国　際　情　勢
総　　目　　次

ロシア連邦保安庁所蔵史料にみる大島駐独大使―1942年 …… 2

サッチャー政権のヨーロッパ政策と欧州政治協力
―単一欧州議定書と欧州政治協力事務局の設置をめぐって、1984-1986年― …… 13

「特別な関係」という考え方――英米関係の現在と日本 …… 43

ウッド・マクリントック報告の一端から垣間見る1970年代の米軍基地政策 …… 55

エルサレムのパレスチナ人の居住権をめぐる最近の状況 …… 64

内戦理論・分析枠組みにおけるシリア内戦の位置づけ …… 71

ロシア連邦保安庁所蔵史料にみる大島駐独大使―1942年

問題意識 …… 3

1　大島大使の東部戦線視察旅行 …… 3

2　対英戦への幻想 …… 7

3　ベルリン在欧大公使会議 …… 9

4　実現せざる共同軍事作戦 …… 10

問題意識

大島浩の名で想起されるのは、ナチス・ドイツと日本の急接近に多大な影響を及ぼした人物だという点である。1936年11月25日に締結された日独防共協定を、仮想敵国を限定しない一般的な軍事同盟に発展させたいというドイツ側の要望に従い、彼は白鳥敏夫駐伊大使とともに防共協定強化交渉を強力に推し進め、1938年10月8日には駐独大使に就任した。

大島の行動は、仮想敵国をソ連に限定し、ドイツと欧州諸国との間で戦争が勃発した際、ドイツを支援するために参戦することを義務付けられたくない東京の意向を全く無視するものであった。1939年8月23日の独ソ不可侵条約の締結に際し、ドイツとソ連の接近を事前に察知できなかった大島は責任をとって大使の職を退くが、日独伊三国同盟の締結を受けて1940年12月20日再び駐独大使を拝命、ドイツ降伏まで活躍した[(1)]。

さて、大島の経歴を簡単に述べてきたが、果たして彼は戦前・戦時中を通じて、ドイツの外交・軍事戦略に唯々諾々と従い、ドイツ側の意向を無批判に日本に押しつけるだけの役割しか果たさなかったのであろうか。

本稿の目的はこうした問題を明らかにすることだが、その際ロシア連邦保安庁中央公文書館（TsAFSB）所蔵の史料を渉猟したドミトリー・ホフロフ（Dmitri Khokhlov）の論考「独ソ戦線における大島浩日本大使[(2)]」に依拠することになる。

ホフロフの論文に依拠する理由は二点ある。第一に、中央公文書館はロシア連邦大統領公文書館（APRF）と同様、外国人研究者のアクセスがほぼ不可能という制約によるものである。第二に、ホフロフの論文はそうした閲覧困難な史料を利用しており、戦時中の大島の足跡の中でも、これまで触れられてこなかった1942年の東部戦線への視察旅行の模様を明らかにしており、二次史料でありながら重要性をもつためである。

1　大島大使の東部戦線視察旅行

そもそも独ソ開戦後の日本の行動に関して、ドイツ指導部においてはシンガポール攻撃を要請するヒットラー（Adolf Hitler）と、ソ連への攻撃を求めるリッベントロップ（Joachim von Ribbentrop）外相との間で異なる軍事的路線が存在していた。

リッベントロップ自身は独ソ開戦前、ヒットラーと同様日本が英国と戦い、シンガポールを占領することを求めていた。ところが開戦後、彼は日本を英国ではなくソ連との戦いに突き込ませようとしたのである。

確かに、米国の対独参戦前にソ連を短期間で撃破しなければならない点においては、ヒ

ットラーとリッベントロップは一致していた。しかしながら、そのために日本の協力を得る必要があるかどうかについては、考えが異なっていたのである[3]。

一方大島大使は、当初二人の路線の違いを認識しておらず、単にドイツ側の意向を東京に伝えるだけであった。たとえば1941年6月28日大島は、リッベントロップが対ソ参戦を求めてくるのはヒットラーの意向によるものであるとの判断を東京に送っている[4]。

大島のこうした姿勢が変化するのは11月27日、東郷茂徳外相からベルリンの日本大使館宛ての電報を受け取ってからであった。東郷は大島に対し、日本の軍事作戦が南方で行われている間、ソ連に対する軍事行動は差し控えられることをヒットラーに説明するよう訓令していたのである[5]。

その後大島は、ヒットラーおよびリッベントロップと会談を行うたびに、ソ連ではなく英国の打倒を目的とした日独共同軍事作戦を提案するようになる。ところがドイツ一国でソ連を屈伏可能と考えるヒットラーは耳を貸そうとせず、日本の軍事力が分散されると警告した。そしてリッベントロップはヒットラーの考えを知りつつも、大島と一対一で会談を行う際には日本の対ソ武力行使を慫慂するのであった[6]。

大島大使の東部戦線視察旅行は、このように日独双方の見解が一致を見ない中で行われた。この旅行は、日本の対ソ参戦に最も積極的であったリッベントロップの発案と考えられる。

この時、ドイツ陸軍参謀本部東方外国軍課長代理のフリードリヒ・シルトクネヒト（Friedrich Schildknecht）少佐は1942年7月末、同課長ラインハルト・ゲーレン（Reinhard Gehren）少佐より、大島大使一行に随行するよう命じられた。シルトクネヒトはウクライナ西部・ヴィンニツァ郊外の総統大本営で、参謀本部第4部駐在武官室長のフリードリヒ・メレンティン（Friedrich von Mellenthin）中佐から詳細を伝えられた。

それによると大島一行は8月1日にヴィンニツァに到着、その後すぐ前線に向かうことになっていた。視察ルートはオデッサから始まり、ニコラエフ、シンフェロポリ、セヴァストポリ、マリウポリ、スターリノ、ロストフ・ナ・ドヌーを経てキエフに至り、ヴィンニツァを経由してベルリンに戻るというものであった。

ドイツ側からはシルトクネヒトの他に、国防軍情報部外国課長レオポルト・ヴュルクナー（Leopold Bürkner）海軍中将、陸軍総司令部の外交代表のハッソー・フォン・エッツドルフ（Hasso von Etzdorf）が随行した。日本側随行者のうち一人は大使館付陸軍武官の西郷従吾中佐であった[7]。

7月31日夜6時にベルリンを経った大島一行は、総統大本営に程近い外務省官舎に到着、夜8時からの晩餐会に参加した。このときリッベントロップは姿を現さなかったという。代わりにドイツ外務省側として大島一行を接待したのは、首席通訳官のパウル=オットー・

シュミット（Paul-Otto Schmidt）であった。

夕食後大島は、モスクワのドイツ大使館で勤務経験があり、1940年秋にモロトフ（Vyacheslav Molotov）外務人民委員がベルリンでヒットラーと会談した際に通訳を担当していた東方問題首席顧問のグスタフ・ヒルガー（Gustav Hilger）と会った。

ヒルガーは、ドイツ政府がモスクワのドイツ大使館からの情報、特にソ連の政治・経済の発展、産業力に関する情報を正当に評価していれば、対ソ開戦には至らなかったであろうと不満を漏らした[(8)]。

スターリノ滞在初日（8月3日）の夜、大島一行はヴィルヘルム・リスト（Wilhelm List）元帥を訪問した。この時リストは、コーカサス方面にドイツ軍が攻勢をとるためには戦力が不足しているだけでなく、油田地帯を占領するという目的を達成できない危険性があると述べた[(9)]。

これに対して大島が行った分析は、どんなに遅くても来年にはドイツ軍はコーカサス地方を通過してペルシャより先、インド北西部に進出して英国軍の戦力を分散させることが可能であるという楽観的なものだった。大島が強い関心を示したのは、ドイツ軍に呼応して日本陸軍をインド方面に進出させ、英国軍の屈服を促進するとともに、日独両国の戦域を連結させることであった。共同軍事作戦に積極的な姿勢を示す大島に対してリストは、その方面における軍事作戦については何も情報をもっていないと述べるにとどまった。彼にとっては、ソ連軍の撃破が最優先だったのである[(10)]。

スターリノ滞在二日目の夜、大島は宿舎の自室にドイツ側随行員を呼び、現在の日本とソ連の中立関係は「正しいもの」であると形容した。シルトクネヒトは大島に、ソ連との間に紛争が発生し、近い将来日本がソ連に対して参戦することがあり得ると思うかと尋ねたところ、大島は自らの見解を披歴した。

> ウラジオストクからの脅威を完全に取り除くために、ソ連との戦争が日本にとって望ましい時期があったのは確かである。しかしながら、現在日本の軍事力は中国大陸に拘束され、南西太平洋における攻勢に忙殺されている。北方の軍事力はソ連に対して十分なものではない。現在の日本の最大の関心は後背に敵をもたず、紛争を回避するために可能なあらゆることを行いながら、ソ連との間に悪くない関係を作り出し、それを維持することである[(11)]。

対ソ戦を回避し、ソ連との関係を良好なものにしたいという見解は、ヒットラーやリッベントロップとの会談の場ではもちろんのこと、東京の外務省に対してもこれまで表明されてこなかった。日本は対ソ武力行使を断念したのかと問われた大島は、最終的な決定はまだなされていないが、いかなる場合においても、対ソ攻撃に関する問題は、しばらくは

二次的なものになるであろうと返答した[12]。

はっきり分かるのは、大島は従来言われてきたようなドイツ側の代表者の意見に唯々諾々と従い、彼らの考えを本国に押しつけるだけの人物ではなかったということである。

今度は大島がシルトクネヒトに、ソ連極東部に対する日本の攻撃が東部戦線にどのような影響を及ぼすかを尋ねる番であった。シルトクネヒト個人としての見解は次のようなものであった。

> 日本の対ソ参戦は、確かにドイツにとって望ましいものである。少なくとも日本の対ソ攻撃によって、ソ連は極東から欧州方面への軍隊の移動を停止せざるを得ないし、それによって、東部戦線におけるソ連軍の補給と装備を弱体化させることができるからである。しかしながら、この攻撃が短期間のうちに欧州での軍事作戦に決定的な影響を与えるかどうかということに関しては、疑問を呈せざるを得ない。日本にとってソ連の軍事的脅威があるとは思えないし、よほどの必要性がない限り、ソ連が極東で戦争するとは思えない。ソ連の関心は、あらゆる力を欧州で利用することによって深刻な状況を改善することにある[13]。

大島はシルトクネヒトの見解に同意した。その後話題は、太平洋における日本の軍事的意図に関するものに移った。大島が述べたのは、日本の軍事活動の重心は、最終的に南方に向けられるということであった[14]。

視察旅行後、シルトクネヒト少佐の帰朝報告を聞いたゲーレンは、ドイツ軍のイラン、イラク方面への進出という作戦は紙面上では大変良く見えるけれども、そのためにはまずソ連軍を殲滅しなければならないと指摘した。

南太平洋における日本の意図についてゲーレンは、同地域に展開している日本の軍事力はいかなるものか、日本はドイツに正確な情報を伝えてきたのかと質問した。

シルトクネヒトが、日本軍の攻勢の重心は南太平洋であり、そこにあらゆる軍事力が差し向けられることになるだろうという大島大使の発言をそのまま伝えると、ゲーレンは残念そうな様子で、日本人は「共通の敵」との戦いに参加する代わりに、南太平洋で「局地的な戦争」を行っていると述べた。日本の全軍事力が南太平洋につぎ込まれるというシルトクネヒトの報告を残念がっていることから、ゲーレンが言及した「共通の敵」とは、ソ連のことであったと考えられる。

シルトクネヒトの帰朝報告は、駐日武官勤務の経験があり、1941年1月5日からドイツ陸軍参謀本部第4部で東方・西方外国軍課と駐在武官室の業務指導にあたっていたゲルハルト・マッツキー（Gerhard Matzky）少将にも伝えられた。

ドイツ軍のイラン、イラク方面への進出を大島大使が望んでいることに関しては、マッツキー自身、以前大島から聞かされていた。しかしながらマッツキーは、ドイツ軍のイラン、イラク方面への進出に対する要望というものが、ドイツ軍の上級司令部あるいはドイツ外務省が軽率に約束してしまった結果日本側に生じたものではなく、そもそも最初から日本側に存在していたものなのかどうかという点について疑問を呈していた[(15)]。

一連のやりとりから分かるのは、日独間で軍事戦略、作戦について十分な調整が行われてこなかったという点である。

実際のところ、ドイツ軍のイラン、イラク方面進出に対する日本側の要望というのは①対英屈服を最優先に考えている大島の個人的な願望であり、②戦備増強の進捗が良くないことから、1942年春における対ソ戦の発動を断念した日本陸軍参謀本部が、ドイツ軍の春季攻勢のめざましい進展ぶりに目を奪われて一時的に抱いた構想にすぎなかった。作戦に関するドイツ側との調整、具体的内容についての議論は行われることはなかったのである。

2　対英戦への幻想

視察旅行を終えた大島大使がベルリンに戻った8月5日、東京から参謀本部電第824号が届く。3月16日に田中新一参謀本部作戦部長が対ソ戦の延期を決定してから既に5か月近く経過していたが、ようやく対ソ戦略に関する参謀本部の正式見解が伝えられたのである。

> （前略）ソ連、特に極東ソ連軍の現状に於いて帝国が北方攻勢に出るとすれば、相当長期間国力の大部分を傾注しなければならない。（中略）帝国が再び国力の大部分を傾倒して相当長期間北方作戦を遂行することは、徒に戦力を分散消耗することになり、国力の維持増強が不可能であることはもとより、却って東亜方面に於いて対米英圧力を弱化し、枢軸戦争指導の全局より見て甚だ不利である。これが、帝国が現況に於いて当分日ソ間の静謐を維持しようとする理由である（以下省略）[(16)]。

その内容は7月25日の大本営政府連絡会議決定の方針と同様だが、現在日本が対ソ戦を実施すれば長期間国力の大部分を傾注しなければならず、戦力の分散消耗を招くことへの懸念が表明されている。

