勝『リスボン条約による欧州統合の新展開—EUの新基本条約』、ミネルヴァ書房、2009年、141-144頁。
  - 2 人道的支援や非戦闘員の救出、平和維持活動、危機管理における平和創造を含む戦闘部隊活動。
  - 3 植田隆子「欧州連合(EU)の軍事的・非軍事的危機管理」、『国際法外交雑誌』第102-3号、2003年参照。
  - 4 House of Lords, Select Committee on European Union, Tenth Report Chapter 7, 106, <http://www.publications.parliament.uk> (2007.08.)
  - 5 *Ibid.*, 106-110.
  - 6 細谷雄一「リスボン条約とイギリス—「やっかいなパートナー」の再来?—」、『日本EU学会年報』第31号、2011年、159-163頁。
  - 7 福田耕治「リスボン条約に至る機構改革と民主的正統性」、『日本EU学会年報』第31号、2011年、47頁。リスボン条約は憲法条約の内容を基礎としたもので、実質的な内容変更はほとんどないと言われている。
  - 8 小林正英「EU共通安全保障・防衛政策(CSDP)の現状と課題」、田中俊郎・庄司克宏・浅見政江編『EUのガヴァナンスと政策形成』、慶應義塾大学出版会、2009年、171頁。
  - 9 A Convention on the Future of Europe (2002年2月～2003年7月)
  - 10 (2003年10月～2004年6月)2003年12月に意思決定方式をめぐり一旦決裂した後、2004年に妥協が成立。同年6月欧州理事会において憲法条約が合意された。
  - 11 議長はバルニエ(Michel Barnier)元フランス欧州問題担当相
  - 12 欧州理事会は各構成国の首脳と欧州委員会委員長が参加し、政治方針や方向性を打ち出す。閣僚理事会は構成国政府を代表する閣僚で構成され、政策の法的な処理や実施を委員会と調整して行う。欧州理事会が原則的にコンセンサスの形成に努める一方、閣僚理事会は全会一致を原則とするが次第に特定多数決の分野が増え、リスボン条約では原則的に特定多数決、例外的に全会一致に転換。
  - 13 庄司克宏「欧州憲法条約草案の概要と評価」、『海外事情』2003年10月号、15頁。
  - 14 中村民雄『欧州憲法条約—解説及び翻訳』衆憲資第56号、衆議院憲法調査会事務局、2004年、4頁。
  - 15 2007～2010年の外相で、労働党党首(2010年9月～)エド・ミリバンド(Edward Miliband)の兄
  - 16 Anand Menon, “Britain and the Convention on the Future of Europe”, *International Affairs*, 79-5(2003), pp.964-965.
  - 17 Laeken Declaration on the Future of the European Union, Annex I to the Presidency conclusions, European Council Meeting in Laeken, 14-15 December 2001, pp.20-21.

- 
- 18 草案のパート I と II は 2003 年 6 月 19/20 のテッサロニキ欧州理事会に提出され、パート III と IV は 7 月 18 日のローマでの閣僚理事会に提出された。
- 19 この会議の構成は、ジスカル・デスタン(Valéry Giscard d'Estaing)元フランス大統領を議長とし、副議長 2 名と正委員；現構成国と加盟申請国の政府代表(28 か国で各国 1 名)と議会代表(各国 2 名)、欧州委員会 2 名、欧州議会 16 名の計 105 名で構成された。議会代表数が全体の 7 割を占め、このように民主的代表が多数を占めて条約の草案起草が行われた前例はない。中村、前掲書(14)、4-5 頁。
- 20 イギリス政府の代表として、ブレア首相の側近でもあるヘインと、ヘインの代役を務める Baroness Scotland, 構成国議会の代表として、労働党と保守党から一人ずつ、二人の下院議員がコンベンションに送り込まれた。
- 21 Anand Menon, "Leading from Behind: Britain and the European Constitutional Treaty", *Notre Europe*, January 2004, p.42.
- 22 イギリスは欧州理事会において政策の一貫性を可能にする常任議長の権限は各国政府にあることを主張した。これはスペイン、フランス、イタリア、ドイツの支持を得たが、小国と欧州委員会が権限の喪失を恐れて反対した。"Hain leads fightback to secure permanent EU president", *The Guardian*, 6, June 2003.
- 23 市場統合の過程で EU に権限が集中し、国家や地方の権限が無制限に EU に移されることを防ぐためにマーストリヒト条約で導入されたが、それを実施する手段がないことが問題であった。ブレア首相は 2000 年のワルシャワでの演説で欧州委員会の提案を構成国議会が監視する必要性を主張していた。
- 24 構成国議会が欧州委員会提案の立法案を監視する権限を持ち、補完性の原則が破られていないか意見を述べ、問題があれば委員会の再考を促すという提案が受け入れられた。Menon, *op. cit.*(21), p.9.
- 25 *Ibid.*, pp.8-10.
- 26 細谷、前掲書(6)、153 頁。
- 27 イギリスは自国の「労働・社会的制度」「法及び警察・司法制度」「外交・防衛政策」「税・社会保障制度」の保護を 4 つの「レッド・ライン」としている。
- 28 Foreign and Commonwealth Office, *A constitutional Treaty for the EU, The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003*, Cm5934, September 2003.
- 29 コンベンションの議長ジスカル・デスタンが政府間主義的で、イギリスの見解に共感的であったことがその一因とされている。Menon, *op. cit.*(21), p.26.
- 30 Foreign and Commonwealth Office, *op. cit.*(28), p.27.
- 31 Jean-yves Haine, "Barnier Report: Final Report of Working Group VIII on Defence, Chaired by Michel Barnier", The European Convention, Brussels, 16 December 2002, *From Laeken to Copenhagen, European defence: core documents, Chaillot Papers* 57, Institute for Security Studies, February 2003, pp.249-264.
- 32 *Ibid.*, pp.257-262.
- 33 アムステルダム条約は参加国が構成国の過半数を占めれば先行統合を可能にする緊密化協力(closer cooperation)を導入。ニース条約ではこの適用条件を緩和し、8 か国の賛成があれば先行統合を開始できる「高度な協力」を導入した。
- 34 ニース条約では CFSP の「高度な協力」は共同行動または共通の立場に限定し、軍事・防衛事項には関与しないとされた。中西優美子「EU 条約および EC 条約におけるより緊密な協力制度」、『日本 EU 学会年報』第 22 号、2002 年、114 頁。
- 35 Foreign and Commonwealth Office, *op. cit.*(28), pp.37-38.
- 36 Menon, *op. cit.*(21)、
- 37 Stephen Wall, *A Stranger in Europe*, Oxford University Press, 2008, p. 174.
- 38 佐瀬昌盛「欧州独自の安全保障？ (上)」、『海外事情』2004 年 2 月号、86 頁。

