

DISCUSSION PAPER SERIES

Centre for New European Research

21st Century COE Programme, Hitotsubashi University

039

ヨーロッパ安全保障協力会議（**CSCE**）に関するヨーロッパ政治協力（**EPC**）の発展

山本 健

September 2008



<http://cner.law.hit-u.ac.jp>

Copyright Notice

Digital copies of this work may be made and distributed provided no charge is made and no alteration is made to the content. Reproduction in any other format with the exception of a single copy for private study requires the written permission of the author.

All enquiries to cs00350@srv.cc.hit-u.ac.jp

ヨーロッパ安全保障協力会議(CSCE)に関するヨーロッパ政治協力(EPC)の発展

山本 健

はじめに

20世紀後半、西ヨーロッパ諸国は統合を進展させてきた。それはヨーロッパ石炭鉄鋼共同体(ECSC)より始まり、ヨーロッパ共同体(EC)、そしてヨーロッパ連合(EU)へと拡大・発展を遂げてきた。その統合は、実質的に市場統合を中心とした発展であった。それに対して、政治統合・政治協力の道のりは厳しかった。例えば、ヨーロッパ政治共同体(European Political Community)の創設を目指した協議は1952年より進められたが、それは1954年にヨーロッパ防衛共同体(EDC)構想がフランス国民議会に否決されたとの共に葬られた。1960年代初頭に、フランスによって提唱されたヨーロッパ政治同盟(European Political Union)構想も、フランスの支配を恐れた小国の反対によって実現することはなかった。

政治分野における協力の制度化は、1970年代初頭に発足したヨーロッパ政治協力(European Political Cooperation, EPC)にようやく始まる。1969年12月、フランス、西ドイツ、イタリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルクのEC六か国は、ハーグ・サミットにて新たな政治協議の枠組みの創設について検討を開始することを決定し、六か国は長い協議を経て、1970年11月、ヨーロッパ政治協力と呼ばれるEC諸国間の政治協力を制度化することで合意したのである。今日EUは、政治協力に関して共通外交・安全保障政策(CFSP)を制度化させ、またその一部として、欧州安全保障・防衛政策(ESDP)を発展させている。その起源はこのEPCに遡ることができるのである。

そしてEPCによる政治協力の成功例といわれるのが、ヨーロッパ安全保障協力会議(CSCE)に関する政策協調である。冷戦の東西対立の最中、1960年代中葉より、東側陣営は安全保障に関する全ヨーロッパ会議の開催を繰り返し提唱していた。EPCが1970年に発足したとき、ヨーロッパ安保会議は、中東問題やECの対東側政策と並んで、EPCにおける最初の主要な協議議案の一つとなった¹。そしてこれまで非常に多くの研究が、CSCEの準備とその本会議において、EC諸国はヨーロッパ政治協力を通じて、重要な役割を果たしたと指摘してきた²。

¹ *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland* (以下、AAPD) 1970, Dok. 564, Runderlaß des Ministerialdirektors von Staden, 23.11.1970; Simon Nuttall, *European Political Co-operation*, Oxford: OUP, 1992, p.55. 1970年代前半のデタントの時代における、ECとソ連・東欧諸国との関係については、Takeshi Yamamoto, “Détente or Integration? EC Response to Soviet Policy Change towards the Common Market, 1970-75”, *Cold War History*, 7/1, 2007.

² Schwerin, von Otto Graf, “Die Solidarität der EG-Staaten in der KSZE”, *Europa-Archiv* 15 (1975); Hanns-Jürgen Küsters, “Die außenpolitische Zusammenarbeit der Neun und die KSZE”, in Helga Hafterndorn, u.a., (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse*, Bonn, Köln, 1978; Philippe de Schoutheete, “La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe”, in Philippe de Schoutheete, *La coopération politique européenne*, Bruxelles: Editions Labor, 1980; Götz von Groll, “The Nine at the Conference on Security and Cooperation in Europe”, in David Allen, Reinhardt

しかしながら、これらの先行研究では、そもそも EPC における協力がどのように発展していったのかについて分析を行っていない。その最大の理由は、これまで CSCE や EPC に関する一次史料へのアクセスが制限されていたためであろう。だが、以下の本論で論じるように、ヨーロッパ政治協力の協議枠組みが制度化されただけで、CSCE に関する実際の協力が自動的に進展したわけではない。また中東問題に関しては EC 諸国の見解は分裂し、EPC が共通の立場を構築することができなかつたことも良く知られるところである³。制度枠組みができればどのような分野でも協力が進展するわけではないのである。それゆえ、なぜ、どのように EPC は CSCE に関する協力を進展させることができたのかという問題を検証する意味があるといえよう⁴。