要するに、現在対ソ戦を行うことは不可能という参謀本部の立場がベルリンに伝えられたのである。この見解は大島の考えと概ね一致するものであったが、彼が最大の期待を寄せているドイツの進軍に呼応したインド方面に対する日本陸軍の作戦計画については一切

言及されていなかった。

7月20日に田中が参謀本部作戦課内で説明している通り、インド方面に戦争終結の活路を求めようとする構想は既に崩れ始めていた。田中の主張は、①対ソ戦は不可能でソ連の中立を第一義とすべきである、②重慶作戦は情況が許せば有効且つ確実、③インド方面への進攻は重慶作戦以上に消耗が大きく、不安定の要素が多いというもので、現時点では重慶作戦以外に大陸での大規模な軍事作戦を実施することは到底望みえないというものであった[17]。

8月20日、東京のオイゲン・オット（Eugen Ott）大使からリッベントロップに宛てて、以下の内容の電報が送られている。「（前略）あらゆる報告が証明しているのは、関東軍の将校と軍の部隊が出撃を待っているということである。（中略）日本の陸軍上層部は、ドイツの勝利によってソ連軍の崩壊が起きた直後に対ソ参戦し、ウラジオストクとともに沿海地方を奪取し、現実の空からの危険を取り除くという昔からの目的を達成するために、その機会を有効に利用しようとするだろう[18]」。

既に参謀本部は8月5日ベルリン宛電報のなかで、対ソ戦が不可能であることをはっきり伝えている。このような電報が送られたことは、参謀本部からオットに、陸軍の対ソ戦略に関する基本方針が伝えられていなかったことを意味している。

一方ベルリンの大島は、インド方面に対する日独共同軍事作戦を実現させるべく、東京に強く働きかけることになる。

ソロモン諸島の戦局が風雲急を告げる中、9月26日に参謀本部に宛てた電報で大島は次のように要請している。「日独伊三国が各個に長期不敗の態勢を強化し、インドおよびエジプトの対英離反を促進するため、インドおよびインド洋に対する進攻作戦を行い、積極的にインド洋を通じる日独の連絡を完成し、枢軸全般としての不敗態勢を確立する必要がある[19]」。

これに対して、田中新一作戦部長は次のような見解を述べている。「（前略）ドイツの本年度対ソ作戦が軍事的に決戦的結果を得なかったことは明らかであり、したがって昭和18年も相当規模の対ソ攻勢作戦の必要があり、恐らくは春夏の候に作戦が行われるであろう。日本が昭和18年夏季、ドイツの攻勢に呼応して東方より攻勢をとることは、全戦局の新展開のため切要である[20]」。しかし田中が戦後述懐しているように、当時「日本はこのような要請に応じうる実情にはなく」、そして「この当時においては、かつて立案した戦争終末促進に関する腹案の実現は至難となっていた[21]」のである。

3　ベルリン在欧大公使会議

大島はさらに、11月11日から13日までベルリンの日本大使館で開催された在欧大公使会議で、今後の日本の戦争指導について自らの意見を披歴するのだが、この会議における大島の発言とその後の行動には、一見すると不可解なものがある。

大島が日独挟撃によるソ連屈服の可能性を疑問視する一方で、インド方面に対する日独共同作戦に大きな関心を寄せていたことについては既に述べた。ところが会議の席上大島は、日本は中立条約を破棄して対ソ戦に参加すべきである（傍点筆者）と主張し、本国政府への意見具申を提案したのである。総勢15名の参加者のうち、賛同したのは須磨弥吉郎駐スペイン公使のみであった。

最も強硬に反対したのは、大久保利隆駐ハンガリー公使であった。大久保は次のように述べた。

「日本軍が東から進撃しても、独ソの戦況には直接大した影響は出ないだろう。ノモンハン事件の先例は言うまでもなく、もしソ連の極東軍がソ連軍の常套手段によって後退し、日本軍がこれを深追いしてバイカル湖近くまでも進撃すれば、冬将軍の出現する時節になれば、日本軍は先のシベリア出兵の二の舞になるかもしれない。そして日本こそ二正面作戦、いや、全正面作戦となって、非常な苦境に立つのは必至である[22]」

会議の最終段階になっても、大島の意見に賛同したのは須磨公使ただ一人であった。当時外務省にあって「革新派」の外務官僚、親枢軸の一人と目されていた栗原正駐トルコ大使でさえも、大久保の意見を支持したのである。結局大島は、これ以上対ソ参戦問題の議論を続けることはせず、次の議題に移った。

大公使会議は13日に終了し、14日大島は外務省宛に会議の内容と結論について報告を行っているが、自身が強硬に主張した日本の対ソ参戦については、何故か一切言及することはなかった。

「（前略）日本は独伊との協力を一層強化しなければならない。今こそ、三大国が戦争遂行と戦略面で力を合わせるべき時だ。インド洋、インド、中近東からアングロサクソン勢力を排除し、日本が独伊と必要な物資を相互供給する態勢を構築できれば、英国に決定的な打撃を与え、枢軸国は極めて有利な立場に立つことができる。

そのため、三大国初の共同戦略もこの地域で実施すべきである。来年実施されるドイツ軍の中近東攻勢と協力し、日本もインド洋とインドでの軍事行動を強化し、インドを英国から切り離す作戦をとるべきだ[23]」

大島がここで主張したのは、独伊枢軸との共同軍事作戦の実施による英国打倒であった。これは日米開戦後から、大島がヒットラーやリッベントロップの前で度々披瀝してきた提案であり、東部戦線視察旅行の際、ドイツ側随行者たちとの会話の際にも述べたものであった。

おそらく大島は、在欧大公使会議における他の参加者の様子から見ても、日本の対ソ参戦が全体の戦局に与える影響は少なく、枢軸国共同の対英作戦の実施がより適切であるという自身の説を確固たるものにしたと考えられる。

4　実現せざる共同軍事作戦

大公使会議に先立つ10月9日、ガダルカナル島をめぐる攻防戦が激化する中、参謀本部作戦部・情報部合同で情勢判断に関する懇談会が開かれた。この席上で田中作戦部長、服部卓四郎作戦課長は、日本がインド方面への攻勢をとるための絶対条件として独ソ両国の和平を希望している旨を述べた。

作戦部では既に対ソ開戦の不可が決定されていたが、ドイツ軍の攻勢にも陰りが見えてきたこの時期に至ってもなお、英国の屈服を目的とする西方攻勢論にかけた期待は大きかったのである。

ところが独ソの和平が成立する可能性は皆無に等しく、ベルリンの大島大使もこのことを認識していた。情報部はこの点を指摘したが、田中と服部は、困難性は多いが必ずしも不可能ではないとして、和平の実現によってドイツの戦力が他方面に転換されることを期待し、日独共同軍事作戦が推進されることに望みを繋いだ[24]。

その一方で、ドイツ側の日本への対応にも微妙な変化が現れる。12月4日坂西一良陸軍中将、野村直邦海軍中将との会談でアルフレート・ヨードル（Alfred Jodl）国防軍統帥局長は相変わらず東部戦線におけるドイツの優勢ぶりを語ったが、会談の終盤、もしも極東で米国、英国がソ連と協力しているように見えたら、日本は早めにソ連を攻撃しなければならないと発言したのである。

これまで一貫して日本の対ソ参戦、ドイツとの共同作戦についても無関心であった国防軍最高司令部関係者が、間接的にではあれ日本の対ソ攻撃を要請したのは初めてのことで

ある。事実、11月19日にスターリングラードではソ連軍が一斉反撃を開始、ドイツ軍は苦境に立たされていたのだが、ヨードルはそのことを伝えなかった。対ソ参戦要請を受けて坂西がどのような返答をしたかは判然としないが、8月5日の参謀本部電に従って断った可能性が高い。

坂西は翌年1月21日東京の参謀本部で帰朝報告を行ったが、「ドイツは長期持久戦に入るも不敗の態勢既に整いたるを以て断じて敗北することなし[25]」という楽観的なものであった。ベルリン駐在武官という立場でありながら、ドイツの実際の戦況を掴むことはできなかったのである。日本陸軍のドイツにかけた期待はかくも大なるものであった。

しかし坂西が報告を行ったまさにこの日ベルリンでは、ついにヒットラー自身（傍点筆者）が日本の対ソ参戦を大島大使に要請する[26]のだが、既に日本はこうした要求に応じ得る状況にはなかったのである。

注

（1）大島浩の評伝として代表的なものとしては、鈴木健二『駐独大使大島浩』（芙蓉書房、1979年）がある。近年、歴史学者の三宅正樹氏が生前の大島に行ったインタビューの内容を収録した評伝が刊行されている。増田　剛『ヒトラーに傾倒した男―A級戦犯・大島浩の告白』（論創社、2022年）。
（2）Дмитрий Фохлов, “Японский посол Ф. Осима на советско-германском фронте” Великая Отечественная война. 1942 год: Исследования, документы, комментарии (Москва, 2012), стр. 155-172.
（3）河西陽平「独ソ開戦と「関特演」をめぐるソ連の対日情勢認識：一九四一年」『軍事史学』第58巻第1号（2022年6月）、118-119頁。
（4）防衛庁防衛研修所『戦史叢書　大本営陸軍部　大東亜戦争開戦経緯〈4〉』（朝雲新聞社、1974年）、186-187頁。
（5）防衛庁防衛研修所『戦史叢書　大本営陸軍部　大東亜戦争開戦経緯〈5〉』（朝雲新聞社、1974年）、500-501頁。
（6）Akten zur deutschen auswärtigen Politik Serie E, Bd. 1（Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht, 1969）, S. 163.（以下、ADAPと表記）
（7）Дмитрий Фохлов, “Японский посол Ф. Осима на советско-германском фронте,” стр. 156-157.
（8）Там же, стр. 157-158.
（9）Там же, стр. 161.
（10）Там же, стр. 164-165.
（11）Там же, стр. 165.
（12）Там же, стр. 166.
（13）Там же.
（14）Там же, стр. 167.
（15）Там же, стр. 167.
（16）防衛庁防衛研修所戦史室『戦史叢書　大本営陸軍部〈4〉』（朝雲新聞社、1972年）、424-425頁。
（17）同上、404-405頁。
（18）ADAP, Serie E, Bd. 3 S. 351.
（19）防衛庁防衛研修所戦史室『戦史叢書　大本営陸軍部〈5〉』（朝雲新聞社、1973年）、112-113頁。
（20）同上、113頁。

(21) 同上。
(22) 高川邦子『ハンガリー公使大久保利隆が見た三国同盟――ある外交官の戦時秘話』(芙蓉書房、2015年)、144頁。
(23) 同上、148頁。
(24)『戦史叢書　大本営陸軍部〈5〉』、135頁。
(25) 軍事史学会編『大本営陸軍部戦争指導班　機密戦争日誌(上)』(錦正社、2008年)、336頁。
(26) Bernd Martin, *Deutschland und Japan im Zweiten Weltkrieg 1940-1945：Vom Angriff auf Pearl Harbor bis zur deutschen Kapitulation* (Göttingen, 1969), S. 173.

サッチャー政権のヨーロッパ政策と欧州政治協力
――単一欧州議定書と欧州政治協力事務局の設置をめぐって、1984-1986年――

1　はじめに …… 14

2　欧州統合の「再発進」とイギリス、1984年2月―6月 …… 16

3　ドゥーグ委員会、1984年9月―1985年3月 …… 20

4　ハウ・プランの形成と挫折、1985年4月―6月 …… 23

5　単一欧州議定書の締結へ、1985 年7月―1986年2月 …… 29

6　常設事務局の設置をめぐって、1986年2月―6月 …… 32

7　おわりに …… 34

1　はじめに

1984年にイギリスと欧州共同体[1]の関係は大きな転換期を迎えていた。同年6月のフォンテーヌブロー欧州理事会において、サッチャー（Margaret Thatcher）政権の発足以来5年間にわたって懸案であり続けていた「イギリス予算問題（British Budgetary Question）」が解決することとなった。これによって、長年にわたった広い意味での「加盟条件の再交渉」が終わったことになる。イギリス国内でEC加盟継続への支持が高まったことも背景に、サッチャー政権はより積極的なヨーロッパ政策を模索することになる。

同時に1984年は、欧州統合の歴史が語られる際にも、大きな転換の年だとされてきた。具体的には、1984年6月に開催されたフォンテーヌブロー欧州理事会を起点として、長らく停滞していた欧州統合が「再発進」したと考えられてきた。そして、ここで生まれた統合の機運は、単一欧州議定書（Single European Act）とマーストリヒト条約の締結を経て、最終的には1993年11月のEU創設につながったとされるのである。

こうした転換の中にあって、イギリスはどのように欧州共同体との関係を形づくろうとしたのだろうか。従来、1984年から数年間のイギリスと欧州共同体との関係が語られる際には、同国が単一市場の創設に向けて果たした役割が強調されてきた。単一市場の構想は、EC 域内での非関税障壁を撤廃することによって、真の共同市場を創出することを目的としていた。サッチャー首相はこの構想を強力に推進し、彼女が欧州委員に任命したコーフィールド（Arthur Cockfield）卿は「域内市場白書」の起草において中心的な役割を担ったとされる。

これに対して、当時のイギリスが、欧州政治協力（European Political Cooperation: EPC）の「強化」を、単一市場の創設と並ぶヨーロッパ政策の二大目標の一つとして位置づけていたことは、近年に至るまであまり注目されてこなかった。実のところ、この時期のサッチャーは「対内的には共同市場の完成と意思決定の改善を通じて、対外的には政治協力の創設を通じて」[2]、欧州の一体性を強化すべきだと強調していたのである。そればかりか近年の研究では、1985年6月に至るまでの数ヵ月間、イギリスのヨーロッパ政策の中心にあったのは単一市場の創設よりもむしろ欧州政治協力の「強化」だったことが指摘されている[3]。