- 
- <sup>39</sup> Maartje Rutten, “British-French summit, St-Malo, 3-4 December, 1998, joint declaration on European Defence”, *From St-Malo to Nice: European defence: core documents, Chaillot Papers*, 47, Institute for Security Studies, May 2001, p.14.
- <sup>40</sup> ペーター・スベルク任務を実施する緊急対応部隊の設置目標。2003年までに1年間維持可能な6万人規模の兵力を60日以内に展開可能にする。英政府が草案作成。
- <sup>41</sup> 危機管理におけるNATOとEUの協力の一環として2003年3月17日に採択された。NATOの全体が参加しない場合、EUがNATOの「能力とアセット」を利用してEU主導の軍事的活動の実施を可能にした取り決め。NATOの能力とは、戦略計画、情報収集、状況分析、通信・輸送機能。アセットとは装備、兵器、インフラなどの軍事資材。植田隆子「欧州連合(EU)の軍事的・非軍事的危機管理」、『国際法外交雑誌』第102-3号、97頁。
- <sup>42</sup> このベルリン・プラスによる作戦の実施は、NATOの欧州連合軍副司令官がEU主導の作戦を指揮し、SHAPE(NATOの欧州連合軍最高司令部)にEU作戦本部を設置。作戦の実施にはNATO加盟国の合意を必要としており、ベルリン・プラスによる作戦はNATOの枠内の活動と言える。
- <sup>43</sup> アルテミスの枠組み国はフランスであり、パリに作戦司令部が置かれた。
- <sup>44</sup> 主に国連の要請に応じた任務を想定し、即時の展開が可能な戦力グループ。
- <sup>45</sup> Antonio Missiroli, “Franco-British summit - Declaration on strengthening European cooperation in security and defence”, Le Touquet, 4 February 2003, *From Copenhagen to Brussels, European defence: core documents, Chaillot Papers*, 67, Institute for Security Studies, December 2003, pp. 36-39.
- <sup>46</sup> Missiroli, “Franco-British summit”, London, 24 November 2003, *Ibid.*, pp. 280-281.
- <sup>47</sup> NATO Response Force. 緊急展開用に2003年より開始された。NATO本来の集団防衛の際の初期部隊の他、対テロ支援、平和維持等を任務とする。
- <sup>48</sup> Missiroli, *op. cit.*(45), pp. 281-282.
- <sup>49</sup> 2010年までの戦闘群構想の実現を目標とし、共同武装解除やテロと戦う支援を含む拡大ペーター・スベルク任務を想定している。2004年6月欧州理事会で採択。
- <sup>50</sup> Gerrard Quille, *The EU Battlegroups*, European Parliament, Brussels, 12, September 2006, pp. 4-5.
- <sup>51</sup> イタリア、スペイン、ポルトガル、及びEU加盟を予定していたポーランド、ハンガリー、チェコ共和国、バルト三国もイギリスを支持した。
- <sup>52</sup> Missiroli, “European defence meeting-‘Tervuren’”, Brussels, 29 April 2003, *op. cit.*(45), pp. 76-80.
- <sup>53</sup> Wall, *op. cit.*(37), p.172 ; 佐瀬、前掲論文、(38)、82-86頁。
- <sup>54</sup> Stanley R. Sloan, *NATO, the EU, and the Atlantic Community*, Rowman & Littlefield Publishers, 2005, p. 199.
- <sup>55</sup> “Europe’s big three closer on defence”, *Financial Times*, 21 Sept., 2003, “Blair heels rift by agreeing to EU defence missions”, *The Independent*, 23 Sept., 2003, “UK backs down on European defence”, *The guardian*, 23 Sept., 2003.
- <sup>56</sup> “Blair heels rift by agreeing to EU defence missions”, *The Independent*, 23 Sept., 2003.
- <sup>57</sup> Missiroli, “Informal meeting of EU defence ministers”, Rome, 29 August 2003, *op. cit.*(45), pp.204-207.
- <sup>58</sup> Sloan, *op. cit.*(54), p. 200.
- <sup>59</sup> “Blair heels rift by agreeing to EU defence missions”, *The Independent*, 23 Sept., 2003, “UK backs down on European defence”, *The guardian*, 23 Sept., 2003.