その際、本稿は、CSCE の手続きの問題、すなわち安保会議をどのような形式で開催するのかという問題をめぐる西側陣営内の国際政治過程が、EPC の協力の進展にとって重要であったとの仮説を提示する。西側陣営は、CSCE について EPC と NATO の二つの制度の中で協議を行っていた。それゆえ、本稿は、近年公開された英米仏独の外交史料に基づき、EPC と NATO を比較する形で、上記の仮説を検証する。まず第一節では、この手続きの問題をめぐって、フランスとアメリカの構想が対立し、それが NATO 内の分裂をもたらしたと論じる。次に、NATO 内の見解の相違は EPC 内の協議にも反映され、とりわけ当初、西ドイツとオランダがフランス案に強く反対していた事を示す。第三節では、西ドイツとフランスが歩み寄ることでフランスの構想が修正されたうえ、それが EPC 諸国の多数派に受け入れられてゆく過程を明らかにする。第四節では、EPC 内で唯一フランス案に反対していたオランダがどのようにそれを受け入れるようになり、EPC としての共通の立場が形成されたのかを分析する。そして最後に、その手続きの問題において EPC がまとまったことによって、EPC としての独自性が作り出され、それを元に CSCE において NATO ではなく EPC がイニシアティブを発揮することになったと論じる。

Rummel and Wolfgang Wessels (eds.), *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*, Butterworth Scientific, 1982; Alfred Pijpers, “European Political Cooperation and the CSCE process”, *Legal Issues of European Integration*, Vol.1, 1984; A. Bredimas, “La Coopération Politique Européenne à la Conférences sur la Sécurité et la Coopération en Europe et aux Conférence sur le Règlement Pacifique des Differends”, in C. Stephanou (ed.), *La Communauté Européenne et ses états-membres dans les enceintes internationales*, Athens: Triantafielis, 1985; Clarke, Michael, “Britain and European Political Cooperation in the CSCE”, in Kenneth Dyson (ed.), *European Détente: Case Studies of the Politics of East-West Relations*, F. Pinter, 1986; Hartmut Mayer, “L’Allemagne, la politique de coopération européenne et le processus de la CSCE (1972-1975)”, Élisabeth du Réau et Robert Frank (dir.), *Dynamiques européennes, Nouvel espace Nouveaux acteurs, 1969-1981*, Paris: Publication de la Sorbonne, 2002; Angela Romano, “The Nine and the Conference of Helsinki: a challenging game with the Soviets”, in Jan van der Harst (ed.), *Beyond the Customs Union: the European Community’s quest for deepening, widening and completion, 1969-1975*, Bruylant, 2007.

³ EPC と中東問題については、Panayiotis Ifestos, *European Political Cooperation: Towards a Framework of Supranational Diplomacy?*, Avebury, 1987.

⁴ この論点について筆者は、フランス外交の側面から筆者の基本的立場を提示している。山本健「ポンピドゥとフランスの CSCE 政策、1969-1974 年」『一橋法学』第 7 巻、第 1 号、2008 年。しかし本稿は、フランスのみならず、他の EC 諸国、とりわけ西ドイツとオランダについても分析することにより、EPC における協力の発展をより国際政治史として描く事を試みる。

一 CSCE の手続きをめぐる論争

1970年11月19日、ミュンヘンにおけるEC加盟国の外務大臣たちの会議においてEPCは正式に発足した。それは、緩やかな政治協議の枠組みであった。当初、年2回の外相会議と、年4回の外務省政治局長レベルの協議（政務委員会）が制度化されたが、それらの協議内容に関して、各国は拘束義務を負わないことになっていた⁵。また、ECが超国家組織へと発展していくことに反対するフランス政府の意向を反映して、構成国は同じであってもECとEPCは別個の制度とされ、両者間の法律的なつながりは無いものとされた。EPC諸国間の協議も、手探り状態からのスタートであった。

CSCEは、EPC発足と共に、ベルギー政府の提案によって、EPCにおける最初の協議議題の一つとなった⁶。それを受けて、1971年2月、政務委員会は、下部組織としてCSCE作業グループを設置する。フランスは、このEPC内に設置されたCSCE作業グループにおいて、安保会議の手続きの問題、すなわちCSCEをどのような形の会議として開催するかという問題を集中して検討する役割を担うこととなった。以下に論じるように、このCSCEの手続きの問題が、EPCにおける協力の進展の鍵となることになる。

他方、EPCが発足する以前から、ヨーロッパ安保会議に関しては、すでにNATOにおいて検討が進められていた。そして、1971年から72年にかけて、NATO内における最も顕著な対立の一つが、ヨーロッパ安保会議の手続きをめぐるものであり、フランスとアメリカの間の対立軸がその中心となっていた。この両国はヨーロッパ安保会議を準備し、かつ実施する上での手続きの問題に関して、全く異なった考えを抱いていた。

フランスは、CSCEの形式について、独自のアイデアを発展させていた。フランスは、1970年後半より次第に安保会議の開催に積極的になっていった⁷。その安保会議をできる限り早期に開催したいと考えるフランスは、次のような構想が練り上げていた。まず安保会議の準備協議に関しては、本会議の議題と基本的手続きを決めるためだけの比較的短いものを好んだ。だが本会議については、フランス外務省は、三つの段階で一つの長い大きな会議とするというアイデアを考案する。その第一段階は、外務大臣の会合である。そこでは政治的責任を持つ大臣たちが自由にそれぞれの意見を述べる場になる予定であった。これは、各国がそれぞれのブロックから独立して行動することが望ましいと考えていたフランスの意向に沿うものであった。さらに、外相たちはいくつかの作業委員会を設置する事になっていた。大臣による命令というプロセスを経ることにより、CSCEでの交渉をきちんと制度化するねらいがあった。第二段階は、各委員会レベルにおける本格的な交渉のフェーズとなり、実質的な議題について議論されることになっていた。そして第三段階では、再び大臣級会議が招集され、第二段階の事務レベルでの交渉の結果を最終的に承認することになっていた。つまり、会議そのものが時間をかけて実質的な協議を行えるものにしようとしたのである。このようにして、フランスは早い段階での、そして実質的なヨーロッパ安保会議の開催を目指したのである。

⁵ 後に、外相会議は年4回、政務委員会は回数制限を設けず開かれることとなった。

⁶ Romano, op. cit., p. 85.