では、イギリスはいかなる理由から欧州政治協力の「強化」をヨーロッパ政策の中心に据えたのだろうか。近年発表された当該期のイギリスと欧州共同体の関係についての研究では、ミラノ欧州理事会を前にした1985年5月に、サッチャー首相がコール（Helmut Kohl）西ドイツ首相に手渡した「政治協力に関する合意」案（ハウ・プラン）に大きな

紙幅が割かれている。そこではハウ・プランの狙いとして、条約改正のための政府間会議開催を阻止すること、域外世界における欧州共同体の役割を強化すること、イギリスが欧州共同体の指導的な加盟国となることなどが挙げられている[(4)]。

先行研究におけるこうした指摘は概ね妥当であるが、本稿の問題意識に照らすと不十分な点もある。第一の問題点は、時間的な射程が狭いことである。先行研究の関心は1985年5月のハウ・プランに集中しているが、本論中で論じるように、既に1984年春の時点で外交政策協力の「強化」はイギリスのヨーロッパ政策の重要な要素となっていた。にもかかわらず、1984年6月までの時期に関して、先行研究の分析は表層的なものに留まっている。そのため、イギリスのヨーロッパ政策において欧州政治協力の「強化」が重視されるようになった経緯は、十分に解明されないままとなっている。また、ハウ・プランが挫折してから単一欧州議定書の締結に至るまでの交渉過程や、欧州政治協力の事務局がいかに設計されたのかについての記述も薄く、イギリスの考えが欧州政治協力のあり方にどの程度の影響を与えたのかは不明瞭なままに留まっている。

第二の問題点は、イギリスが1985年に至るまでの間どのように欧州政治協力に関与してきたのかが等閑視されており、それ以前の時期からの連続性や変化が不明瞭になっていることである。例えばビーネック（Casper Johannes Bienek）はイギリスが欧州政治協力を重視していた理由として、冷戦の文脈において西側陣営を強化する目的があったと論じているが、実のところ1980年代中盤においては、東西関係の文脈における欧州政治協力の活動は停滞気味であった[(5)]。また実のところ、イギリスは1980年から翌1981年にかけても欧州政治協力の「改良」を試みていたのだが[(6)]、先行研究においてはそれ以前の構想との連続性や相違点は検討されていない。

本稿はイギリス政府の公文書を分析することによって、1984年から1986年にかけてのイギリス政府がいかなる思惑から欧州政治協力の「強化」を試みたのかを明らかにする。その際、イギリスの構想の背後で、同国の欧州政治協力における経験がどのように作用していたのかに注意を払う。その上で、単一欧州議定書の作成過程や欧州政治協力の常設事務局設置をめぐる交渉過程を検討することで、イギリスの構想がいかなる形で欧州政治協力のあり方に影響を及ぼしたのかを明らかにする。そうすることによって、イギリスと欧州共同体の関係の転換期を、単一市場の創設という経済的側面のみに着目するよりも、立体的なものとして理解することが可能になるだろう。

2　欧州統合の「再発進」とイギリス、1984年2月―6月

（1）コールとの約束

1984年1月から6月にかけてのフランスがEC議長国を務めた期間は、欧州統合の「再発進」の起点だとされている。その原動力となったのはミッテラン（François Mitterrand）大統領である。ミッテランは大統領就任当初、社会主義に基づく政権構想を掲げており、産業の国有化を進めようとしていた。だが1983年3月にフラン危機に直面すると、ミッテランは欧州通貨制度の為替相場メカニズムに留まるために、社会主義の実現を放棄することとなった。社会主義の実現という目標を放棄してまで欧州統合を選択したミッテランは、それ以降、欧州共同体の発展を政権の中心的な目標に据えた。ミッテランはフランスの議長国期間に、他のEC加盟国の首都を度々訪問し、首脳たちと緊密な対話を実施した[(7)]。

1984年はイギリスと欧州共同体の関係における大きな転換の年でもあった。イギリスのヨーロッパ政策における最大の課題であった「イギリス予算問題」の解決が、1984年6月のフォンテーヌブロー欧州理事会で実現したためである[(8)]。1974年から10年以上の長きにわたった広い意味での「加盟条件の再交渉」が終わったことになる。これを受けて、イギリスにとっては共同体との新たな関係の構築が課題となった。サッチャー政権はそれまで、予算問題が解決し次第、建設的なヨーロッパ政策をとることを表明してきた。実際、1984年以降の数年間、イギリスは積極的に欧州共同体の将来を形づくろうとすることになる。

サッチャー政権期のイギリスがヨーロッパの将来像を示した文書として、同国が1984年6月にフォンテーヌブロー欧州理事会に提出した「ヨーロッパ―その将来」がある。この文書の中では、域内市場の完成を目指すことが掲げられており、EC/EU研究者もその点に注目してきた。他方でこの文書の中には「共通対外政策（common external policy）」についての言及が含まれており、EC加盟国間の外交政策協力の緊密化も目標として重視されている[(9)]。欧州政治協力の「強化」が、イギリスのヨーロッパ政策の中心に据えられるようになったのは、この文書からなのである。以下ではこの文書がいかなる経緯で作成され、なぜ「共通対外政策」が掲げられたのかを解き明かしていくことにする。

「ヨーロッパ―その将来」が作成されることになったきっかけは、フォンテーヌブロー欧州理事会から遡ること4ヵ月、1984 年2月28日にロンドンの首相官邸で開催された英独首脳会談にあった。この会談の席で、サッチャーはコール首相に「欧州共同体」の未来に関する文書を作成すると約束したのである。会談の後、サッチャーは外務省に、この文書の作成に際して「欧州共同体」の将来を域外世界との関係に焦点を当てて検討することを

求めた[10]。文書の作成自体も、域外世界との関係に焦点を当てることも、サッチャー首相自身のアイデアだったようである。

サッチャーがこの文書の作成を約束した背景には、「二速度の欧州（two-speed Europe）」という発想の下、イギリスを疎外する形で独仏関係を中心に欧州共同体の将来が形成されることへの懸念があった。「二速度の欧州」とは、少数の加盟国がその他の加盟国よりも先に緊密な統合を進めることである。コールは 1982 年10月に西ドイツ首相に就任して以来、長期的には連邦主義的統合を目指していることを公言していた[11]。1983年12月のアテネ欧州理事会が「失敗」に終わった後、コールは「二速度の欧州」について語った。欧州の政治的統合に「誰が参加し、誰が参加しないかを知ることになるだろう」とコールは記者たちに語っている[12]。

1984年2月に入るとイギリス政府内で「二速度の欧州」への懸念が強まった。当時フランスは安全保障協力の構想を計画しており、これが独仏による「政治連合」の軸となることが警戒されたのである。実際に、2月末にパリで開かれた独仏首脳会談では、ミッテランが独仏主導でイギリスとギリシャ抜きに「政治的ヨーロッパの強化」を進めることを提案していた[13]。コールとの会談の前に外務省が官邸に送付した覚書によると、イギリスが「ヨーロッパ」の直面している全ての主要な問題で鍵となる役割を果たす上で、また共同体の発展のための建設的アイデアを持っていることを示す上で、この会談は重要な機会なのであった。そこには、イギリスは「除外（left out）」されてはならないのだと記されている[14]。

なぜサッチャーは「欧州共同体」の将来を構想するに際して「域外世界との関係」を軸に据えようとしたのだろうか。その理由の一つは、サッチャーが野党党首時代から、域外世界との関係を軸に共同体について考えてきたためであろう。サッチャーは欧州共同体に反共ブロックとしての政治的意義を見出してきた[15]。同時に彼女は、共同体が域外世界への影響力行使の手段として有効であることも認めていた。

そのような域外世界との関係を軸に欧州共同体の役割を考える意識は、英独首脳会談が行われた当時、サッチャーの中で強まっていたと考えられる。コールとの会談に1ヵ月ほど先立つ2月2日から4日にかけて、サッチャーはハンガリーを訪問していた。この訪問の背景には、1983年9月にイギリスの冷戦政策が転換し、東側陣営との対話が模索されていたことがある。ハンガリーへの訪問は、サッチャーにとって首相に就任して以来（航空機の乗り継ぎでモスクワに立ち寄ったのを除けば）初めてのワルシャワ条約機構加盟国への訪問であり、サッチャーに強い印象を与えることになった[16]。

当時ハンガリーはECとの貿易協定締結を望んでおり、イギリスはこれを後押しするために、欧州委員会や他のEC加盟国に働きかけていた。その理由は、この協定が実現すれば、

東欧における政治的・経済的多様性が促進され、コメコンの結束が弱まると考えられたためである[17]。そして、ハンガリーのラーザール（Gyorgy Lazar）首相との会談の席でサッチャーは、イギリスは「外向き」の国であり、共同体を「外向き」にしようと試みているのだと述べている[18]。サッチャーはコールとの会談の中で、フランスの考えが「内向き」なのに対して、イギリスの考えは「外向き」なのだと、ラーザールとの会談の際と同様の言い回しを用いている[19]。

では、なぜサッチャーはコールをパートナーに選んだのだろうか。このことは、のちにドイツ統一の問題などをめぐって両者が対立することを知っている者にとっては奇妙に映るかもしれない。だが当時のイギリスには、西ドイツをパートナーとすべきもっともな理由があった。まず西ドイツは、その経済力を背景として、欧州共同体内で最も影響力のある加盟国の一つだった。加えて当時のイギリス政府内では、英独の利害や、政治的姿勢は類似していると考えられていた[20]。その主たる理由は、西ドイツがイギリスと同じくEC予算への「純拠出国」だったためである。

また欧州共同体域外世界との関係の観点からも、コールはサッチャーにとってのパートナーに相応しいように見えた。西ドイツはフランスと比べれば大西洋関係を重視していた。コールとの会談の中で、サッチャーはフランスの対米自立的傾向への懸念を伝えている。同時に彼女は、西ドイツに大西洋関係を弱める意図がないことは理解しているとも述べている[21]。実際、会談から二週間ほど前の2月15日にリューベックでコールが行った演説の中では、NATOの重要性が繰り返し強調されている。そして、サッチャーがこの演説の内容を熟読したことが史料への書き込みから見て取れる[22]。他には、例えば中東政策に関しても、当時の西ドイツとイギリスの立場は近かったのである[23]。

（2）「ヨーロッパ―その将来」の作成過程

サッチャーの命を受けて、外務省内では1984年3月以降コールに手渡す文書の作成が進められた。外務省内で作成の中心となった部局は、欧州共同体局（域内）局、欧州共同体（域外）局、政策企画スタッフである。外務省内ではこの文書の目的が、イギリスには「欧州」の将来への関心がないという主張を打ち消すことにあるのだと理解されていた[24]。この文書に域内市場の完成を目指すことが盛り込まれたのは、文書の作成過程においてハウ（Geoffrey Howe）外相がそれを望んだためである。ハウは、この文書を域外世界との関係だけではなく域内市場の完成にも重点を置いたより包括的なものにしたいと考えた。そうすることによってハウは、イギリスが関心を持っているのは域外世界との関係、とりわけ欧州政治協力だけであるという当時しばしば浴びせられていた批判をかわそうと狙っ

たのである[25]。

最終的に文書に含められることになる「共通対外政策」という概念を考案したのは、レンウィック（Robin Renwick）事務次官補だった。彼によると、文字通りの意味での「共通外交政策」を形成することが不可能なことは誰もが知っている事実であった。それでもレンウィックがこの言葉を選んだ理由は、そうすることによって西ドイツにとって魅力的な文書になると考えたためである[26]。

他方で、欧州政治協力の「強化」のための具体的な案は、文書には含まれないこととなった。外務省内では2年前に発生したフォークランド戦争中の対アルゼンチン経済制裁の経験から、欧州政治協力が国際政治上の役割を十分に果たすためには、貿易や援助といったECの活動との「一貫性（consistency）」を向上させることが不可欠だと認識されていた。クロウ（Brian Crowe）欧州共同体（域外）局長が作成した草案には、欧州政治協力とECの活動を調整するために新たに「参事官グループ（a Group of Counsellors）」を設置する案が含まれていた[27]。しかし、この提案はハウによって、首脳レベルで提起するには細かすぎるため相応しくなく、外相レベルで提起すべき案だと判断されたのである[28]。

文書の作成が進む間も、欧州共同体内では政治統合への機運が高まっていた。その中心にいたのは、西ドイツのコール首相である。5月2日にオックスフォード大学で講演したコールは、「全ての加盟国は、政治連合（Politischen Union）への道を無条件で進む用意ができているだろうか」と問いかけている[29]。こうしたコールの発言に呼応したのがミッテランだった。ミッテランは1984年5月24日に欧州議会で演説し、その中で「欧州連合」に向けての計画を検討する会議を開催すべきだと提起した。またミッテランの提案には、欧州理事会の機構の一部として欧州政治協力のための常設事務局を設置することも含まれていた[30]。欧州政治協力の常設事務局設置を認めることは、1970年代以来フランスがとってきた立場からの転換を意味していた。

こうした動きに対抗するために、イギリスはコールに渡す予定であった文書をより広く公表しようとした。アクランド（Antony Acland）事務次官はその理由を以下のように説明している。曰く、「共同体は伝統的にフランスとドイツによって支配されてきた。イギリスが完全な役割を果たすためには、共同体の発展への我々のコミットメントを示すことが重要である。「ヨーロッパ―その将来」はそのための一歩となるのだ」と[31]。また、フェアウェザー（Patrick Fairweather）欧州共同体（域内）局長の言葉を引用すれば、この文書の公表は「イギリスが共同体のセカンド・ディビジョンに降格したといういかなる幻想も打ち消すことに寄与する」のだった[32]。