- 
- 60 Foreign and Commonwealth Office, *op. cit.*(28), p. 38.
- 61 “Blair heels rift by agreeing to EU defence missions”, *The Independent*, 23 Sept., 2003. この記事は、防衛でのイギリスの主導的役割の可能性を考慮すると、最小の軍事力しか持たない加盟国と歩調を合わせることは無意味であり、ブレア首相が防衛の分野での「高度な協力」に傾倒した可能性を示唆している。
- 62 “EU defence blueprint threatens fresh feud with US”, *The Independent*, 17 Oct., 2003.
- 63 *Ibid.*
- 64 Sloan, *op. cit.*(54), p. 200.
- 65 庄司、前掲論文(13)、29頁。
- 66 “Political control agreed for EU military activity”, *The Irish Times*, 18 Oct. 2003.
- 67 “Blair backs stronger EU cooperation on defence”, *Financial Times*, 22 Sept. 2003.
- 68 “Blair heels rift by agreeing to EU defence missions”, *The Independent*, 23 Sept., 2003.
- 69 Wall, *op. cit.*(37), pp. 174-175.
- 70 小林、前掲書(8)、176頁。
- 71 庄司克宏「2004年欧州憲法条約の概要と評価」、『慶應法学』第1号、2004年、56頁。また、「高度な協力」を含むCSDPの実施に関する政策決定(欧州決定)は、EU外務大臣の提案または加盟国の発議に基づく閣僚理事会(外務理事会)の全会一致によることが欧州憲法条約のI-41-4・5とIII-310に規定されている。
- 72 宮本光雄「ブレア政府と欧州安全保障・防衛体系の将来」、『成蹊法学』第149号、1999年、121-122頁。
- 73 WEU-EU合併構想への反対は、当時の保守党と労働党の共通の見解であり、97年5月の政権交代にも拘らずイギリス政府のその姿勢は一貫して維持された。
- 74 Haine, *op. cit.*(31), p. 262.
- 75 Charles Grant, “Resolving the rows over ESDP”, *Opinion Papers*, Centre for European Reform, October 2003, p.2.
- 76 Wall, *op. cit.*(37), p. 172.
- 77 “Blair faces battle over EU defence”, *The Daily Telegraph*, 24 November, 2003.
- 78 *Ibid.*, 記事は11月初旬の同紙の取材に対してブッシュ大統領が述べたとしている。
- 79 Anthony Seldon, *Blair*, The Free Press, 2005, p.489.
- 80 Charles Grant, “Europe’s ‘big three’ must learn to steer the Union”, *Financial Times*, 5 November, 2003.
- 81 Wall, *op. cit.*(37), p. 173.
- 82 鷺江、前掲書(1)、9-10頁。
- 83 House of Lords, *op. cit.*(4), 108-110,
- 84 2004年EUに加盟した10か国のうち2か国(キプロス、マルタ)は中立国。残り8か国と2007年加盟の2か国(ブルガリア、ルーマニア)はNATOの構成国である。
- 85 House of Lords, *op. cit.*(4), 115.
- 86 *Ibid.*, 121.
- 87 “UK backs down on European defence”, *The Guardian*, 23 September, 2003.
- 88 “Europe’s big three closer on defence”, *FT.Com*, 21 September, 2003.
- 89 小林、前掲書(8)、182頁。
- 90 House of Lords, *op. cit.*(4), 116.
- 91 CFSPの一部であるCSDPは、EU条約の第五編共通外交・安全保障政策に関する特別既定の中に含まれる。一方、連帯条項は、EU運営条約の第五部同盟の対外行動の中の第七編に規定されている。

## 終章

政府間協力、または政府間主義は、戦後イギリスが主導した、ブリュッセル条約機構や OEEC などの国際的機構の設立の基調となった方式であり、伝統的に国家主権へのいかなる制限も受け入れないイギリスの姿勢を象徴するものであった。その姿勢は、「国家主権の部分的放棄」に基づいて欧州統合を進めようとする大陸諸国の立場とは大きく異なるものであり、統一通貨ユーロへの参加を保留する現在に至るまで、一貫してイギリスの対欧州統合政策の根幹を成している。イギリスが国家主権の委譲を伴う欧州統合から距離を置いたのは、同国の国家主権の捉え方が大陸諸国とは根本的に異なることを主な要因としており、それはイギリスが伝統的に、帝国・コモンウェルスを中心として世界的な役割と影響力を自覚し、議会主権の体制を確立してきたことと深い関係がある。

本論文では、このように超国家的な欧州統合を推進する大陸諸国とは異なる、イギリスの地理的・歴史的背景に基づく独自性の一端を再認識した上で、イギリスは「欧州統合に消極的である」とする従来の見方を、1950年代にフランスの主導で始まった超国家的欧州統合を推進する立場から、イギリスの姿勢を評価するものとみなした。そして、戦後のイギリスと欧州諸国との関係を考える上で、見落とされている新たな方向からの検討を補うために、戦後一貫して政府間主義の立場からヨーロッパの一体性を追求したイギリスの姿勢を主軸とする観点から欧州統合を捉え直し、積極的にヨーロッパと関わったイギリスの外交姿勢を明らかにしてきた。最後に、本論文での検討を振り返り、当初の課題に対して得られた成果を整理し、本研究の意義を明らかにしたい。