⁷ この点について詳しくは、山本、前傾論文、107-11頁。

他方アメリカは、長い準備協議と短い一回限りの外相会議が望ましいと考えていた⁸。準備期間を長くすることによって、NATO は安保会議のプロセスを完全にコントロールできるだろうと、アメリカは主張していた。イギリスの史料によると、アメリカにとって重要なのは、「もし準備協議のいずれかの段階で、[安保] 会議が価値のある結果に至る可能性が非常に小さいことがわかったら、そのプロセスを中断することが可能になる」事であった⁹。言い換えれば、準備期間を長くすることで、アメリカは安保会議に至る流れを途中で止める可能性を保持しようとしたのである。

米仏は互いにその政策を非難しあった。アメリカ政府によれば、フランスの手続きについての提案は、状況をコントロールできないまま CSCE に突進するようなものであり、根拠のない「平和ボケ euphoria」をもたらしかねないものであった¹⁰。それゆえ、アメリカは早期の安保会議開催に反対していたのである。しかしフランス側は、アメリカの主張する長い準備段階は、そこで果てしない議論を生み出すだけであり、西側は安保会議の開催を避けようとしているのだとの印象を西側の世論に与えてしまうだろうと厳しく批判した。フランスは、準備会合を長くすれば、本会議開催が永遠に延期されてしまうことを懸念していた¹¹。フランスにとって、アメリカの考えはあまりに消極的で、「非現実的」であり、逆に自分たちの手続きに関する提案は、より实际的で、世論にもアピールするものであると考えていたのである¹²。

手続きに関する米仏対立は、また NATO 内の意見の分裂をもたらした。フランスのアイデアが提案されたとき、デンマークとノルウェーはそれを概ね支持した¹³。イギリスもフランス案を前向きに評価していた。しかし、他の NATO 諸国は、準備期間を比較的短くするというフランスの提案に反対であった。特にトルコ、ギリシャ、オランダ、西ドイツは、アメリカの長い予備・準備協議をするという考えに賛同し、外相レベルの会議が開催される前に全ての準備が徹底的になされなければならないと主張したのである。このように、手続きに関する NATO 内の意見は分裂し、NATO はこの問題について意見をまとめることができなかった。

二 西ドイツとオランダの反対

NATO における見解の対立は、EPC における協議にも反映された。1971 年初頭に、フランスは、上記の安保会議の手続きに関する独自の案を EPC 諸国に提示したが¹⁴、EPC 内でも、特に西ドイツとオランダが、フランス案に強く反対した。

西ドイツ政府、とりわけ西独外務省は、当初フランスの手続きの考えをアメリカとは別の観点から嫌っていた。当時、西ドイツは、1970 年より東西ドイツ間で関係正常化のため

⁸ The National Archives (Public Record Office), Kew, London (以下、TNA). FCO 41/884, US Delegation. Procures, 6.4.1971.

⁹ TNA. FCO 41/890, Procedure for a Conference on European Security: US Views, undated.

¹⁰ Ibid.

¹¹ TNA. PREM 15/1522, Paris tel no. 1109 to FCO, 17.9.1971.

¹² TNA. FCO 41/885, SPC Report on East-West Negotiations, undated.

¹³ TNA. FCO 41/893, Lever to Braithwaite, 5.11.1971.

¹⁴ TNA. FCO 41/883, Palliser to Cable, 5.3.1971; Ministère des Affaires Etrangères, Paris (以下、MAE), Série Europe 1971 - juin 1976, carton 2921, circulaire no. 119, 8.4.1971.

の交渉を続けていた。それまで西ドイツ並びに西側諸国は、東ドイツを国家として承認してこなかった。1969年末に西ドイツの首相となったブラントは、東西間の緊張緩和を進めるために、東ドイツの存在を事実上承認する準備があった。だが、西ドイツにとって重要であったのは、東ドイツに、「国際法的」承認ではなく、あくまでも「事実上の」承認という微妙な形態を受け入れさせることであった。それゆえ、西独外務省は、東ドイツが間違いなく参加することになる安保会議開催の前に、二つのドイツの間の問題が解決されなければならないと考えていた。というのも、もし交渉が妥結する前に東ドイツが安保会議に参加することになれば、それは東ドイツを多国間の国際会議において国際社会の一員として認めてしまう事を意味し、ひいては東ドイツの交渉の立場を強化してしまう可能性があったからである。そのため、ボン政府は、フランスの構想よりも、アメリカの長い準備という考えを好んだ。CSCE 本会議の開催を遅くするためにも、その準備を包括的なものにし、長引かせることは西ドイツの利益にかなっていないと考えられたからである¹⁵。