こうした意識の背景には、イギリスの外交官たちの苦い経験があった。5年間にわたったEC予算のへの拠出金の返還交渉は、欧州共同体内でのイギリスの影響力の弱さを感じ

させる経験だった。共通農業政策とECの予算システムは原加盟国の複雑な利益の均衡の上に成り立っていたため、遅れてECに加盟したイギリスが既存の制度を変更するのは容易ではなかった。もし「二速度の欧州」が実現すれば、イギリスは再び同様の苦境に立たされる恐れがあったのである。当時フェアウェザーは、もし「欧州共同体の中心的管理者（inner directorate）から排除されれば、イギリスは最初から共同体に加盟しなかったために1960年代と1970年代に経験したような困難を、将来経験することになる」という考えを示している[33]。

サッチャーは、外務省が作成した文書の草案に若干の修正を施した。欧州政治協力に関しては、連邦主義的な響きを持つ表現や、対米自立的な響きを持つ表現を弱めている[34]。その後、6月8日にG7のロンドン・サミットに出席するためにチェッカーズを訪れたコールに対して、サッチャーは完成した文書を手渡した[35]。そしてコールとの会談の後、この文書は他のEC加盟国にも渡された。

では、コール政権は「ヨーロッパ―その将来」をどのように見たのだろうか。それを考える上で手がかりになるのが、コールの外交顧問を務めていたテルチク（Horst Teltschik）の発言である。テルチクは、6月14日にイギリスの駐西ドイツ大使テイラー（Jock Taylor）と会った際に、イギリスが提案を出したことに歓迎の意を示している。テルチクはこの文書をプラグマティックなアプローチだと評し、とりわけ外交政策と防衛についてのアイデアに満足の意を示した。他方でテルチクは「ヨーロッパの政治的発展」について、この文書は西ドイツが望んでいるほどの進展を含んでいないと述べている。彼によると、西ドイツも「欧州合衆国」を明日実現することはできないと理解しているが、「欧州連合」に向けての推進力が維持されることが重要なのだった[36]。

既にこのテルチクの発言の中には、のちに表面化することになるイギリスと西ドイツの発想の相違が表れている。すなわち西ドイツが望んでいたのは、欧州政治協力の具体的な改善策ではなく、政治統合に向けての「前進」であり、そこでは長期的には連邦主義的統合を目指すことが念頭に置かれていた。だが、こうした西ドイツ側からのサインは、1年後の1985年6月まで見落とされ続けることになる。

3　ドゥーグ委員会、1984年9月―1985年3月

1984年6月25日から26日にかけて開催されたフォンテーヌブロー欧州理事会では、独仏のリーダーシップによって、多くの重要な合意が達成された。イギリスにとって最も重要だったのは、長期間にわたった「イギリス予算問題」が解決したことである。イギリスは

EC予算への「純拠出額」の66%に相当する払戻金を恒久的に受け取ることとなった。またこの会議では、スペインとポルトガルのEC加盟交渉を同年9月までに完了させることなども合意された[37]。

フォンテーヌブロー欧州理事会では、共同体の機構改革の可能性について議論するために、委員会を開催することも決定された。この決定を受けて、アイルランドのドゥーグ（James Dooge）元外相が委員長を務めるドゥーグ委員会が、1984年9月から1985年3月まで開催されることになる。1955年のスパーク委員会をモデルとしたこの委員会では、加盟国政府の代表者たちが欧州共同体の将来についての多岐にわたる論点を議論することになる。そして、その過程で欧州政治協力の改革についての議論も行われることになったのである。

ドゥーグ委員会が始まると、西ドイツは欧州政治協力の改革に関する文書を提出した。その内容には、常設事務局と事務総長の設置に加えて、人権問題をはじめとする限定された議題に関して特定多数決での意思決定を導入することなど、いくつかの野心的な案が含まれていた[38]。当時の西ドイツ政府内では、欧州共同体の機構改革と「共通外交・安全保障政策」については、外務省ではなく首相府が担当していたとされる[39]。この文書が作成される過程でも、首相府の意向がかなりの程度反映されたのだと考えられる。実際、西ドイツ外務省で欧州政治協力の責任者を務めていたシリング（Wolf-Dietrich Schilling）は、自身は欧州政治協力の「制度的発展」には慎重であったが、コール首相の代理としてドゥーグ委員会に参加したルーフス（Jürgen Ruhfus）が大胆なイニシアティブを望んだのだとイギリスの外交官に対して語っている[40]。

他方でイギリスも、ドゥーグ委員会の場で、欧州政治協力の「強化」に積極的な姿勢を示そうとした。9 月28日に開かれたドゥーグ委員会の初回会合において、イギリスは、単一市場の創設、EC機構の効率化と並んで、対外政策での共通のアプローチの必要性を強調している[41]。西ドイツが提出した欧州政治協力に関する文書についても、他の多くの加盟国が慎重な姿勢をとる中で、イギリスは全般的には歓迎の姿勢を示そうとした[42]。その中でもイギリスが重視していたのが、欧州政治協力の常設事務局の設置である。

欧州政治協力の常設事務局設置に関しては、ドゥーグ委員会が始まる直前まで、イギリス外務省内に慎重な姿勢が見られた。ミッテランが欧州議会で主張した案では、欧州政治協力が官僚制化し、自由な情報・意見交換の場としての「柔軟性」が失われてしまうのではないかと懸念されたためである[43]。当時のイギリスにおいて欧州共同体の諸機関が官僚制化することへの懸念は広く見られたが[44]、これは一般的に「親欧州的」だとされる外務省内においても例外ではなかった。

しかし、いざ交渉が始まると、イギリスの姿勢は転換した[45]。フォークランド戦争の

経験などから、イギリス外務省においても、何らかの方策によってECと欧州政治協力の「一貫性」を強化する必要があることは認識されていた。前述のように、「ヨーロッパ―その将来」の作成過程でも、最終的な文書には含まれなかったものの、ECと欧州政治協力の「一貫性」向上のための策が考案されていた。西ドイツの提案は、主権に関わる部分と、事務局と事務総長に関わる部分から構成されており、後者に関しては価値あるものにつくり変えることができると考えられたのである[46]。例えば、交渉に深く関わったバトラー（Michael Butler）EC常駐代表は、3、4人の外交官からなる小さな事務局の設立を望んでいた[47]。

ただし、イギリス外務省が欧州政治協力の「強化」に積極的な姿勢を示した理由は、単にこの枠組みの機能を強化するためだけではなかった。「欧州連合」に関する条約の可能性が議論される中で、外務省内では、イギリスを疎外する形で、独仏の影響力によって欧州共同体の将来が形づくられることへの懸念が高まっていた。こうした中で、「ヨーロッパ」でのイギリスの立ち位置を強化するためには、欧州政治協力を重視する西ドイツと強固な関係を築くことが決定的に重要だと考えられたのである[48]。

サッチャーはドゥーグ委員会での交渉の様子が記された電報を読み、イギリス外務省が国際問題に関する共通のアプローチの提唱に重きを置いていることに「少し驚いた」。彼女は、外交政策協力が連邦主義的統合と関連づけられ、イギリスの外交政策の自立性が失われることを恐れたようである。サッチャーは外務省に対して、交渉の場で「ヨーロッパ―その将来」に示されている立場を逸脱しないよう求めた[49]。

これに対してハウは、「ヨーロッパ―その将来」に記されている立場を逸脱するつもりは全くないが、従来通り欧州政治協力とECを近づけることは目指していくつもりだと説明した[50]。説明を受けてサッチャーは、外交政策協力に特定多数決を導入しないことや、他の加盟国との協議の義務を公式化しないことを条件に、外務省の路線を承認した[51]。当時サッチャーもハウと同様に、独仏による欧州統合の支配に大きな懸念を抱いていたのである[52]。

この時期のサッチャーは、記者たちから「欧州連合」、「政治連合」、「政治統合（Political integration）」などについての見解を度々尋ねられていた。サッチャーの回答は、「欧州連合」や「政治連合」に正面から反対せず、こうした概念の曖昧さを指摘する点で一貫していた。ただしサッチャーは、もしこれらの概念が「欧州合衆国」を意味するならば反対だとしばしば付け加えている[53]。こうした回答は、イギリス国内からの反発を抑え、かつ西ドイツとの良好な関係を維持するという連立方程式の解だったのだろう。

ドゥーグ委員会においては、協議が進むにつれて連邦主義的なモデルに沿う形で外交政策協力を組織することの困難が明確になっていった。特定多数決の部分的導入などといった加盟国の外交政策の自立性を制約しうる提案には、イギリスを含むほとんどの加盟国が

反対していた。西ドイツ首相府においてテルチクによる欧州政策の策定を補佐していたハートマン（Peter Hartmann）は当時、西ドイツ政府にアイデアが欠如していることを仄めかしつつ、自身の欧州政治協力での経験の欠如を嘆いている。他方で彼は、あらゆる問題についてEC加盟国間での協議を義務づけるのは行きすぎであり、例えば西ドイツにとってベルリン問題についてギリシャと協議する義務は受け入れられないのだと認めている[(54)]。

半年間の協議を経て1985年3月に、「ドゥーグ報告」はEC加盟10ヵ国によって合意された。単一市場に関する内容と同様に、欧州政治協力に関する内容もイギリスにとって満足のいくものとなった[(55)]。しかし、条約改正のために政府間会議を招集することの是非については、加盟国の間で意見が分かれていた。多くの加盟国は政府間会議の開催を望んでいたが、イギリスはギリシャおよびデンマークとともにこれに反対していた。イギリスは単一市場の創設に関しても、欧州政治協力の「強化」についても、条約改正を経なくとも実現可能だと見ていたのである。

4　ハウ・プランの形成と挫折、1985年4月―6月

（1）ハウ・プランの形成

1985年4月から6月のミラノ欧州理事会に至るまでの期間、欧州政治協力の「強化」は再びイギリスのヨーロッパ政策の中心に位置づけられた。具体的には、イギリス政府内において「政治協力に関する合意」案（ハウ・プラン）が作成され、サッチャーによってコール西ドイツ首相に手渡されることになる。ハウ・プランの目的の一つは、既に先行研究によって明らかにされている通り、条約改正を経なくとも共同体の改革が実現できることを示し、政府間会議の開催を阻止することにあった。

他方で、ハウ・プランの目的は、単に条約改正を阻止することだけではなかった。ただ条約改正に阻止することだけが目的ならば、ギリシャやデンマークのように交渉の場において反対の姿勢を示せば事足りただろう。イギリスがそうしなかった理由は、同国が条約改正を阻止すると同時に、欧州共同体における影響力を確保することを目指していたためである。イギリスが「権力」を求めていたことが、同国に主体的なイニシアティブを要請したのである。

当時イギリスのヨーロッパ政策の形成において中心的な役割を果たしたレンウィック事務次官補は、欧州統合においてのけ者にされることへの「病理的に近い恐怖」が外務省内

に存在したと回顧している[56]。1950年代に欧州統合への不参加を決めたことによって、ECの構造がイギリスに不利なものとなり、その構造を是正するために長期間の交渉が必要となった。まだ学生であった1950年代初頭から欧州統合に関心を示してきたハウ外相も[57]、こうした歴史を強く意識していたであろう。実際、ハウは野党議員だった1975年に、イギリスが「欧州共同体」の創設メンバーになれなかったことへの後悔を語っている[58]。

またイギリス外務省内では、欧州共同体内での立ち位置は、より広い世界におけるイギリスの影響力にも関わると認識されていた。ハウは当時、保守党議員たちの会合の場で、イギリスが大西洋同盟や「ヨーロッパ」において影響力を発揮するためには、共同体内で周縁化されないことが不可欠だと語っている。それはハウによると、「政治的」に重要であると同時に「歴史的」に重要なのであった[59]。「主権」と「影響力」を同時に維持するために、欧州政治協力の「強化」がイギリスのヨーロッパ政策の中心に位置づけられたのである。

しかし、なぜ他の協力分野ではなく、欧州政治協力が選ばれたのだろうか。その理由は、欧州政治協力の「公式化」にコール西ドイツ首相が関心を示しており、かつ欧州政治協力はイギリスが主導的な役割を果たしてきた分野だったからである[60]。イギリスは1980年代初頭から欧州政治協力を様々な国際政治上の問題に対処する上で活用し、その「改良」も試みてきた[61]。ドゥーグ委員会の開催中であった1984年11月にハウがサッチャーに送った覚書の中では、イギリスが欧州政治協力の「強化」と「発展」を誰よりも熱望していることを強調すべきだという考えが示されている。そして、ハウの覚書には「その点について、我々［イギリス：引用者注］の業績は誰にも劣らない」のだとも記されている[62]。

欧州政治協力に関する文書は外務省内でレンウィックとハウを中心に作成された。そして4月26日にハウは、英独首脳会談でコールに手渡す予定の文書を承認するようサッチャーに促した。その際ハウは、他の加盟国ではなくイギリスの考えに基づいて、欧州政治協力の公式化についての議論がなされる必要があるのだと訴えた。そして、連邦主義的統合と欧州政治協力が結びつくことによって、加盟国の外交政策の自立性が損なわれることを懸念していたサッチャーに対して、イギリスの案は既に行われている協力の成文化にすぎないのだと強調した[63]。

ただし、こうしたハウの説明が必ずしも正確ではなかったことには注意が必要である。ハウが示した文書には、欧州政治協力の常設事務局についての規定が含まれていた[64]。そのためハウ・プランは、厳密に言えば、単なる既存の慣行の成文化ではない。だがハウは、サッチャーに送付した覚書の中でこの点を強調してはいない。サッチャーが気にしているのは、専らイギリスの外交政策が自立性を失う事態を避けることであり、その他の点については関心がないと判断したからだろう。

サッチャーはハウ・プランを「合理的（reasonable）」だと評価した。ただし彼女は、欧州政治協力に条約という形式を与えることは、可能であれば避けたいとの意向を示した。単なる「合意」と「条約」の違いは、議会での批准が必要か否かにあった。またサッチャーは、「共通対外政策」という表現についても、「ヨーロッパ―その将来」に含まれている表現ではあるが、主権の喪失を示唆するため少なくとも「この段階では」削除するようハウに求めた[65]。