第1章で述べたように、政府間主義に基づいて欧州統合に関与するイギリスについて検討する際に問題となるのは、政府間協力では意志決定の際に全会一致を原則としており、拒否権の発動が統合のさらなる進展を阻害する傾向があるため、一般的に政府間協力は欧州統合を停滞させるものとみなされていることであった。これに対して本研究では、政府間主義に基づく加盟諸国間の協力も、欧州統合を進展させる可能性をもつことを明らかにした。そのために、イギリスが EC 加盟を果たす 1970年代に登場した欧州政治協力(EPC: European

Political Cooperation) を取り上げ、政府間協力に基づく活動が、欧州統合の進展を促す可能性をもつことを示した。以下では、それについて整理することを手始めに、当初の課題を振り返り、各章での検討を確認する。さらに、各章での検討の結果、得られた成果について考察する。

## 第 1 節 政府間協力と統合の進展

イギリスが EC 加盟を果たした 1973 年に、EPC の強化を図る「コペンハーゲン報告」が採択され、そこには、EPC は EC とともに欧州統合を目指すことが明記された。EPC と EC が共に欧州統合を目指す上で、欧州統合を「政策決定の権限を構成国から共同体機関に委譲するプロセス」と捉えれば、国家主権の委譲を伴わない政府間協力に基づく EPC は、欧州統合を停滞させるものとみなされる。しかし、第 1 章の最後で検討した結果、EPC は欧州統合を発展させるのに必要な手段であり、EPC の協議を通して形成された、加盟国相互の意思疎通の仕組みは、共通の立場の形成を促し、それが共同行動に繋がる可能性を示すことが明らかになった。

外交と安全保障の問題は、国家主権の中枢に関わる領域であり、イギリスでなくても、加盟各国は国益を無視して譲歩することを望まなかった。その中で加盟各国は EPC を通して外交的立場を調整し、共通の立場を形成して世界に発信するようになった。その結果、EPC が国際社会の中で独立した結合体として影響力を発揮したことを考慮すれば、政府間協力に基づく合意形成の仕組みも、EC 諸国の対外的一体性の形成を通して、欧州統合を推進させる力となるとみなすことができる。こうした観点から、第 1 章では、加盟諸国間の合意形成を促し、共同行動に発展する可能性をもつ EPC は、欧州統合を推進する合意形成の仕組みの一つとして評価できると結論付けた。こうして、政府間協力に基づく活動も欧州統合の進展を促すことを明らかにした上で、本研究は、外交と安全保障の領域において EPC から CFSP (Common Foreign and Security Policy) へと進む欧州統合の進展に、政府間協力の立場で積極的に関与したイ

ギリスの姿勢について以下のとおり検討した。

## 第 2 節 課題の検討と各章での成果

本研究の第 1 の課題は、欧州統合に対するイギリスの姿勢を消極的・否定的・周辺のとみなす従来の見方を見直し、欧州統合の進展に積極的に関与するイギリス像を提示することであった。

その課題を検討するために、本研究では、1970 年代にイギリスが EC 加盟を達成させた時期に合わせるように登場した EPC を取り上げ、EPC への参加を契機に、外交と安全保障の領域で統合するヨーロッパへの関与を深め、EC 諸国の対外的一体性の構築に努めたイギリスの役割に注目した。また、1990 年代以降、EU への移行に伴い、EPC を継承して政府間協力の柱の一つとして導入された CFSP の発展に関わったイギリス政府、とりわけ、ブレア政府の外交姿勢に焦点を合わせた。そして、CFSP の軍事的領域を扱う ESDP (European Security and Defence Policy) の進展に関与したブレア政府の姿勢を検討した。それは、冷戦変容期から冷戦終結後にかけて、ヨーロッパの安全保障環境の急激な変化への対応を試みる EC/EU において、外交と安全保障の領域で欧州統合の進展をリードしようとした、イギリス政府の姿勢を検証することであった。

また、欧州統合に積極的なイギリスの姿勢を明らかにするには、従来のような、統合するヨーロッパとの関係を放棄し、アメリカとの特別な関係を選択したとする見方を見直し、常にヨーロッパとの関係構築に力を注いできたイギリスの姿勢に光を当てる必要があった。それは、国家主権の浸食を防止する一定の制限を設けた上で、常にヨーロッパへの関与を維持し、西欧諸国の一体性の構築を、大西洋同盟の成立には不可欠なものとしてリードしようとするイギリスの姿勢であった。本研究では、そうした姿勢をイギリスの欧州統合に対する外交姿勢の原点と捉え、ヨーロッパの一体性と大西洋共同体との、双方の関係を包括的に結びつける要としてのイギリスの役割を明らかにすることを第 2 の課題とした。

以上の二つの課題を検討するために、各章では、1960年代末から2000年代初頭のヨーロッパを取り巻く国際状況を背景に、EC/EUが外交と安全保障の領域で国際的役割を模索する中で、EPC、及びESDPの発展に関与したイギリスの役割について、各章でそれぞれの時期を特定して検討を進めた。以下では、各章での検討を振り返り、その成果を提示する。