さらに、西独外交官たちは、フランスが EPC を支配する事も恐れていた。彼らは、フランス政府が、EPC の中でフランスの立場を強化しようとしていると考えていた。それゆえ、西独外務省は、アメリカの反感を買わないように気を使い、EPC の中でアメリカの見解の代弁者のように振舞った¹⁶。以下で論じるように、西ドイツのフランスに対する態度は後に徐々に変化していくが、EPC 発足当初、その協議の中で安保会議について協力的ではない態度を西独外務省が取る理由は十分あったのである。

オランダもまた EPC の中で非常に非協力的であった。オランダは長い間、ヨーロッパ共同体の中でフランスと対立を続けていた。1960年代初頭、フーシェ・プランと呼ばれたド・ゴールのヨーロッパ政治同盟構想を妨げたのはオランダであった¹⁷。さらに、オランダ政府は、1969年に政治同盟構想が再び取上げられたとき、非常に否定的な態度を取っていた¹⁸。それゆえ、EPC の中で、オランダは、安保会議についての協議は NATO 内でなされるべきであると主張し、EPC 内での合意を形成することを妨げたのだ¹⁹。さらに、NATO におけるオランダ代表は、本国よりフランスを孤立させるよう訓令を受けていた²⁰。こうして、オランダはフランスの手続きに関する構想に反対し、アメリカのアプローチを熱心に支持したのだ。

イタリア、ベルギー、ルクセンブルク外相も、当初、CSCE の準備はその議題についてすばやく合意することに限定すべきとするフランスの主張を受け入れることに躊躇してい

¹⁵ Politisches Archiv, Auswärtiges Amt, Berlin (以下、PAAA), B-40, Bd. 187, Aufzeichnung. Betr.: KSE; hier: Verfahrensfragen, 4.10.1971; TNA. FCO 41/888, Palliser to Simpson-Orlebar, 24.9.1971.

¹⁶ PAAA, B-40, Bd. 189, Sachstand. Thema: KSE - französische und deutsche Haltung; Koordination durch die Sechs, 16.2.1971; MAE, Série Europe 1971 - juin 1976, carton 2921, Paris tel nos. 190-193 à Repan-Bruzelles, 8.4.1971; AAPD 1971, Dok. 128, Anm. 3, p. 612.

¹⁷ Jeffrey W. Vanke, "An Impossible Union: Dutch Objections to the Fouchet Plan, 1959-62", *Cold War History*, 2/1 (2001).

¹⁸ Anjo Harryvan and Jan van der Harst, "Swan Song or Cock Crow? The Netherlands and the Hague Conference of December 1969". *Journal of European Integration History*, 9/2 (2003).

¹⁹ MAE, Série Europe 1971 - juin 1976, carton 2921, circulaire no. 119, 8.4.1971; TNA. FCO 41/888, Palliser to Simpson-Orlebar, 24.9.1971.

²⁰ TNA. FCO 41/885, Grattan to MacDonald, 29.4.1971.

た²¹。結局、1971年の間、EPCはCSCEに関して「一つの声」を形成することはできなかった²²。むしろ、CSCEに関してEPC内で協議された問題は手続きの問題だけではなくた。だが、EPCでの安保会議についての議論は、その当初、NATO内で行われていた議論を超えるものではなかった。EPCとしての独自性は打ち出せず、むしろ手続き問題に関する意見の分裂の結果、あるイタリアの外交官が1971年秋の時点で述べたように、「EC六か国の政治委員会における議論は、非常に無益なもの」となっていたのである²³。

三 仏独の歩み寄り

安保会議に関するEPCの協議が有益なものとなっていったのは、CSCEの手続きの問題に関してフランスと西ドイツが歩み寄りをみせたからであった。一方で、1971年後半になると、西ドイツは、CSCEの主要議題の一つであった人・思想・情報の移動の自由の問題に関して、EPC諸国、とりわけフランスの支持を必要とするようになっていた。この問題について、西ドイツは着実に漸進主義的なアプローチを好んでいたが、ソ連に対してより強硬な態度を取るべきであると考えていたアメリカとイギリスによって強く批判されていた²⁴。むしろ、人・思想・情報の移動の自由については、フランスの立場が西ドイツの立場により近かった。だが、フランスの支援を得るためには、手続きの問題についての両国の意見の相違を縮めなければならなかった。

それゆえ、西ドイツ政府は、CSCEの手続きに関して政策の変化を示し始めた。実際、1971年9月、西ドイツ側は仏外務省に、フランスの三段階会議の考えを考慮しているとのめかしている。しかし、西独政府は、安保会議の準備段階は数ヶ月継続すべきであると強調した²⁵。CSCE本会議についてはフランスの提案を受け入れる準備があったものの、東西ドイツ間の交渉がまだ続いていたため、西ドイツ政府としては、安保会議の準備段階を短くすべきとするフランスの考えを受け入れることについては依然として躊躇があった。

その代わりに、ブランド政権は、別の提案をもってしてフランスや他のEPC諸国を説得しようとした。これは、ブランドが提案したアイデアから始まった。クリミア保養地オレアンダにおいて1971年9月にブレジネフと会談した際、西独首相は、CSCEの大臣級会議を開く前にプレ会議(Vorkonferenz)を開催する事を提案していた²⁶。西独外務省は、このブ

²¹ MAE, Série Europe 1971 - juin 1976, carton 3791, NOTE. a.s. Discussion relative à la Conférence européenne sur la sécurité et la coopération en Europe au cours de la réunion des ministres des affaires étrangères des Six, 12.5.1971.