サッチャーは、ハウ・プランに欧州政治協力の常設事務局の設置が含まれていることにも目を止めた。サッチャーは「ロンドン報告」の作成に向けてEC加盟国間の協議が行われていた1981年の段階で、欧州政治協力が官僚制化する可能性に懸念を示していた[66]。今回もサッチャーは、事務局が官僚制化する可能性を懸念したようである。そのため彼女は、小規模であることと、全会一致の合意でのみ規模を拡大できることを条件に常設事務局の設置を認めた[67]。既に述べたように外務省内でも事務局は小規模であることが望ましいと考えられており、この点に関してサッチャーの考えと大きな違いはなかった。

サッチャーの意見を反映する形で、外務省は文書の草案を修正した。その後、5月13日に、ハウとサッチャーは「政治協力に関する合意」案の内容について話し合った。週末の間に外務省の用意した草案を細部まで読み込んでいたサッチャーは、これを「天才的な名案（a stroke of genius）」だと評価した[68]。サッチャーは、欧州共同体内での周縁化を懸念する点で、ハウの考えを共有していたのである。

しかし、ハウ・プランには本質的な欠陥があった。確かにイギリスはそれまで欧州政治協力の実際的な活用において主導的な役割を果たしてきた。だが、専ら「政治連合」実現のための装置として欧州政治協力を位置づけている西ドイツにとって、域外世界における実際的な活用に適した形で欧州政治協力を「強化」することを望むイギリスのアプローチは相性が悪かった。実のところ、既に「ロンドン報告」の作成過程において、こうした英独の発想の相違は露呈していた[69]。にもかかわらず、なぜイギリスはこの提案に内在する欠陥を修正することができなかったのだろうか。

ハウとレンウィックは「ロンドン報告」の作成過程に関与していなかった[70]。これに対して、「ロンドン報告」の作成過程に政務局長として深く関わり、その過程で生じた問題を熟知していたブラード（Julian Bullard）駐西ドイツ大使は、ハウ・プランの欠陥に気が付いた。彼はハウ・プランの問題点として、欧州議会の役割が報告を受けることに限定されていること、序文に「欧州連合」という言葉が見られないこと、条約という形式が採用されていないこと、の三点を指摘している。ブラードはその中でも三点目の条約という形式がコールにとって特に重要だと述べている[71]。ブラードの指摘を受けて外務省は条約という形式を採用するようサッチャーに進言したが、彼女を説得することは結局でき

なかった[72]。

サッチャーが自らの「信念」から、条約という形式に反対したとは考え難い。後述するコールとの首脳会談の場で、サッチャーは最終的には条約という形式を受け入れるかもしれないと仄めかしている。むしろ彼女は、自ら条約という形式を提案すれば、議会の場でそれらが必要なことを説明しなければならなくなることを懸念していたのだと考えられる。1981年の秋にサッチャーがゲンシャー・コロンボ・プランに消極的姿勢をとった理由は、彼女は保守党の「古傷」を再び開くことへの懸念にあった[73]。イギリスの主権を安易に譲り渡さない姿勢を国内に向けて示すためには、「この段階では」条約という形式を避けることが望ましい、とサッチャーは判断したのだろう。国内に向けて自己のイメージを示すことに注意を向けていたことが、サッチャーに判断を誤らせたのである。

（2）英独首脳会談からミラノ欧州理事会へ

サッチャーは、5月18 日にチェッカーズでコールと会談した。この会談の中で、サッチャーは条約改正に懐疑的な姿勢を示しつつも、欧州統合において進展が可能な二つの分野として欧州政治協力と域内市場を挙げた。その上で、サッチャーはコールに「政治協力に関する合意」案を示し、これを英独共同の試みとすることを望んでいると伝えた[74]。西ドイツ側の出席者がとっていた記録によると、サッチャーはコールに対して、この文書を下院議会に「条約」として提示する可能性を仄めかしたという[75]。

サッチャーの提案を受けて、コールは欧州政治協力についての公式な合意が望ましいことに同意した。またサッチャーの秘書官を務めていたパウエル（Charles Powell）によると、会談中コールは一度も「欧州連合」や「新条約」に言及しなかった[76]。ただし、西ドイツ側の出席者がとっていた記録によると、コールは会談の席で、イギリスの提案の多くに同意するものの「更に進む」ことを望んでいると発言したという[77]。一方では欧州政治協力の公式化を望むと言いながら、他方では条約という形式を避けようとするサッチャーの姿勢に、西ドイツ側は矛盾を感じていたようである[78]。

6月10 日に北イタリアの町ストレーザで開催された欧州政治協力の非公式外相会議において、ハウは「政治協力に関する合意」案を他のEC加盟国の外相たちにも示した。この提案は、ギリシャが反対したのを除いては、好意的に受け入れられた[79]。だが、ビーネックの研究は、イギリスはここで戦略を誤ったのだという見解を示している。すなわち、ストレーザで提案の存在を伝えたにもかかわらず、他の加盟国に内容を修正する機会を与えなかったために、この試みは中途半端なものになったというのである[80]。

しかし、ハウ・プランが挫折した本質的な原因は、英独の発想の根本的な相違にあった

と考えられる。最終的にコールは、サッチャーではなくミッテランをパートナーとして選ぶことになる。その理由は、コールが欧州政治協力の「強化」をめぐる問題を、政治統合をいかに「前進」させるかという観点から考えていたためであろう。そこでは、連邦主義的統合へと近づくことが政治統合の「前進」だと想定されていたようである。そしてこうした理解に従えば、イギリスの提案は、いかに具体的な改善策が記されていようとも、「現状維持」の範疇に留まるのであった。例えば、5月28 日に開催されたミッテランとの首脳会談の場でのコールの発言は、コールがイギリス案をむしろ外交政策協力の「発展」を阻止しようという試みだと受け取っていたことを示唆している[(81)]。コールは独仏が共同で欧州政治協力を「強化」することを提案し、ミッテランは秘密裏に準備を進めることを条件にこれを了承した[(82)]。その後1ヵ月間、独仏は議長国イタリアとも協議しながら、「欧州連合に関する条約」案の準備を進めることになる[(83)]。

独仏による「欧州連合条約に関する条約」案がイギリスに通知されたのは、ミラノ欧州理事会の前日の6月27日だった。この日の午後1時前、コールの外交顧問テルチクからパウエル秘書官に電話がかかってきた。テルチクは、フランス政府と共同で「欧州連合に関する条約」案を発表するつもりであることを告げた[(84)]。実はこの日の午前中、連邦議会の場で、自身の掲げる親欧州的なコミットメントに従っていないことを批判されたコールは、「欧州連合条約」案の存在を明かしていた[(85)]。西ドイツがフランスをパートナーに選んだこと自体、英独の共同歩調を望んだサッチャーの希望が裏切られたことを意味していた。

だがイギリスにとってより衝撃だったのは、この独仏共同案の内容がイギリスの「政治協力に関する合意」案と酷似していた点にあった。コールは連邦主義的モデルに沿う形で外交政策協力を組織することを断念し、連邦主義的な響きのあるレトリックを重視したようである。イギリス案との最大の相違は、条約という形式を採用していることと、「欧州連合」という言葉が使われていることにあった。唯一の実質的な相違は、欧州政治協力だけの事務局ではなく、欧州理事会を「欧州連合理事会」へと改名して事務局を設置し、それを欧州政治協力の事務局と兼ねる点にあった。イギリス案の内容を「盗む」形で、独仏共同の案が出されたことに、サッチャーとハウは激怒した[(86)]。

サッチャーは、6月27日の夜に飛行機でミラノに向かった。翌28日の午前に欧州理事会の会場となるスフォルツェスコ城に到着した際に、サッチャーは独仏による「欧州連合条約」案を、いくつかの修正を条件に受け入れるつもりだった。コールに苛立ってはいたものの、独仏の条約案の内容自体は、イギリスの作成した文書に近かったためである。サッチャーは「欧州連合条約」という名称についても、最終的には受け入れる可能性を排除していなかった[(87)]。

6月28日の会議は概ねイギリスの思い描いていた通りに進んだ。だが翌29日の朝9時に、

外相たちの協議が始まると、雰囲気が一変することになる。西ドイツのゲンシャー外相が、条約改正のための政府間会議開催を求めるメモランダムを提出したためである。その後、首脳間の会合が始まると、議長国イタリアが政府間会議の開催の是非について、ローマ条約236条の解釈に基づいて多数決を実施することを提案し、議論は白熱した。会議の合間には、サッチャーがコールから「共同体の発展」を信じていないことを非難される一幕もあった。最終的には投票が実施され、イギリスはギリシャおよびデンマークとともに政府間会議の開催に反対票を投じたものの、3対7で敗れた[(88)]。当時サッチャーはミラノで激怒していたと報道されている[(89)]。

ゲンシャーが政府間会議の開催を求めるメモランダムを提出した背後には、政府間会議の開催を望むイタリアやベネルクス三国が、独仏による条約案に不満を示したことがあった。1985年1月に欧州委員長に就任していたドロール（Jacques Delors）もまた独仏の条約案に苛立っていた。ドロールによると、それはフーシェ・プランの復活であり、コミュニティ・メソッドから逸脱しているのだった。そのため彼は、会議の一日目にコールとミッテランに対して苦言を呈していた[(90)]。

こうした経緯を考えると、仮に英独の共同提案が実現していたとしても、イギリスが政府間会議の開催を防げた可能性は低いだろう。ただそれでも、コールの「裏切り」はサッチャーやハウにとって大きな衝撃であった。「政治協力に関する合意」案を足がかりとして緊密な英独関係を構築し、欧州共同体における影響力を追求しようとしたイギリスの試みは、完全なる失敗に終わったのである。

独仏による「欧州連合条約」案の内容は、表面的なレトリックを除いては、イギリス案と変わらなかった。むしろ安全保障に関する規定などはイギリス案より控えめだったという見方もある[(91)]。仮に独仏の提案がそのまま採用されていたとしても、欧州政治協力は加盟国の外交政策の自立性を制約する形にはならなかっただろう。にもかかわらずコールとミッテランが独仏共同での提案を望んだ理由は何だったのだろうか。

ミラノ欧州理事会の後、7月16日から17日にかけて開催された欧州政治協力の政治委員会の場で、フランスの政務局長を務めていたモレル（Pierre Morel）は、イギリスと仏独の立場の違いを簡潔に説明している。彼によると、イギリスの提案が欧州政治協力それ自体を目的にしているのに対して、仏独の提案は「欧州連合」に向けての一歩として政治協力の公式化を位置づけているのだった[(92)]。また、西ドイツの政務局長ブラウンミュール（Gerold von Braunmühl）は、「欧州連合」に言及することは自己実現的であり、ドイツ国民の雰囲気はそれを望んでいるのだと説明している[(93)]。

5　単一欧州議定書の締結へ、1985 年7月―1986年2月

（1）外務省による交渉

ミラノ欧州理事会は、サッチャーにとって「これまで出席した中で、最悪の議長が付いた国際会議」となった[94]。ハウ・プランの挫折は、コールとの関係を軸に欧州共同体の将来を形成しようという1984年2月に始まった試みの失敗を意味していた。その後、サッチャーは外務省に政府間会議での交渉を任せ、交渉の結果を待った上で、最後に条約を受け入れ可能か否かを判断することにした。サッチャーとハウの間に大きな政策目標上の相違はなかったが、ハウはより柔軟なアプローチで交渉に臨むことになる[95]。

ミラノ欧州理事会では、欧州政治協力の将来像に関して、イギリス案と独仏案の両方に基づいて検討を進めることが合意されていた。欧州政治協力に関する官僚レベルでの交渉は、その他の争点が政府間会議の準備委員会で議論されたのとは異なり、欧州政治協力の政治委員会で行われることとなった。これによって、欧州政治協力に実際に参加し、その実態を把握している各加盟国の政務局長たちが交渉に携わることになった。そこでは、法的形式や前文などを後回しにして、先に協力の実際のあり方に影響しうる部分から検討が始められた。

交渉が始まる前まで、イギリスは欧州政治協力をローマ条約の範囲に含めようという動きが出てくるのではないかと警戒していた[96]。ミラノ欧州理事会でベネルクス三国とイタリアは、何らかの形で欧州政治協力をローマ条約に含めることを望んでいた[97]。これに対してイギリスはECと欧州政治協力の連携を強化する必要を認めていたものの、法的には両者が分離されたままに留めておくことを望んでいた。欧州委員会の提案権、欧州司法裁判所の管轄権、特定多数決の適用などが認められれば、イギリスの外交政策の自立性が損なわれる恐れがあったためである。

だがこうした不安は杞憂に終わった。加盟国間の協議の場では、欧州政治協力をローマ条約に含めることは争点とはならなかった。9月2日から3日にかけて開催された政府間会議の準備委員会において、欧州委員会の代表者は覚書を配布し、ローマ条約の改正と欧州政治協力の法制化を一つの議定書にまとめることを提案した[98]。この提案ならば欧州政治協力はローマ条約の枠外に置かれるため、イギリスにとっても受け入れ可能であった[99]。

法的形式やレトリックの問題を後回しにしたことによって、9月3日から4日にかけて開催された政務局長たちによる初回の会合では、大部分で加盟国の意見が一致した。事務局に関しては、その目的がECと欧州政治協力の「一貫性」を担保することにあるという点で、

全加盟国が一致した。争点となったのは、欧州理事会の事務局が欧州政治協力の事務局を兼ねる形とするか、欧州政治協力単体の事務局とするかという点と、「事務総長」（あるいは事務局長）の権限と肩書のみだった[(100)]。