## 2-1 第1章での検討の成果

1970年に発足したEPCは、定期的な協議を通してEC加盟国の外交的立場を調整し、連帯を強化して合意に基づく共同行動を促すことを目的とした。冷戦期において東西の緊張緩和が進むこの時期に、なぜEC諸国は協議による連帯の強化を必要とし、イギリスがEC加盟を果たす直前にEPCを立ち上げたのだろうか。第1章では、この問いに対する答えを探り、イギリスのEC加盟の時期に合わせてEPCが発足したことの根拠を求めて、EPCの登場、イギリスのEC加盟、及び、東西デタントが進む時代背景という3者を有機的に関連付けて検討を進めた。

1960年代末から70年代初頭は、米ソ超大国間のデタントが先行し、西欧の安全が脅かされる状況にあり、また、ヨーロッパの問題にアメリカが無関心であったことも西欧の独自性を高める要因となった。その中で、東側からのデタント攻勢に晒されたイギリスとEC諸国は、デタントに対する西欧独自の姿勢を明確に示す必要性を認識するようになった。その過程でEC諸国の結束が促され、連帯を強化する方向に向かったのである。そこでは、共同体内の勢力均衡を保つ要としてのイギリスの存在が重要となり、EC諸国はイギリスの参加を期待した。一方、イギリスは、NATOを西側の結束を示す基盤としていたが、NATOでの協議が次第に困難になる中で、ECを西欧のデタント推進の足場と位置付け、EC加盟を果たすことを国益と捉えた。そして、イギリスはEPCへの参加を通して、ヨーロッパの政治統合に深く関わり、外交と安全保障の領域でヨーロッパの一体性をリードしようとした。第1章では、このように、冷戦の時代状況と、EPC発足、及び、イギリスのEC加盟とを関連付けながら、

イギリスが EPC の活動を通して、政府間協力の立場で欧州統合に積極的に関与したことを明らかにした。また、EC 諸国がイギリスの参加を期待する中で、EPC の活動に参加したイギリスは、EPC への関与を深めることを通して、欧州統合をイギリスの国益に適う方向に進める影響力を獲得したことを指摘した。

また、本章では欧州統合の深化に敵対的なサッチャー政権において、EPC の強化への積極的な取り組みがなされ、その姿勢は「欧州外交政策」に向けたイギリスの草案の中に示されていることを明らかにした。その中でイギリスは、安全保障の問題で EPC の協議を優先して結束を固めた上で、NATO に貢献するという立場を明確にした。イギリスが NATO の協議の前段階として、EPC での協議を重視する姿勢を示したことは、ヨーロッパの一体性の確立を、大西洋共同体の成立に不可欠な要素とみなし、ヨーロッパの結束をリードしようとするイギリスの姿勢を裏付けるものである。以上は、第 1 章での検討を通して得られた成果である。

## 2-2 第 2 章での検討の成果

1997 年に発足したブレア政府は、その翌年に EC/EU の防衛政策に否定的であった従来のイギリスの方針を転換し、EU の防衛政策を積極的に進める意向を発表した。このブレア政府の方針転換を契機に、EU の安全保障・防衛政策は 2003 年の「緊急対応部隊」創設に向けて急速に進展した。それは、冷戦終結後に頻発する地域紛争に対処する、危機管理の領域で EU が役割を果たすことを目指すものであった。

第 1 章では、EPC への関与を深めるイギリスは、自国の利益に適う方向へ欧州統合を進める影響力を獲得したことを指摘した。第 2 章では、統合の深化からの離脱を続ける前政権の姿勢を改め、統合をリードする姿勢を打ち出したブレア政府が、統合推進派によって共同防衛に向けて進み始めた流れを抑制し、CFSP を危機管理の方向に進むよう促したことを検証した。それは、ブレア政府が自国の利益に適う方向へ CFSP の流れを変える影響力を発揮したことを意味している。ブレア政府のこうした行動を引き出す鍵となったのは、第 1 に、

EU 拡大によって新たに加盟した中立諸国とイギリスが、EU の防衛政策の目的を危機管理とすることで共同歩調をとったこと、第 2 に、ブレア政府が EU の防衛政策を WEU に委ねていた姿勢を改め、EU 自ら危機管理を実施する主体となることを進めるという「新思考」へ転換したことであった。

ブレア政府の方針転換の要因について、これまで、近隣での紛争を解決できないヨーロッパの能力不足や、アメリカからの圧力といったものに注目が集まる傾向にあった。本章では、アムステルダム条約の合意に至るプロセスに注目し、そこでの交渉とブレア政府の方針転換との関連性を指摘した。そして、同条約の交渉において、統合推進派が WEU を EU に合併させる構想を進めたことへの危機感が、ブレア政府の方針に変化を促したことを示した。さらに、EPC に深く関わることで欧州統合への影響力を獲得したイギリスが、EPC を継承する CFSP の進展を統合推進派に委ねるのではなく、自国の利益に適う構想を示して欧州統合をリードし、EU が国際的危機管理において役割を果たす方向へ欧州統合が進むよう促したという見方を提示した。

その一方で、EU の防衛政策が危機管理活動の実施に向けて急速に進展したことについて、イギリスが WEU-EU 合併構想では対立していたフランスとの協調に踏み出し、英仏間の同意のもとで、EU の危機管理能力を進展させたことにも着目した。その英仏の同意事項には、EU の危機管理活動を NATO に依存する場合と、EU が独自の能力を利用する場合の二つの軍事的手段が提示されており、ブレア政府が NATO の枠の外で、EU の自律的な危機管理能力を創出することも視野に入れていたことを明らかにした。