²² TNA. FCO 41/888, Palliser to Simpson-Orlebar, 24.9.1971; MAE, Série Europe 1971 - juin 1976, carton 2922, Note. a.s. Rapport du Comité politique sur la CSCE, 30.10.1971; AAPD 1971, Dok. 409, Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden, 22.11.1971.

²³ TNA. FCO 41/888, Rhodes to Braithwaite, 24.9.1971.

²⁴ この点について詳しくは、山本健「CSCEにおける人の移動の自由および人権条項の起源 - NATOによるデタントの変容、1969-1972年-」『現代史研究』第53号、2007年。

²⁵ MAE, Série Europe 1971 - juin 1976, carton 2922, circulaire no. 344, 23.9.1971.

²⁶ AAPD 1971, Dok. 311, Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in Oreanda, 17.9.1971. プレ会議に関するブランドとブレジネフとの間の意見交換は進展しなかった。ブランドの考えでは、プレ会議とCSCEの準備協議は別のものではなかった。しかし、ブランドはプレ会議の考えを受け入れる姿勢を示しつつも、それを準備協議であると解釈しようとした。それゆえ、ブランドはそれ以上この問題について議論するのを止め、話題を変えたのだった。

ラントの提案を取上げ、それをボンとパリ（そしてワシントン）との間の手続きに関する問題についての調停案として利用しようとした。西独外務省の考えは次のようなものであった。第一に、大使級の予備協議をヘルシンキで行う。そして、事務次官級あるいは副大臣級のプレ会議を開催する。そして最後に、大臣級の安保会議を開催するというものであった。この考えは、安保会議の準備段階を長くするという点で、アメリカの考えに近いものであった。しかし、西ドイツ政府は、予備協議のある段階で大使級会談を、副大臣級に格上げすることによって、準備協議が進展しているという印象を与えることができる、とフランス側に説明した²⁷。さらに、西独側は、1971年10月7日のEPCのCSCE作業グループ会合において、プレ会議の考えは、フランスの三段階構想と合致すると主張し、そのアイデアを売り込もうとした²⁸。結局、1971年末までに、西独政府の新しい構想はフランスと他のEC諸国によって拒否された。CSCEのためにプレ会議をわざわざ開催する必要はないとみなされたからであった²⁹。しかし、西ドイツによるフランスとの協力を進めようとする試みは無駄ではなかった。というのも、フランス側もまた西ドイツ側へ歩み寄りを示したからである。

すでに見たように、フランスの最初の構想は、NATO 各国の反対に直面していた。その三段階会議構想を受け入れてもらうために、フランスは従来の立場を若干修正する必要があった。CSCEの準備期間は短くすべきであるというフランスの意見に、EC諸国、とりわけ西ドイツが反対していた。ブランド政権は、安保会議開催前に東ドイツとの関係正常化交渉を終わらせたいと考えていたが、短い準備期間は安保会議が早期に開催されてしまうことを意味したため、西ドイツにとって好ましくなかったからである。フランスは、それゆえ、この点について譲歩が必要であると認識していた。

安保会議についてEPC諸国との協力をさらに進めるため、フランスはより建設的な態度を取るようになる。1971年秋までに仏外務省は、準備協議では安保会議の議題と手続きについてのみ取り決め、実質的な議論はすべきではないとする従来の立場から後退し始めていた。たとえば、10月1日の仏・西独協議で、仏外務省政治局次長ジュルジャンサン(Jean-Daniel Jurgensen)は、多国間準備協議は会議の中身についてある程度までは議論する事になるだろうと述べている。ただし、フランス側は、そのような協議が、安保会議に外相が集まった際にすでに完全に出来上がった文書に調印するだけになってしまうまで徹底的なものになってはならないとも強調した³⁰。安保会議は、あくまでも外相たちがそれぞれの立場から自由に議論できる場にならないといけないと考えており、またメインの交渉の場は準備協議ではなく、あくまでも本会議でなければならなかったのである。

フランスはただその立場を後退させただけではなかった。より重要なのは、フランスが手続きに関して新たな、そして非常に重要なアイデアをさらに考案したことである。12月10-11日、EPCのCSCE作業グループにおいてそれは初めて提示された。そこでフラン

²⁷ MAE, Série Europe 1971 - juin 1976, carton 2922, Paris tel nos. 1317/1320 to Bonn, 5.10.1971.

²⁸ Ibid., Paris tel nos. 1342-45 to Bonn, 11.10.1971.

²⁹ PAAA, B-40, Bd. 193, Aufzeichnung. Betr.: Sitzung des Unterausschusses KSE des Politisches Komitees der Sechs in Brussel, 15.12.1971.

³⁰ PAAA, B-40, Bd. 190, Vermerk. Betr.: Sitzung der deutsch-französischen Studiengruppe in Bonn am 1. Oktober 1971, hier: Behandlung des Themas KSE, 4.10.1971.