これらの争点に関しては、独仏の亀裂が早々に露呈した。政務局長による初回の議論で、西ドイツの代表は、「事務総長」は欧州政治協力のみに関わるべきだと主張した[(101)]。ここからは、統合の「前進」を望む全ての者が、フランスの考えに賛同していたわけではないことがわかる。ドロールを中心とする欧州委員会は、独仏の「欧州連合条約」案はむしろ超国家的統合からの「後退」であり、欧州政治協力単体の事務局の方が望ましいという立場をとっていた。西ドイツはこうした欧州委員会の意見に影響されていたのだと推測できる。その後の協議において、西ドイツの代表はこの論点について沈黙を維持することになる[(102)]。

ただし、その他の論点に関しても、細部において加盟国間にいくつかの相違は見られた。まず欧州議会の権限についての文言をめぐって対立があった。イタリア、西ドイツ、ベルギーは、欧州議会の意見が「完全に（fully）」考慮されるという表現を望んだが、イギリス、フランス、ギリシャ、デンマークがこれに反対した。加えて、「安全保障」に関して、従来通り「政治的・経済的側面」に限るならば協議の対象として受け入れ可能だとするアイルランドが、こうした留保の文言を外そうとするベルギーやオランダと対立していた。またイギリス案には、国際機構において特定のEC加盟国を非難する決議が出された場合、他の加盟国はそれに賛成してはならないという興味深い条項が含まれていた。しかし、この案は「フォークランド条項」というあだ名をつけられ、フランス、アイルランド、オランダ、デンマークが反対することとなった[(103)]。

（2）サッチャーの介入と条約の締結

政府間会議が最終段階に入りつつあった11月15日、イギリス外務省はサッチャーに欧州政治協力に関する条約案を受け入れ可能かどうかの判断を求めた。この時点で、条約案には、加盟国の外交政策の自立性を実質的に損なうような規定は含まれていなかった[(104)]。

外務省の覚書を読んだサッチャーは一点だけ懸念を示した。それは、欧州政治協力の目標について規定した文言に関してであった。サッチャーは、欧州政治協力の目標として「ヨーロッパ外交政策（European foreign policy）の共同での形成と実施」という表現が用いられていることに懸念を示した。彼女によると、「イギリスとアイルランドがともに与するようなヨーロッパ外交政策の観念は、異様であり現実離れしている」のだった。また、「強化された外交政策協力」や「外交政策分野での共同行動の可能性」と「ヨーロッパ外交政

策」は全く異なるのだった[105]。

欧州政治協力の目標としてどのような文言を採用するかは、欧州政治協力の実態には全く影響を与えない争点だった。パウエル秘書官によると、サッチャーもこれが「ユーロ・スピーク（Euro-speak）」、すなわちレトリックの問題であることを理解していた[106]。そうであるならば、この争点をめぐって孤立することは得策には思えないが、サッチャーはなぜこの文言の受け入れに反対したのだろうか。

サッチャーはここでも国内における自らのイメージを気にしていたのだと考えられる。この頃、彼女は条約の草案に含まれている「欧州連合」という言葉が下院でどのように受け取られるかを気にかけていた[107]。サッチャーがとりわけ意識していたのは、議会保守党にイギリスの主権について妥協しない姿勢を示すことだったのだろう。おそらくサッチャーは同様の理由から「ヨーロッパ外交政策」という連邦主義的な響きのある言葉の受け入れにも反対したのだと思われる。ただし、サッチャーは、「ヨーロッパ外交政策の形成」を「目標」ではなく、例えば「究極的な目標」とするならば受け入れ可能だという姿勢を示した[108]。そうすることによって議会の場での説明が容易になると考えたためだろう。

こうした留保の表現を含めることには、西ドイツとオランダが反対した。ただし、この点に関してイギリスは完全に孤立していたわけではない。フランスがイギリスの考えに同意を表明したのである。実のところフランスは1980年代前半に欧州政治協力の将来像が議論された際に、「共通外交政策」という言葉に最も消極的な姿勢を示した加盟国であった[109]。おそらく1985年の時点でもフランス政府内には、こうした表現への懸念があったのだろう。こうした中で、11月26日の政府間会議において、イタリアが「ヨーロッパ外交政策の形成と共同での実行」という目標に「目指す（seek）」という留保の表現を入れることを提案した[110]。サッチャーは、この表現を「悪くない」として受け入れた[111]。

同時に、欧州政治協力の事務局についての議論も決着した。前述したように、争点となっていたのは、「欧州連合」の事務局（実質的には欧州理事会の事務局）を創設するのか、欧州政治協力のみの事務局を創設するのかという点だった。この争点に関してハウは、欧州委員会の権力喪失を恐れるドロールから支持を取りつけることに成功していた。ドロールによると、欧州理事会が「共同体」の「動力装置」となってはならないのだった[112]。最終的に11月26日にフランスが妥協したことによって、イギリス案に沿った形で、欧州政治協力の小規模な事務局の設置が合意された[113]。ただし、事務局の具体的なデザインについては単一欧州議定書に規定を設けず、のちに欧州政治協力に参加する外交官のレベルで議論することが合意された。

こうした過程を経て、12月3日のルクセンブルク欧州理事会でEC加盟10ヵ国の首脳たちは、単一欧州議定書の内容の大枠に合意した。欧州理事会ではほとんどの論点に関して、

イギリスの主張が通ることになった[114]。単一欧州議定書の草案は12月16日から17日にかけて開催された外相理事会で法的文書の形にまとめられ、翌1986年1月27日の外相理事会で最終的な形になった。2月17日にルクセンブルクで、1月に就任したばかりのチョーカー（Lynda Chalker）外務担当閣外相が、イギリス政府を代表して単一欧州議定書に署名した[115]。

合意に至るまでの過程での経験は快いものではなかったとはいえ、サッチャーは単一欧州議定書の内容に満足していたと思われる。当時サッチャーが首相官邸の階段を下りながら「この条約を一言一句読みましたが、私は満足しています」と語っていたのをある官僚が記憶している[116]。その後、単一欧州議定書はイギリス議会で批准され、1987年7月に発効することになる。批准に反対した保守党議員は僅かであったものの、同時代の報道によると下院議会には欧州統合への熱意は乏しく、熱心な「親欧州派」の議員は20人から30人程度にすぎないようであった[117]。

6　常設事務局の設置をめぐって、1986年2月―6月

単一欧州議定書によって欧州政治協力は、1970年に創設されてから初めて条約上の基礎を持つことになった。だが単一欧州議定書での欧州政治協力に関する規定自体は、「現状の成文化」にすぎないとしばしば評価されてきた。この評価は、「超国家主義」対「政府間主義」という二項対立の図式で見れば的を射ている。単一欧州議定書での欧州政治協力に関する規定は、加盟国の外交政策の自立性を拘束するものではなかったし、超国家的な「EC外交政策」をつくり出すものでもなかったからである。

しかし、現実の欧州共同体は、こうした二分法には還元できない加盟国の多様な協力のパターンから成り立っていた[118]。そして多くのEC/EU研究者は、EC/EU加盟国の外交政策協力に「政府横断的」な側面があると考えてきた。欧州政治協力の場においては、一定程度の自立性を有する各加盟国の外交官が自由に情報や意見を交換し、そこで形成された意見によって加盟国政府の姿勢が影響されてきた[119]。欧州政治協力の基礎には、加盟国の外交官たちの人的関係があったのである。

単一欧州議定書が欧州政治協力の実態にもたらした変化として特に重要なのが、欧州政治協力の常設事務局の設置である。前述の通り、イギリスはドゥーグ委員会の開催中から、常設事務局の設置に積極的な姿勢をとってきた。そうした姿勢の背景には、フォークランド戦争中の経済制裁の経験から、ECと欧州政治協力の「一貫性」を向上させる必要性が意識されていたことがある。だが単一欧州議定書それ自体には、事務局の具体的な設計に

ついての詳細な規定は置かれなかった。そのため、1986年3月以降も、事務局のデザインをめぐるいくつかの論点が、欧州政治協力の場において議論されることになった。

イギリスは自らが望む形で事務局をデザインすることを望んでいた。とりわけイギリスが重要だと考えていたのは、事務局長の任期を長期間とすることであった。任期が長ければ、欧州政治協力での活動に「継続性」が生まれるためである[120]。欧州政治協力の「継続性」の向上はイギリスが1980年代初頭から目指してきた目標であり、1981年に合意された「ロンドン報告」では、前後の議長国から議長国に外交官が出向すること（「トロイカ方式」と呼ばれる）で「継続性」の向上が図られていた。そして1986年においても、イギリスにとって常設事務局は「拡張されたトロイカ（the extended Troika）」として位置づけられていたのである[121]。

西ドイツやベルギーもイギリスと同様に、長期の任期を支持していた。それに対して、フランスをはじめとするいくつかの加盟国は、半年から1年程度の短い任期を提案した。短い任期には、多くの国の外交官が事務局長を経験できるという利点があった。なかでも、フランスは事務総長を短期間（半年）での交代制にすることを提案した。その場合、EC議長国の外交官が事務局長を務めることになる。フランスの政務局長モレルによると、事務局長の政治的役割についての規定が単一欧州議定書に置かれなかったゆえに、事務局長は活動するための明確な枠組みを欠くことになるため、それならば短い任期の方が望ましいのだった[122]。

イギリスは1985年6月の時点で、既にハウ・プランの付属文書として事務局の具体的なデザインを提案していた。その中では、事務局の機能として、欧州政治協力とECの対外活動の「一貫性」を維持すること、文書の準備・配布および結論の準備・記録によって欧州政治協力の会議を補助すること、議長国による文書（欧州議会からの質問への回答を含む）の作成を補佐すること、欧州政治協力のアーカイブを維持すること、欧州政治協力の規則と実践を成文化し必要があれば改訂することが挙げられていた[123]。

イギリスは短期間の任期では「継続性」の担保とはならず、混乱を招くだけだと考えていた。そのため、イギリスは西ドイツとベルギーとの共同歩調によって、他の加盟国の説得にあたった。3月12日から13日にかけて開催された欧州政治協力の政治委員会では、英独が共同で事務局についての「付託事項（Terms of Reference）」案を提出した[124]。ここからは、欧州政治協力の実際的な機能向上という点では、イギリス外務省と西ドイツ外務省の立場が近かったことがわかる。英独の説明によって、短い任期を望んでいたいくつかの加盟国は、長い任期の利点に気が付いたようであった[125]。しかし、欧州政治協力の実態に影響を与えうる争点のため、決着には時間を要した。

こうした中で合意への道が開けたのは、6月にフランスが姿勢を転換した時だった。フ

ランスでは3月20日にシラク（Jacques Chirac）を首相とする保革共存政権が発足し、新たに外相にレーモン（Jean-Bernard Raimond）が就任していた。それまでフランスがとってきた立場は説得的ではないと考えたレーモンは、長期の任期を受け入れるべきだとミッテランとシラクに進言し、両者から同意を得た[(126)]。

これを受けて、1986年6月16日に、イギリスの希望が反映される形でEC加盟10ヵ国の合意が生まれた[(127)]。事務局長の任期は2年半として、常設事務局の試験的な運用を開始することが決まった。また事務局の場所は、ブリュッセルにあるEC機関の建物であるシャルルマーニュ・ビルの 13 階に決まった。初代の事務局長にはイタリア外務省からヤッヌーツィ（Giovanni Jannuzzi）が就任することとなった。

その後、欧州政治協力の事務局は、単一欧州議定書の発効を待たず、1987年1月1日から運用を開始することとなった。実際に運用が開始されると、新たに設置された事務局はスムーズかつ良好に機能することになる[(128)]。複数の加盟国から事務局に外交官が出向することで、EC加盟国外務省間の「政府横断的」な結びつきは、それまで以上に強まったと考えられる。

単一欧州議定書の締結に伴って欧州政治協力の常設事務局が設置されたことは、政治学者アレン（David Allen）の言う「ブリュッセル化（Brusselization）」の起点として位置づけることもできるだろう[(129)]。すなわち、各加盟国や EC 諸機関の有する外交政策に関する情報がブリュッセルに集積され、そこで形成された意見が各加盟国の外交路線に影響を与えるようになっていくのである。こうした観点から見ると、単一欧州議定書の締結はEC/EU 加盟国間の外交政策協力の歴史において、法的な面だけではなく実際の協力のあり方の面でも、一つの転機として位置づけることができる。そして、その過程を注意深く観察すると、イギリスの確かな足跡を認めることができるのである。

7　おわりに

以上示してきたように、イギリスが欧州政治協力の「強化」を試みた主たる理由は、主権の喪失を回避しながら、欧州共同体内における影響力を維持・向上させるという二重の課題を解決することにあった。イギリスは、条約改正のための政府間会議の開催を阻止することを望んでいた。だが他方でイギリスは、「二速度の欧州」という発想の下で、独仏を中心とした統合から取り残されることも警戒していた。こうした状況に対処するためのイニシアティブとして欧州政治協力の「強化」が選ばれた理由は、外交政策協力が西ドイツの関心を示している分野であり、かつイギリスが主導的な役割を果たしてきた分野だっ

たためである。

その一方で、日常的に欧州政治協力に関わっていたイギリスの外交官たちは、欧州政治協力の「強化」によって、欧州共同体の域外世界における役割を高めることも狙っていた。具体的には、欧州政治協力の常設事務局をブリュッセルに設置することで、欧州政治協力とECの活動の「一貫性」を高めることが目指された。その背後にあったのは、先行研究で指摘されてきた冷戦戦略上の考慮というよりも、むしろフォークランド戦争中の経済制裁の経験であった。イギリスによる欧州政治協力「強化」の試みの背後では、以上二つの目的が絡み合っていたのである。

ミラノ欧州理事会を前にハウ・プランが挫折したことは、コールとの関係を軸に「主権」と「影響力」の両立を実現しようというイギリスの試みが失敗したことを意味していた。サッチャーとハウにとって、コールの「裏切り」は大きな衝撃であった[(130)]。ハウ・プランが挫折した本質的な理由は、英独の発想の根本的な相違にあったのだと考えられる。長期的には連邦主義的統合を念頭に置いて政治統合の「前進」を望む西ドイツにとって、イギリスの示した提案は具体的な改善案を含んでいようとも「現状維持」を狙ったものにしか映らなかったのである。