ブレア政府は、「防衛の領域でヨーロッパをリードし、EU 拡大を支持することが国益に適う」という発足当初の構想のもとで、新規加盟の中立諸国と歩調を合わせ、共同防衛に向かおうとする CFSP の流れを危機管理に向けて進むよう促した。そして、危機管理に踏み出す EU が、NATO との共存に重点を置きながら、NATO の枠を超えて自律的に行動することを可能にした。換言すれば、EPC から CFSP へと継承されたヨーロッパの政府間協力の領域での進展に深く関わることを通して、ブレア政府は、NATO を重視する自国の利益に適う方向に欧州統合が進むように、流れを変える影響力を発揮したということである。

加えて、ブレア政府は、国際的な危機管理において、EUとNATOとの両立を図るとともに、より自律的に行動するEUを目指したことを明らかにした。以上は、第2章での検討を通して得られた成果である。

### 2-3 第3章での検討の成果

政権第1期のブレア政府は、国際共同体での相互協力によって国際的危機に対処することを目標とし、コソボ紛争への積極的介入に繋がる「人道的介入」を提唱した。また、EU拡大を通して冷戦後のヨーロッパの安定化を図ることに重点を置いた。このように、軍事力に限らず、外交、経済、支援、EU拡大などの、多様な手段を総合してヨーロッパの安全保障に取り組む姿勢を示した。これに対して、9.11同時多発テロを境に、対米重視と軍事力偏重に傾いた政権第2期では、イラク戦争参戦をめぐる分裂するヨーロッパを修復することなく、親米路線に転換したようにもみえる。

第3章では、ブレア政府の外交政策を担当した二人の外務大臣の視点を通して、ブレア首相がイラク戦争参戦の決断に至る経緯を検討した。そして、ブレア政府発足以来の外交路線を引き継ぐ外相の視点から、対米重視に傾くブレア首相の姿勢を考察した。特に、第1期で外交構想の形成に指導力を発揮したクック元外相と、第2期に国連重視の立場からブレア首相に忠告を続けたストロー外相の二人が、ブレア首相のイラク戦争参戦の決断に抵抗を示したことを重く受け止め、二人の外相の抵抗は、ブレア首相の参戦への決断が、国際共同体の結束を重視するとした同政府の外交路線を逸脱したことを意味するものとなした。国際共同体での相互協力によって危機に対処するという理念は、当初からブレア首相も率先して進めてきた同政府の外交政策の基本的路線であった。また、ブレア政府のイラク戦争参戦への決断は、事前に英外務省によって定義されていた、武力行使を決断する時の判断基準を満たすものではなく、外交を含むあらゆる手段を総合して危機に対処するとした第1期の安全保障構想に沿うものでもなかった。さらに、参戦を拒否して戦後の平和維持に専念する選択肢をとることも可能であったにも拘らず、イラクへの軍事侵攻に乗り出すアメ

リカに追随して参戦を決断したことは、コソボ紛争後の地域の安定に重点的に取り組んだブレア政府第1期の姿勢とは大きく異なっていた。こうした状況を考慮して、本章ではイラク戦争参戦を決断したブレア首相の姿勢は、同政府が発足以来重視してきた外交路線を逸脱するものと結論付けた。

その一方で、正にイギリスがイラク戦争参戦への道を進みつつある時に、東欧への拡大を控えた EU では、ストロー外相が EU の拡大に伴う新たな安全保障政策の形成に重要な役割を果たしていた。本章では、こうしたストロー外相の姿勢について、イギリスがヨーロッパをリードし、多様な手段を総合して危機に対処することを国益とする、第1期の外交政策を引き継ぐものとの見方を提示した。イギリス国内とヨーロッパがイラク戦争の是非をめぐって分裂する中で、ブレア政府は対米重視の路線を選択する一方で、2004年の EU 拡大に備える EU においても、重要な役割を果たそうとしていた。拡大する EU において、ストロー外相の姿勢は、ヨーロッパの指導的なパートナーとなることを国益とした第1期の外交姿勢を引き継ぐものであった。以上は、第3章での検討を通して得られた成果である。

#### 2-4 第4章での検討の成果

CFSP の軍事的な領域に関わる ESDP (European Security and Defence Policy) は、NATO をヨーロッパ唯一の防衛機構とするイギリスと、NATO の外でヨーロッパの独自防衛の枠組みを求めるフランス、という立場の異なる両国の共同歩調のもとで進展した。それは、1998年のサン・マロ英仏首脳会議において、両国がヨーロッパ独自の危機管理能力の向上に努めることを共同で宣言したことを契機としている。2004年に総勢25の加盟国によって合意された欧州憲法条約には、EU の新しい安全保障・防衛政策として、ESDP を拡大・強化し、テロへの対策も視野に入れた CSDP (Common Security and Defence Policy) が組み込まれることになった。

CSDP には、サン・マロ宣言を起点とする英仏間の防衛協力、イラク戦争参戦をめぐる EU 内対立を背景とした統合推進派と大西洋派の対立の激化、イラ

ク戦争後の関係改善を図る英仏独 3 国間の交渉と妥協の経緯が反映されている。その結果、CSDP は、ペーターズベルク任務を初めて取り入れたアムステルダム条約の CFSP の条文と比べると、遥かに項目が増大し、詳細になり、軍事的色彩の強い条文を含むことになった。