スは、CSCE の第二段階において、実質的な協議を行うことになる、政治、安全保障、文化、経済の各委員会のための作業指令文書(mandate)を多国間準備会合にて作成するのがよいとの提案を行ったのである。フランスの三段階会議構想では、第一段階の外相会議において、外相たちが、第二段階における事務レベルの実質的な協議のための委員会を設置する事を決定することになっていた。作業指令文書を作成するというフランスの新提案は、その第二段階における委員会のあり方を事前により明確に設定することになることを意味した。また、そのような作業指令文書を作成することによって、本会議前の多国間での準備が、より実質的で、そしてあまり短期間では終わらないような協議になる事も意味した。そしてなおかつ、この新提案の中でも、フランスのもともとのアイデアである三段階会議という安保会議自体のあり方は意味を失わず、むしろそれがより洗練されたものになる事を意味したのであった。

それゆえ、1972年1月までに、西ドイツはそのプレ会議の考えを取り下げ、フランスの三段階会議の構想を受け入れることとなった³¹。フランスの構想に合わせて CSCE のための多国間準備を始めることに合意しながら、西ドイツは、東西両ドイツ間の交渉と CSCE の準備協議とを連関させる事を考えていた。つまり、もし東ドイツが西ドイツとの二国間交渉を進めようとしなければ、ボンは、独独交渉に決着が着くまで、CSCE 準備協議における作業指令文書の作成を終わらせないとしたのであった³²。

フランスの提案は、西ドイツをはじめ、イタリア、ベルギー、ルクセンブルクに受け入れられ、EPC の中に広がった³³。手続きの問題に決着が着くことによって、安保会議に関するフランスと西ドイツの立場は、MBFR と CSCE の関係の問題を除いて、収斂していった。この仏独和解は西ヨーロッパ諸国内での協力の発展の基盤として役立つことになるのである。

手続きに関して、EC 諸国の多数がフランス案に合意したことは、EPC の協議にとって非常に重要であった。上記のように、NATO 内では、手続きの問題に関して米仏間の対立が続いていた。それゆえ、NATO 内での CSCE についての研究は、準備協議の中身について十分に取り扱えていなかった。つまり、手続きに関する見解の相違のために、安保会議の前段階に関して具体的で詳細な準備をすることが妨げられていたのであった。EPC はそうではなかった。たしかにオランダは依然としてアメリカの立場を支持していたが、EPC 内の多数派はフランスのやり方に同意することになった³⁴。それゆえ、EPC 内の協議では、フランスの作業指令文書プラス三段階会議のアイデアが「作業仮説」として採用され、それに基づいて CSCE に向けての政策の協議が積み重ねられていったのである³⁵。最も重要な点は、EPC の手続きについての作業が十分に準備されていたことによって、EC 諸国は

³¹ MAE, Série Europe 1971 - juin 1976, carton 2923, NOTE. A/S: Évolution récente conversations sur la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, 26.1.1972; TNA. FCO 41/1052, Bonn tel no. 170 to FCO, 9.2.1972.

³² TNA. FCO 41/1041, Bonn tel no. 392 to FCO, 17.3.1972.

³³ MAE, Série Europe 1971 - juin 1976, carton 2923, NOTE. A/S: Évolution récente conversations sur la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, 26.1.1972; TNA. FCO 41/1052, Bonn tel no. 170 to FCO, 9.2.1972.

³⁴ TNA. FCO 41/1052, Braithwaite to Brimelow, 10.2.1972.

³⁵ TNA. FCO 41/1065, Staples to Braithwaite, 19.7.1972.

CSCE の多国間準備協議においてイニシアティブを取ることができるようになったということである。そして、その成功によって、EPC 諸国は CSCE 本会議の交渉においてもさらに協力を進めることとなったのである。この意味で、手続きの問題は、ヨーロッパ政治協力の発展を理解する上で非常に重要な問題であったのである。

四 オランダの変化

EPC 諸国の中ではオランダが唯一の非協力的な国となった。オランダは依然としてフランスの三段階構想に反対しており、1972 年前半を通じてアメリカの手続きに関する立場を支持し続けた。しかし、秋の終わりまでにオランダはフランスの構想を受け入れ、EPC の枠組みにおいてより協力的になってゆく。このオランダの態度の変化は次の四つの理由から説明できる。第一に、1972 年 7 月 1 日より、オランダが EC 閣僚理事会の議長国を引き継いだことが重要である。それは、EPC での協議の議長国を自動的に引き受ける事を意味した。明らかに、この役割を引き受けることになったことによって、異なった意見を調整するためにも、議長国としてのオランダはより協力的な態度を取る事を要求されることになったといえる。それゆえ、オランダ政府は EPC 内の協議におけるひとつの重要な要素であった手続きの問題について頑なな態度を取り続けることが困難となったのである。

第二に、外務大臣の交代がオランダがヨーロッパ政治協力についてより建設的な態度を取ることを容易にした。オランダの前外相ルンス(Joseph Luns)は、親米派として、そしてソ連に対するタカ派として有名であった。しかし、1971 年 7 月にルンスの後を引き継いだ新外相シュメルツァー(Norbert Schmelzer)は、デタントとヨーロッパにおける政治協力について、前任者よりも共感を持っていた³⁶。他の NATO/EPC 諸国と比べると、オランダ政府は依然として強硬派であり、ルンスからシュメルツァーへの交代によって眼に見える政策の変化が即座に起こったわけではない。しかし、シュメルツァー率いるオランダ外務省は、それ以前よりも、相対的によりスムーズに EPC 内の主流派の意見に同調し、より柔軟で協力的な態度を取ることができたと考えられる。