他方で、こうした首脳間での対立にもかかわらず、1985年9月に政府間会議が始まるとEC加盟国の意見がかなりの程度一致することになる。欧州政治協力に関する議論は、その他の論点から切り離され、日常から欧州政治協力に携わっている加盟国の政務局長たちによって議論された。そして政務局長たちは、法的地位やレトリックの問題を後回しにして、欧州政治協力の具体的な機能から協議を始めた。そこでは、ECと欧州政治協力の「一貫性」を常設事務局の設置によって向上させるべきだという認識が、全加盟国に共有されていたのである。

最終的に、単一欧州議定書が欧州政治協力にもたらした唯一の実質的変化である常設事務局は、かなりの程度イギリスの考えに沿った形で設計されることとなった。とりわけイギリスは、欧州政治協力の活動の「継続性」を高めるために、事務局長の任期を長期にすることに成功した。半年で議長国が交代する欧州政治協力の「継続性」をいかに向上させるかは、少なくとも1970年代末からイギリスが取り組んできた課題であった。イギリスにとって、常設事務局は「ロンドン報告」で合意された「トロイカ方式」の延長線上にあったのである。

欧州政治協力を足場にヨーロッパ政策を組み立てようというイギリスの路線が失敗するのは、必然だったのだろうか。連邦主義的統合を歴史的必然と考えるならば、そのような結論になるだろう。だが「統合の終焉」が語られる今日から振り返ると[(131)]、連邦主義的統合が盛んに語られた1980年代当時の雰囲気は特異だったようにも思える。また、欧州政

治協力に関わった経験が乏しいコールは、EC加盟国内で合意を形成することの困難さを十分に理解していなかった可能性もある。EC加盟国内で少数派の立場になった場合に、他の加盟国に合わせて立場を変更する用意がコールにあったかは疑わしい[(132)]。コールは自覚することなく連邦主義的なレトリックを過剰に強調することになっていたのかもしれない。

欧州政治協力の「強化」に関して、イギリス外務省とサッチャーの見解は大部分で一致していた。サッチャーは1984年春には、対外関係に焦点を当てて欧州共同体の将来を構想しようとし、1985年5月にはハウ・プランを「天才的な名案」と歓迎している。他方でサッチャーは外務省と比べて、コールの用いる連邦主義的なレトリックを過剰に警戒していたきらいがある。サッチャーは、イギリスの主権に関して安易に妥協しないという自身のイメージをイギリス国内に向けて示すことには成功したかもしれない。だが彼女はハウ・プランの作成に際して、イギリス国内での受けとられ方に注意を向けるあまり、ヨーロッパ政策上の判断を誤ったのである。

単一欧州議定書に至る過程で、単一市場の創設による経済的利益の増進は重要な課題であった。だが、この時期のイギリスと欧州共同体の関係を、「主権」と「経済的利益」のトレードオフという観点のみで描くのは単純すぎる。本稿の内容が示唆しているのは、当時のイギリスにとっての「影響力（権力）」の重要性である。そもそも1970年代にイギリスのEC加盟の主唱者たちは、イギリスはEC加盟によって形式的には「主権」を喪失することになるが、それによって西ヨーロッパ、更にはより広い世界における影響力を向上させることができるのだと語っていた[(133)]。そうした影響力の拡大は、時に「本物の主権（real sovereignty）」や「実質的な主権（effective sovereignty）」の強化として語られていた[(134)]。だがイギリスが欧州共同体の内部で影響力を喪失する事態となれば、こうした主張の説得力が損なわれるのは必然であった。

イギリスが最も恐れていた「二速度の欧州」は、1980年代半ばには現実化しなかった。しかし、コールとの緊密な関係を軸に欧州共同体内で影響力を発揮するという試みは挫折した。イギリスは、予算問題が解決した後の新たな時代においても、欧州共同体内でリーダーシップを発揮することが容易ではないことを認識させられたのである。そして1980年代が終わりに近づくにつれてサッチャーは、統合欧州は専らドイツの権力基盤だという見方を強めていくことになる。

注

（1） 本稿では、1967年に欧州石炭鉄鋼共同体、欧州経済共同体、欧州原子力共同体が統合して成立した機構をECと記すのに対して、EC、欧州理事会、欧州政治協力とそれらに参加する主体の総体を欧州共同体/共同体と記して区別する。ただし、史料からの引用部分についてはその限りではない。

（2） ミラノ欧州理事会に関してイギリス外務省が作成した記録のうち、非公式ながら最も詳細なものとして、'European Council: Milan 28/9 June 1985', in Goulden to Wall, 5 July 1985, FCO 30/6307, The National Archives of the United Kingdom, Kew［以下TNAと略記］.

（3） Casper Johannes Bienek, 'The United Kingdom in the European Community: The diplomacy of the UK government towards the Single European Act, 1984–5', unpublished PhD thesis, (Keele University, 2020), pp. 227, 240.

（4） Bienek, 'The United Kingdom in the European Community'; Stephen Wall, *The Official History of Britain and the European Community, Volume III: The Tiger Unleashed, 1975–1985* (Routledge, 2018), pp. 289–334. とりわけビーネックの未公刊博士論文は、単一欧州議定書の作成をめぐるイギリス外交の全体像を論じようとした研究であるが、その紙幅の半分余りがハウ・プランに割かれている。

（5） こうした停滞の一因は、1981年10月にギリシャで社会主義色の強いパパンドレウ（Andreas Papandreou）政権が発足したことにある。例えば、1983年9月に大韓航空機撃墜事件が発生した際に、他の加盟国はソ連を非難する声明を出すことを望んだものの、議長国を務めていたギリシャによって拒否されている。外相に就任したばかりのハウにとって、この出来事は大きな落胆だった。CC（83）27th Conclusions, 15 September 1983, CAB 128/76, TNA. 当時のイギリス政府内ではギリシャを「欧州化」するには、数年の期間を要すると考えられていた。'The European Community' in Fall to Coles, 25 July 1983, PREM 19/1155, TNA.

（6） 粕谷真司「サッチャー政権初期イギリスと欧州政治協力――「ロンドン報告」の作成過程、1980–1981年」『国際政治』第199号、2020年、65–80頁。

（7） Philippe Moreau Defarges, '« … J'ai fait un rêve… » Le président François Mitterrand, artisan de l'union européenne', *Politique étrangère* 50: 2 (1985), p. 368. ミッテラン政権の政策転換については、吉田徹『ミッテラン社会党の転換――社会主義から欧州統合へ』法政大学出版局、2008年、に詳しい。

（8） N. Piers Ludlow, 'A Double-Edged Victory: Fontainebleau and the Resolution of the British Budget Problem, 1983–84', in Michael Gehler and Wilfried Loth (eds.), *Reshaping Europe: Towards a Political, Economic and Monetary Union, 1984–1989* (Nomos, 2020), pp. 45–71.

（9） この文書の全文は下記の雑誌に収録されている。'Europe and the Future', *Journal of Common Market Studies* 23: 1 (1984), pp. 73–81.

（10） サッチャーはこの文書に含むべき内容の例として、欧州のNATOへの貢献、「共同体」と世界の民主主義国との関係、「共同体」と東欧との関係、欧州での技術開発、「共同体」とアメリカの関係、戦略的貿易ルートと原材料の調達、中東における「共同体」の役割、を挙げている。Coles to Bone, 2 March 1984, PREM 19/1227, TNA.

（11） Ulrich Lappenküper, 'Die deutsche Europapolitik zwischen der "Genscher-Colombo-Initiative" und der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (1981–1986)', *Historisch-Politische Mitteilungen* 10 (2003), S. 275–294.

（12） Ebd., S.284. 本章が扱う時期における西ドイツのヨーロッパ政策については、森井裕一「単一欧州議定書の形成過程――ドイツ連邦共和国の欧州統合政策」『琉大法學』第57号、1996年、126–89頁、に詳しい。

（13） *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*［*AAPD*］, *1984*, dok. 59.

（14） Ricketts to Coles, 24 February 1984, PREM 19/1245, TNA.

（15） Richard Vinen, *Thatcher's Britain: The Politics and Social Upheaval of the Thatcher Era* (Simon & Schuster, 2009), pp. 236–237.

（16） 1984年2月のハンガリー訪問については、Gábor Bátonyi, "Creative Ferment in Eastern

Europe': Thatcher's Diplomacy and the Transformation of Hungary in the Mid-1980s', *Diplomacy & Statecraft* 29: 4（2018）, pp. 638–666, を参照。

（17）UK/Soviet and East/West Relations', in Howe to Thatcher, undated, PREM 19/1494, TNA; Brief No 7, Visit of The Prime Minister to Hungary: 2 – 4 February 1984, EC/Hungary : EC/CMEA', 24 January 1984, PREM 19/1534, TNA.

（18）'Record of Plenary Talks between the Prime Minister and the Hungarian Prime Minister held at the Parliament Building, Budapest, on 3 February at 1000 hours', in Coles to Fall, 6 February 1984, PREM 19/1534, TNA.

（19）'Record of a Conversation between the Prime Minister and the Chancellor of the Federal Republic of Germany at 1550 Hours on Tuesday, 28 February 1984, At 10 Downing Street', in Coles to Fall, 28 February 1984, PREM19/1245, TNA.

（20）例えばハウは、英独首脳会談の直前に、英独の利害や政治的姿勢が類似している点を強調するようサッチャーに助言している。Coles to Thatcher, 28 February 1984, PREM 19/1245, TNA.

（21）'Record of a Conversation between the Prime Minister and the Chancellor of the Federal Republic of Germany at 1550 Hours on Tuesday, 28 February 1984, At 10 Downing Street', in Coles to Fall, 28 February 1984, PREM19/1245, TNA.

（22）'Translation of Extracts from a Speech by Chancellor Kohl on 15 February in Luebeck to a Meeting of Bundeswehr Commanders', undated, PREM 19/1245, TNA.

（23）例えば、ヨルダンの戦略的重要性をレーガンに理解させる必要があることで、サッチャーとコールは意見が一致していた。'Chancellor Kohl's Middle East tour', in Coles to Fall, 9 November 1983, PREM 19/1765, TNA.

（24）'The Future of European Cooperation', in Neville-Jones to Bullard, 21 March 1984, FCO 30/5813, TNA. この目的はハウ外相にも共有されていた。Appleyard to Bullard, 27 March 1984, FCO 30/5837, TNA.

（25）Bone to Coles, 1 June 1984, FCO 30/5782, TNA.

（26）Renwick to Bullard, 1 May 1984, FCO 98/2022, TNA.

（27）Crowe to Bullard, 4 April 1984, FCO 98/2022, TNA.

（28）Appleyard to Bullard, 3 May 1984, FCO 98/2022, TNA.

（29）Helmut Kohl, 'Die Deutsche Außenpolitik - Das Erbe Konrad Adenauers（Adenauer Memorial Lecture in Oxford am 2. Mai 1984）', in Helmut Kohl, *Reden, 1982–1984*（Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1984）, S. 382.

（30）'Discours de François Mitterrand devant le Parlement européen（24 mai 1984）', Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe［以下CVCEと略記］. https://www.cvce.eu/en/obj/discours_de_francois_mitterrand_devant_le_parlement_europeen_24_mai_1984-fr-cdd42d22-fe8e-41bb-bfb7-9b655113ebcf.html（2022年11月29日最終アクセス）

（31）'European Community Meeting', 14 June 1984, FCO 30/5783, TNA.

（32）Fairweather to Renwick and PS, 14 June 1984, FCO 30/5783, TNA.

（33）Fairweather to Renwick and PS, 29 October 1984, FCO 30/5785, TNA.

（34）例えばサッチャーは「共通対外政策の達成に向けて（towards the achievement of a common external policy）」を「対外問題に関する共通のアプローチの達成に向けて（towards a common approach to external affairs）」に書き換えている。Coles to Bone, 4 June 1984, FCO 30/5783, TNA.

（35）'Record of a Bilateral Meeting between the Prime Minister and the Foreign and Commonwealth Secretary and Chancellor Kohl and Herr Genscher at the Summit Meeting at 1800 Hours on Friday 8 June 1984', 9 June 1984, PREM 19/1245, TNA.

（36）Bonn to FCO, Telno 585, 14 June 1984, FCO 30/5783, TNA.

（37）'Conclusions of the Fontainebleau European Council（25 and 26 June 1984）', CVCE. https://www.cvce.eu/en/obj/conclusions_of_the_fontainebleau_european_council_25_and_26_june_1984-en-ba12c4fa-48d1-4e00-96cc-a19e4fa5c704.html（2022年12月5日最終アクセス）

（38）'Vermerk zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit', FCO 30/5855, TNA.

（39）Lappenküper, 'Die deutsche Europapolitik', S. 280.

（40）Brenton to Thomas, 15 October 1984, FCO 30/5855, TNA.