これに対して、イギリス政府は、既に進行している領域について成文化したものとみなし、NATO を集団防衛の基盤とすること、及び、防衛領域での全会一致の原則といったイギリスの基本方針を変えるものではないという見解を発表した。アムステルダム条約時には、EU の条約に軍事的な表現を含むことに最も慎重なイギリス政府であったが、CSDP に対して、なぜこのような肯定的な評価を表明するに至ったのかという疑問を解明することが、第 4 章の課題の一つであった。その課題について検討した成果を整理するために、本論文の第 1 章で取り上げたアムステルダム条約の合意以降の CFSP・ESDP から CSDP に至る EU の防衛政策進展の経緯をここで少し振り返る。

アムステルダム条約において、初めてペーターズベルク任務が CFSP に取り入れられて以来、EU の防衛政策は危機管理活動の実施に向けて進展を始めた。当初 EU が軍事的機能を保有することに反対していたイギリスが、その方針を転換したことを契機に、EU は ESDP を立ち上げ、自律的な危機管理能力の創設を目指して急速に進展し、実際の危機管理活動を実施するまでになった。その後勃発したイラク危機を背景に、EU の防衛政策は、統合推進派と大西洋派が論争を繰り広げた欧州憲法条約の交渉を通して、CSDP として強化された。CSDP の成立は、このようにアムステルダム条約以来の EU の防衛政策をめぐる様々な状況の変遷を反映している。

一連の ESDP 進展をもたらしたブレア政府の方針転換は、EU の防衛政策の目的を共同防衛の実施とする統合推進派の動きを牽制し、イギリスの利益に適う危機管理の方向に進むよう促すものであった。そこには、アムステルダム条約交渉の過程で、WEU-EU 合併への動きをもはや阻止できないというブレア政府の危機感があった。また、当時拡大するコソボ紛争への脅威に EU が対処する必要もあった。そうした状況の中で、ブレア政府は、ESDP の進展を統合推進派に委ねるのではなく、欧州統合をイギリスの国益に適う方向へ進める構想

を提示し、その構想のもとで積極的なリーダーシップを示すことを選択したのであった。それは、防衛の領域で EU をリードすることと、多様な国々の参加を通して加盟国の権限強化を図る EU 拡大を支持することであった。そうした発想の転換により、ブレア政府は EU が危機管理において主体的に行動し、国際的な役割を果たすことを目指すようになった。

ブレア政府が目指したのは、EU が NATO と連携して危機管理活動を実施することだけでなく、NATO の枠の外で EU が独自の危機管理能力を創設して活動を実施することでもあった。それは、EU 主導の活動範囲を、国連の要請に応じて独自に活動を実施することにも広げ、アメリカの想定を超えて EU の自律性が拡大する可能性を開くことになった。このような EU の防衛政策の進展は、サン・マロ共同宣言以来続く英仏間の防衛領域での協調によってもたらされたのであった。

その半面、イラク危機をめぐる EU 内分裂を背景に、欧州憲法条約草案の協議では、EU の新しい防衛政策の交渉において、EU の共同防衛を目指す統合推進派とそれを阻止する大西洋派の対立が再燃した。その中でブレア政府は、イギリスの対欧州統合政策の基本である「政府間主義」と「NATO 中心主義」に基づいて、EU の防衛政策をめぐる対立を妥協に導く提案を捻出した。それは、EU の防衛政策の実施は全ての加盟国の同意を前提とし、また、NATO との両立を確実にするものであった。ブレア政府の提案が受け入れられ、イギリスと仏独の間で妥協が成立した結果、EU の防衛政策は EU の自律的行動を高める方向へ進展することとなった。

ブレア政府は、自ら方針転換を行って ESDP 進展へ道を開き、イギリスの方針に沿う方向に EU の防衛政策を進めることに成功したという状況を考慮すれば、その結果として到達した CSDP は、NATO を基盤とし、全会一致を原則とするイギリスの基本方針を揺るがすものにはならないというのは、当然の帰結としてみなすことができる。統合推進派と大西洋派の対立で暗礁に乗り上げていた EU の新しい防衛政策は、ブレア首相が仏独との交渉において妥協案を提示したことで成立に向けて動き出したのである。ブレア政府は、こうして防衛政策をめぐる分裂を修復し、EU の対外的一体性を維持することに貢献したと

いえる。

また、テロとの戦いを通してブッシュ米大統領との信頼関係を築いたブレア首相は、EU の防衛政策の自律性拡大を懸念する米政権を説得することに成功し、CSDP を軌道に乗せるためには不可欠な米欧関係の修復に貢献した。このように、ブレア政府は、防衛の領域で欧州統合を自国の利益に適う方向へ進めることに成功するとともに、EU の対外的一体性を維持することにも指導力を発揮した。さらに、アメリカとヨーロッパの良好な関係の維持にも貢献し、EU と NATO の協力関係を確実にした。ブレア政府は、ヨーロッパの一体性の維持に努めると同時に、米欧を結びつける要として、重要な役割を果たしたのである。以上は、第4章を初め、本論文全体での検討を通して得られた成果である。