オランダの立場の変化の第三の理由は、イギリスが EPC の議論に参加するようになったことである。1971 年の間、オランダが EPC において非協力的な態度を取っていた主な言い訳の一つは、イギリスの不在であった。もしイギリスが含まれていないならば、ヨーロッパ諸国間の政治協議は全く役に立たないと主張することで、オランダはその自らの態度を擁護していた³⁷。しかし、イギリスの EC 加盟交渉が 1971 年後半に妥結すると、イギリスは、1972 年 2 月より EPC の協議に参加する事を認められた。その結果、オランダは、非協力的な態度を取り続ける重要な理由の一つを失ったのである。

さらに、イギリスの対 CSCE 政策は全般的にフランスのそれと近いものであった。とりわけ、EC (そして EPC) に加盟する以前よりすでに、英外務省は、フランスの三段階会議構想が安保会議を有益なものにする構想であるとして、検討に値する価値が十分にあると

³⁶ Jan van der Harst, "The Netherlands, the Gaullist challenge and the evolving Cold War, 1966-1973", in N. Piers Ludlow (ed.), *European Integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1973*. London: Routledge, 2007.

³⁷ TNA. FCO 41/888, Rhodes to Braithwaite, 24.9.1971.

評価していた³⁸。実際、1972年9月に、イギリス政府は、フランスの三段階手続きのアイデアを受け入れる旨を公的に明言していた³⁹。それゆえ、イギリスがECの政治協議に参加したことによって、オランダの孤立感が高まることになった。EPCの議長国として、オランダ自身が孤立するような態度を取り続けることは難しかったのである。

最後に、アメリカのCSCEへの態度が緩和したこともオランダの態度が変化した一要因であったかもしれない。オランダのもう一つの懸念は、EPCとNATOの間の溝が広がってしまうことであった。例えば、1972年5月27日に、ルクセンブルクにおいてEPC外相たちが集まったとき、シュメルツァーは、EPCとNATOとの間の関係について強い懸念を持っている事を強調していた⁴⁰。EPC諸国が一致してアメリカに対抗するような状況になる事を避けるために、オランダはEPCにおける協議においてアメリカを代弁するようなかたちで努力していた。しかし、1972年秋までに、アメリカはCSCEに関して、ヨーロッパ側により歩み寄る政策を取るようになっていた。そのときまでに、ホワイトハウスは、CSCEがもたらす結果は予測できるものであり、それは重要なものとはならないだろうと結論付けていた。例えば、キッシンジャーのスタッフによって作成されたメモランダムによると、CSCEの議題の一つとなる予定であった国家間関係の原則についての宣言は凡庸な言葉の羅列であるとされた。安保会議では、信頼醸成措置として軍隊の移動について最小限の制約が採択され、また人・思想・情報の移動の自由という議題は重要な一步として称賛されるであろうが、東側は結局一般的な約束をするだけで、信頼醸成措置や人道的問題については言い逃れをするであろうから、ほとんど何も変わらないであろうと分析されていた⁴¹。それゆえ、ワシントンにとって、多国間のヨーロッパ会議は、せいぜい、「象徴的な措置であり、その中身よりも、心理的な雰囲気にとってより重要」なものであった。それゆえ、そのメモランダムは、こう提言していた：

それゆえ、アメリカにとっての主要な問題は、東西間の交渉や議論ではなく、同盟の取り扱いという問題である。

—われわれはこの〔CSCEに関する〕取り組みから、幻想を最小限にし、同盟の一致団結を最大限にしなければならない。

—このことは、NATOの中で、ヨーロッパのコンセンサスに進んで従う事を意味する。⁴²

CSCEに関してのアメリカの利益は、東側陣営と意味のある協定を結ぶことよりもむしろ、西側陣営内の結束を維持することであったのである。その結果、もしアメリカが安保会議の手続きの問題についてフランスの路線に従うようになれば、オランダがEPC内で非妥協

³⁸ TNA. FCO 41/888, Bridges to Wiggan, 23.9.1971.

³⁹ MAE, Série Europe 1971 - juin 1976, carton 2922, circulaire no. 400, 9.9.1972.

⁴⁰ TNA. FCO 41/1053, EEC Political Consultations/Ten Foreign Ministers' Meeting, Luxembourg, 27 May 1972, undated.

⁴¹ Memorandum From Helmut Sonnenfeldt of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), *Foreign Relations of the United States 1969-1976*, Vol. XXXIX, European Security, Doc. 110, undated (1972).

⁴² Ibid.

的な態度を取り続けることは意味を失うことになった。オランダ政府が当時、アメリカ政府内の政策の変化についてどれほど明確に認識していたのかについては不明である。しかしながら、全体的な傾向は、フランスのアプローチが多数派の支持を得る流れとなっていた。そのような状況で、オランダは EPC 内の主流に合わせていくことになっていったのだろう。

手続きの問題に関するオランダの譲歩によって、最終的に CSCE の準備協議に向けて EPC が共通態度をとるための道が開かれた。1972 年 10 月 5/6 日に開かれた EPC の CSCE 作業グループにおいて、オランダはついに、手続きに関する問題の最終決定は NATO において決定されるべきであるとの条件付きながらも、EPC 内ではフランスの路線を支持するようになった⁴³。多国間準備協議において CSCE の議題の中身についてどこまで議論されるべきかといった問題はまだ論争点として残っていた。しかし、オランダの譲歩のおかげで、EPC 諸国は CSCE の準備に関する協議を進めることを可能にした重要な合意に達した。そして、1972 年 11 月 20/21 日にハーグで開かれた EPC 外相会議において、CSCE 作業グループが準備した基本文書が採択されるに至ったのである⁴⁴。その後、EPC 諸国は、CSCE の多国間準備協議と CSCE 本会議において、積極的なイニシアティブを取っていくことになるのだった。

おわりに

なぜ EPC は、CSCE に関してその協力を進めることができたのだろうか。あるいは、なぜ NATO ではなく EPC がイニシアティブを取るようになったのだろうか。確かに、NATO よりも EPC における協力がより進むための背景要因が三つあった。第一に、NATO では常駐代表によって協議が進められたのに対して、EPC では、関係各国から専門外交官が直接集まって協議が進められたことが挙げられる。これらの外交官たちは、厳格な訓令に縛られたおらず、それゆえ、諸問題に関してより自由にそして「ギブ・アンド・テイクの精神」で議論することができた⁴⁵。第二に、EPC は相対的により近い意見を持ったグループであった。というのも、CSCE について非常に否定的なアメリカや、逆に非常に積極的なスカンジナビア諸国のような極端な見解を持つ国が含まれていなかったからである⁴⁶。それゆえ、EPC は協議を進展させることが NATO よりも容易となる枠組みであったといえる。そして最後に、EPC 諸国はその政治協力について積極的な期待を持っていた。1972 年 1 月にオランダの外交官はこう観察してる。「政治協議のこのプロセスは多くの時間を無駄にしたし、まだ具体的な成果を生み出していないけれど、それは真に効果的な協力を伴うことになるかもしれない緊密な関係の先導者であり、このことは取り組む価値があるという全般的な思いがメンバー諸国間にある」。これらの要素は、EPC の協力を進める上でプラスに働く要因であった。

しかし、これらの背景要因だけでは EPC がなぜイニシアティブを取ることができるよう

⁴³ MAE, Série Europe 1971 - juin 1976, carton 2924, circulaire no. 445, 10.10.1972; TNA, FCO 41/1054, FCO tel no. 298 to UKDEL NATO, 9.10.1972.

⁴⁴ MAE, Série Europe 1971 - juin 1976, carton 3791, NOTE sur CSCE, 16.11.1972; *ibid.*, carton 2925, circulaire no. 532, 21.11.1972.

⁴⁵ TNA, FCO 41/1052, Braithwaite to Tickell, 1.3.1972.

⁴⁶ *Ibid.*

になったのかを説明するには不十分である。特に、西ドイツやオランダが、EPCがNATOやアメリカと対立するような形になる事を恐れ、両国はEPC内でアメリカの見解を代弁するような立場をとり、CSCEに関するEPCの協議内容は、すでに先行していたNATOにおける検討を超えるものとはならなかったからである。つまり、当初、EPCは独自性を発揮することができなかつたのである。

EPCがCSCEにおいて活躍するきっかけとなったのは、CSCEの手続きの問題であった。安保会議の形式をどのようにするのかというテクニカルな問題は、これまでほとんど注目されてこなかった。しかし、EPCの協力の進展という観点から分析したとき、それは重要な役割を果たしたといえる。なぜなら、その問題において、EPCはNATOとは異なった独自性を発展させ、それがイニシアティブを取る基盤となったからである。手続きの問題に関して、フランスとアメリカは対立する考えを持っていた。その対立はNATO内の意見も分断させ、その結果、NATOはこの問題でイニシアティブを取るができなかつた。当初、NATO内の分裂は、EPC内の意見対立にも反映された。しかし、フランスと西ドイツが互いに協力を求め合い、歩み寄りを見せた結果、修正されたフランスの構想 — 作業指令文書プラス三段階会議 — がEPC諸国の多数派の支持を得ることとなった。それはEPC内で「作業仮説」として採用され、それに基づいてEPCは協議を重ね、独自の成果を蓄積することができた。安保会議とその準備をどのようなものにするのかについて明確なビジョンを積み上げてきたEPC諸国は、CSCEの多国間準備協議においてイニシアティブを発揮することとなり、それは大きな成功を収めることとなったのである⁴⁷。ヨーロッパ諸国との対立を避けるため、アメリカがEPCにイニシアティブを取るよう任せるようになっていたことも後押しとなった⁴⁸。そして準備協議におけるEPCの成功は、CSCE本会議におけるEPC諸国のさらなる協力をもたらすことになったのである。ヨーロッパにおける政治協力は、その枠組みを制度化するだけでは進展しなかつた。CSCEに関するその協力は、CSCEをより積極的に利用しようとする思惑の中で、手続きという具体的な問題における協力の基盤のうえに積み重ねられたものだったのである。

⁴⁷ *Documents on British Policy Overseas, III, II, Doc. 37, Mr. Elliott (Helsinki) to Sir A. Douglas-Home, 13.6.1973.*

⁴⁸ Michael C. Morgan, "The United States and the Making of the Helsinki Final Act", in Fredrik Logevall and Andrew Preston (eds.), *Nixon in the World: American Foreign Relations 1969-1977*, Oxford, (forthcoming, 2008).