### 第3節 本研究の意義

本研究は、欧州統合に対するイギリスの姿勢を「消極的」、「否定的」、「周辺の」と捉える見方を再考し、第2次世界大戦後にヨーロッパの秩序構築をリードしたイギリスの姿勢を原点とし、その延長線上で、政府間協力の立場から統合するヨーロッパに対して積極的に働きかけたイギリスの姿勢を明らかにすることを目的とした。また、欧州統合に積極的に関与するイギリスの姿勢を明らかにするためには、イギリスはヨーロッパとの関係を放棄して、アメリカとの緊密な関係を外交の基軸としたとする従来の見方を再考し、常にヨーロッパとの関係維持に努めたイギリスの姿勢を示すことも必要であった。これらの課題に対して、前述の通り、各章での検討を通して、そうしたイギリスの姿勢を明らかにし、各章それぞれにおいて成果を得られたことは、本研究が達成した意義の一つとみなすことができる。

本研究では全体を通して、EPC から CFSP へと続くヨーロッパの外交と安全保障領域の進展に積極的なイギリスの姿勢を示すだけでなく、統合推進派の動きを抑制する手段として、自国の利益に適う構想や提案を提示して、イギリスの方針に沿う方向へと積極的に統合の流れを変えることを試みたイギリスの姿

勢を明らかにしてきた。それらは、欧州統合に消極的なイギリスという従来の見方とは異なるイギリス像、即ち、統合の進展を積極的に制御するイギリスという新たな視座を提供するものである。そうした新たな見方を提示できたことは、本研究のもう一つの意義とみなすことができる。

また、本研究は、イギリスと欧州統合との関係を考える上で、1950年代に始まった欧州経済共同体の推進を中心とするのではなく、EPCからCFSPへと続く政府間協力の枠組みの進展を主軸とする、新たな方向から検討する視点を提供した。加えて、本論文の各章では、イギリスと欧州統合との関係について、従来とは異なる角度から問題を提起し、検討を進めてきた。第1章では、EPCが発足した理由について検討してきた。これまでの研究では経済的統合に伴うECの影響力や役割認識の上昇が指摘されてきたのに対し、本研究では、1960年代後半から70年代にかけて東西の緊張緩和が進むヨーロッパの情勢・1970年のEPCの発足・1973年に実現したイギリスのEC加盟、という3者がどのように相互に関連し、その中でEPCが発足したかを検討した。その中でEPCの活動に参加し、ヨーロッパへの関与を深めるイギリスの姿勢を明らかにした。

第2章では、ブレア政府の方針転換に焦点をあて、その要因として、これまであまり注目されてこなかったアムステルダム条約の交渉過程を取り上げ、そこでの展開がブレア政府の姿勢に変化を及ぼしたことを解明した。また、その変化が転機となり、同政府はEUの防衛政策を積極的に進めるための指導力を発揮するようになったことを明らかにした。

第3章では、ブレア首相がイラク戦争参戦の決断に至る過程を検討した。これまでの研究では、アメリカとの関係を重視するブレア首相の視点からイギリスのイラク戦争参戦が論じられてきたのに対し、本研究ではブレア政府第1期・第2期の外交政策を担当した、二人の外務大臣の視点を通してその経緯を検討した。結果として、ブレア首相の参戦への決断は、ブレア政府発足以来維持してきた国際共同体の相互協力を尊重する外交路線を逸脱するものと結論付けた。さらに、ブレア政府が対米重視の外交路線を選択したにも拘わらず、同時期にストロー外相が進めた欧州政策は、ヨーロッパの中心でリードするイギリスの姿勢、及び、多様な手段を総合して安全保障に取り組むイギリスの姿勢

を示すものであり、第1期に形成された外交路線を引き継いでいることを明らかにした。

第4章では、EUの機構改革に際しイギリスは選択的離脱の確保に終始し、建設的なリードを示していないとするこれまでの見方に対し、本研究では欧州憲法条約に取り入れられたEUの新しい防衛政策の形成過程に焦点をあて、ESDPを強化するCSDPの成立に貢献したブレア政府の功績を明らかにした。

このように、本研究は、従来の研究では見落とされていた方向からイギリスと欧州統合の関係を捉え直し、また、従来とは異なる角度から問題を提起して課題を検討した結果、上述した通りの成果を得ることができた。それは本研究が、これまでの見方を見直し、新たな方向からイギリスと欧州統合を考える視座を提供し、考察を試みたことで、イギリスと欧州統合との関係に関するこれまでの研究に新たな側面を開いたものと考えられる。

本研究では、イギリスの欧州統合に対する政府間主義的な立場を明らかにするために、EC/EUの外交と安全保障の領域に限定してイギリスの姿勢を検討した。しかし、欧州統合におけるイギリスの政府間主義的傾向をより明確に捉えるには、EUの意志決定プロセスにおける特定多数決方式の拡大や、EUの執行機関である欧州委員会の権限強化に反対し、補完性原理を浸透させて構成国の権限保持を図ってきたイギリスの姿勢にも目を向けて、EC/EUの制度面からもイギリスの欧州統合への関与を検討することが必要である。本研究ではこの面についての言及は不十分であり、超国家的統合の立場とは異なるイギリスの立場をより広範囲に解明するために、欧州統合を形作る制度の面にも研究の範囲を広げて検討することを今後の課題としたい。

## 謝辞

本研究を進めるにあたり、高島忠義先生、大野誠先生、奥田泰広先生の各氏より、貴重な指針とご指導を賜ったことを、心より感謝申し上げます。また、東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究准教授小川浩之先生より、多くのご指導と有益なコメントを賜ったことをここに記して厚くお礼申し上げます。