(41) UKRep Brussels to FCO, Telno 3115, 1 October 1984, FCO 30/5854, TNA.
(42) Shepherd to Fairweather, 26 October 1984, FCO 30/5855, TNA.
(43) 'A Political Secretariat for the European Council?', 14 June 1984, FCO 98/2014, TNA; OD (E), 8th memoranda, 5 September 1984, CAB 148/237, TNA.
(44) Jonathan Moss and Nick Clarke, 'A folk theory of the EEC: popular euroscepticism in the early 1980s', *Contemporary British History* 35: 4 (2021), pp. 558–560.
(45) Shepherd to Fairweather, 26 October 1984, FCO 30/5855, TNA.
(46) 'Ad Hoc Committee on Institutions (Dooge Committee), 24/25 October 1984, Political Cooperation', in Fairweather to PS/Rifkind, 23 October 1984, FCO 30/5855, TNA.
(47) 'UKRep Comments on Paper Entitled "Advancing United Kingdom Policy Objectives in the European Community"', undated, FCO 30/5853, TNA. バトラーは1980年の時点で、既に欧州政治協力とECの分離を問題視している。'Record of Conference of Community Heads of Mission: 21 November 1980', 9 December 1980, FCO 93/2574, TNA.
(48) Howe to Thatcher, 5 November 1984, FOC 30/5856, TNA.
(49) Powell to Budd, 3 October 1984, PREM 19/1231, TNA.
(50) Budd to Powell, 10 October 1984, PREM 19/1231, TNA.
(51) Powell to Budd, 29 October 1984, PREM 19/1231, TNA.
(52) 'Note for Record', 23 July 1984, PREM 19/1504, TNA.
(53) その中でも最も有名なのはディ・ヴェルト紙に掲載されたインタビューにおける発言である。Margaret Thatcher, 'Interview for Die Welt', 31 October 1984, Margaret Thatcher Foundation. https://www.margaretthatcher.org/document/105580. 同様の発言の例として、'Press Conference at London G7 Summit', 7 June 1984; 'Radio Interview for BBC (Fontainebleau European Council)', 26 June 1984; 'Speech at Franco-British Council Dinner', 30 November 1984; 'TV Interview for BBC (Milan European Council)', 29 June 1985; 'Joint Press Conference with West German Chancellor (Helmut Kohl)', 27 November 1985, などがある。これらはいずれもマーガレット・サッチャー財団のウェブサイト（https://www.margaretthatcher.org/）に掲載されている。またイギリス議会の場での同様の発言の例として、*Parliamentary Debates*［*Hansard*］, House of Commons, 23 June 1983, vol. 44, col. 149; *Hansard*, House of Commons, 6 June 1985, vol. 80, col. 435; *Hansard*, House of Commons, 2 July 1985, vol. 82, cols. 190, 199; *Hansard*, House of Commons, 5 December 1985, vol. 88, col. 432, がある。なお、「欧州連合」という言葉には、統合の最終的形態に関する加盟国間の相違を曖昧にしながら、政治統合の「前進」を可能にするために用いられてきた歴史があった。川嶋周一「ヨーロッパ連合構想と「新しいヤルタ」――70年代以降の「自立的ヨーロッパ」模索の中の冷戦終焉ビジョン」『国際政治』第157号、2009年、92頁。
(54) Beamish to Fairweather and Gouldein［sic］, 25 January 1985, FCO 30/6161, TNA.
(55) 'European Council, Brussels, 29/30 March 1985, Development of the Community/Dooge Committee/People's Europe Committee', FCO 30/6166, TNA.
(56) Robin Renwick, *A Journey with Margaret Thatcher: Foreign Policy under the Iron Lady* (Biteback Pub, 2014), p. 106.
(57) David Seawright, 'Geoffrey Howe: Foreign Secretary, 1983–89,' in Kevin Theakston (ed.), *British Foreign Secretaries since 1974* (Routledge, 2004), p. 159.
(58) *Hansard*, House of Commons, 8 April 1975, vol. 889, col. 1134.
(59) 'Minutes of Conservative Foreign Affairs Backbenchcommittee Meeting: Tuesday 16 July 1985', undated, FCO 30/6171.
(60) Howe to Thatcher, 15 April 1985, PREM 19/1479, TNA.
(61) 粕谷真司「「新冷戦」下のイギリス外交と欧州政治協力――アフガニスタン中立・非同盟構想、1980–1981年」『国際情勢』第91号、2021年、83–95頁、粕谷真司「サッチャー政権初期イギリス外交と欧州政治協力」。
(62) Howe to Thatcher, 27 November 1984, PREM 19/1478, TNA.
(63) Howe to Thatcher, 26 April 1985, PREM 19/1479, TNA.
(64) 'Draft Agreement on Political Cooperation', in Howe to Thatcher, 26 April 1985, PREM 19/1479, TNA.
(65) Powell to Appleyard, 6 May 1985, PREM19/1479, TNA.
(66) 粕谷真司「サッチャー政権初期イギリス外交と欧州政治協力」74–75頁。

(67) Powell to Appleyard, 6 May 1985, PREM19/1479, TNA.
(68) Appleyard to Renwick, 13 May 1985, FCO 98/2369, TNA.
(69) 粕谷真司「サッチャー政権初期イギリス外交と欧州政治協力」73-74頁。
(70) 当時ハウは大蔵大臣を務めており、レンウィックはワシントンDCに駐在していた。
(71) Bullard to Thomas, 2 May 1985, FCO 98/2370, TNA.
(72) Powell to Budd, 19 May 1985, FCO 98/2370, TNA.
(73) Alexander to Fall, 16 November 1981, PREM 19/1482, TNA.
(74) Geoffrey Howe, *Conflict of Loyalty* (Macmillan, 1994), p. 408.
(75) Bienek, 'The United Kingdom in the European Community', pp. 117-118.
(76) 'Prime Minister's Meeting with Chancellor Kohl: Development of the European Community', 19 May 1985, PREM 19/1507, TNA.
(77) Bienek, 'The United Kingdom in the European Community', p. 118.
(78) Ibid, p. 112.
(79) Budd to Powell, 11 June 1985, FCO 30/6170, TNA.
(80) Bienek, 'The United Kingdom in the European Community', pp. 147-148.
(81) *AAPD*, 1985, dok. 137.
(82) Ronald Dumas, *Affaires étrangères: Tome I, 1981-1988* (Fayard, 2007), p. 291.
(83) 最終的に条約案が完成したのは6月26日だった。この日テルチク、ミッテランの特別補佐官を務めていたアタリ（Jacques Attali）、フランス大統領府でヨーロッパ政策を担当していたギグー（Élisabeth Guigou）、イタリアの事務次官ルジェロ（Renato Ruggiero）は、西ドイツの首都ボンに集まり、条約案に最後の修正を施した。Jacques Attali, *Verbatim: Chronique des années 1981-1986* (Fayard, 1993), p. 828.
(84) Powell to Budd, 27 June 1985, PREM 19/1491, TNA.
(85) Bienek, 'The United Kingdom in the European Community', p. 155.
(86) Howe, *Conflict of Loyalty*, p. 409.
(87) Renwick to Bullard, 5 July 1985, FCO 30/6307, TNA.
(88) Ibid.; 'European Council: Milan 28/9 June 1985', in Goulden to Wall, 5 July 1985, FCO 30/6307, TNA.
(89) *The Times*, 1 July 1985, p. 1.
(90) Jacques Delors, Mémoires (Plon, 2004), pp. 208-209.
(91) 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、27-28頁。
(92) Luxembourg to FCO, Telno 241, 17 July 1985, FCO 98/2371, TNA.
(93) 'Talks with FRG Political Director, 20 August: Political Cooperation Treaty and IGC', 21 August 1985, FCO 98/2372, TNA.
(94) CC (85) 23rd Conclusions, CAB 128/81, TNA.
(95) Wall, *The Official History of Britain and the European Community, Volume III*, p. 313.
(96) 'Political Committee: Luxembourg; 3/4 September, Draft Brief on EPC Treaty', in Evans to Thomas, 16 August 1985, FCO 98/2372, TNA.
(97) Renwick to Bullard, 5 July 1985, FCO 30/6307, TNA.
(98) UKRep Brussels to FCO, Telno 2851, 3 September 1985, FCO 30/6175, TNA.
(99) Renwick to Private Secretary, 12 November 1985, FCO 30/6178, TNA.
(100) FCO to Luxembourg, Telno 87, 5 September 1985, FCO 98/2372, TNA.
(101) Ibid.
(102) Luxembourg to Priority, Telno 366, 11 October 1985, FCO 98/2356, TNA.
(103) Ibid.
(104) Budd to Powell, 15 November 1985, PREM 19/1480, TNA.
(105) Powell to Budd, 19 November 1985, PREM 19/1480, TNA.
(106) Ibid.
(107) 単一欧州議定書をめぐる交渉の最終段階で、サッチャーは「欧州連合」という言葉を条約に含めることに反対した。その際に、彼女は、「欧州連合」という言葉を欧州理事会の声明に入れることは問題ないが、それを条約に含めることは議会を通過させなければならないため別の話だという考えを示している。Powell to Budd, 12 December 1985, PREM 19/1748, TNA. 同年11月27日のコールとの共同記者会見の場で、サッチャーは「欧州連合」という言葉を「欧州合衆国」だと理解する人がいるという懸念を示している。彼女によると、「欧州連

合」を「漸進的に協力を緊密化すること」という「より控えめな意味」で理解すれば、それはまさにEC加盟国が現在行っていることなのだった。Margaret Thatcher, 'Joint Press Conference with West German Chancellor（Helmut Kohl）'. https://www.margaretthatcher.org/document/106183（2022年12月6日最終アクセス）

（108） Powell to Budd, 19 November 1985, PREM 19/1480, TNA.

（109） UKRep Brussels to FCO, Telno 2078, 24 May 1982, FCO 30/5089, TNA.

（110） UKRep Brussels to FCO, Telno 4104, 26 November 1985, FCO 98/2374, TNA.

（111） UKRep Brussels to FCO, Telno 4103, 26 November 1985, PREM 19/1480, TNA; Powell to Budd, 29 November 1985, PREM 19/1480, TNA.

（112） Renwick to Private Secretary, 25 November 1985, FCO 30/6178.

（113） UKRep Brussels to FCO, Telno 4104, 26 November 1985, FCO 98/2374, TNA.

（114） Wall, *The Official History of Britain and the European Community, Volume III*, pp. 326–328; Bienek, 'The United Kingdom in the European Community', pp. 210–215.

（115） *The Times*, 18 February 1986, p. 7.

（116） Quoted in Charles Moore, *Margaret Thatcher: The Authorized Biography: Volume Two: Everything She Wants*（Allen Lane, 2015）, p. 407.

（117） *Financial Times*, 10 July 1986, p. 12.

（118） ウォレス（Helen Wallace）は、EUでの政策決定を、「古典的なコミュニティ・メソッド」、「EU規制の方式」、「EUによる分配の方式」、「政策調整」、「緊密な政府横断主義」の五つに分類している。この分類では、EC/EU加盟国の外交政策協力は「緊密な政府横断主義」に含まれるとされている。Helen Wallace and Christine Reh, 'An Institutional Anatomy and Five Policy Modes', in Helen Wallace, Mark A. Pollack, Christilla Roederer-Rynning and Alasdair R. Young（eds.）, *Policy-Making in the European Union*, 8th Edition（Oxford University Press, 2020）, pp. 91–104.

（119） Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*（Cambridge, 2004）; Jakob C. Øhrgaard, '"Less than Supranational, More than Intergovernmental": European Political Cooperation and the Dynamics of Intergovernmental Integration', *Millennium: Journal of International Studies* 26: 1（1997）, pp. 1–29.

（120） ハウは既に1985年12月16日の外相理事会の場で、事務局長の任期は長期間が望ましいと主張している。'Foreign Affairs Council: 16 December: Treaty on Cooperation on Foreign Policy', 18 December 1985, FCO 98/2757, TNA.

（121） Shepherd to Escritt, 19 February 1986, FCO 98/2758, TNA.

（122） Thomas to Ramsden, 28 April 1986, FCO 98/2759, TNA.

（123） 'Annex II: Functions of the Political Cooperation Secretariat', undated, PREM 19/1507, TNA.

（124） FCO to The Hague, Telno 101, 14 March 1986, FCO 98/2776, TNA.

（125） The Hague to FCO, Telno 312, 15 May 1986, FCO 98/2760, TNA.

（126） Thomas to Ramsden, 11 June 1986, FCO 98/2802, TNA.

（127） Haye Coreu to All Coreu, 17 June 1986, FCO 98/2802, TNA.

（128） Stagg to Ramsden, 23 February 1986, FCO 98/3091, TNA.

（129） 「ブリュッセル化」とは、EC/EU 外交政策がブリュッセルに拠点を置く加盟国外交官を中心に形成されるようになることを意味する。David Allen, '"Who speaks for Europe?" The search for an effective and coherent external policy', in John Peterson and Helene Sjursen（eds.）*A Common Foreign Policy for Europe?: Competing Visions of the CFSP*（Routledge, 1998）, pp. 50, 54.

（130） Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*（HarperCollins, 1993）, pp. 548–549; Howe, *Conflict of Loyalty*, pp. 408–409.

（131） 遠藤乾『統合の終焉――EUの実像と論理』岩波書店、2013年。

（132） 1986年にEC加盟10ヵ国が南アフリカに対する経済制裁を決定した際には、西ドイツの反対によって石炭の禁輸が制裁措置から外されている。粕谷真司「英連邦のヨーロッパ的救済？――イギリスの対南アフリカ政策と欧州政治協力、1985–1986年」『法学政治学論究』第134号、2022年、68頁。

（133） N. Piers Ludlow, 'Safeguarding British Identity or Betraying It? The Role of British 'Tradition' in the Parliamentary Great Debate on EC Membership, October 1971', *Journal of*

Common Market Studies 53: 1 (2015), pp. 18–34; Robert Saunders, *Yes to Europe!: The 1975 Referendum and Seventies Britain* (Cambridge University Press, 2018), pp. 231–253.

(134) *Hansard*, House of Commons, 25 October 1971, vol. 823, col. 1343; *Hansard*, House of Commons, 9 April 1975, vol. 889, col. 1290; Lindsay Aqui, *The first referendum: Reassessing Britain's entry to Europe, 1973–75* (Manchester University Press, 2020), p. 209.

「特別な関係」という考え方——英米関係の現在と日本

はじめに …… 44

1 「特別な関係」とは何か …… 44

2 「特別な関係」の非対称性——力と必要性 …… 46

3 「特別な関係」と日本 …… 49

おわりに——「特別な関係」の展望 …… 50

はじめに

戦争の確実な防止も、世界機構の継続的な発展も、私が英語諸国民の友愛の連合と呼ぶものなくして、手に入れることはできないでしょう。これは、英連邦および帝国と米国の間の特別な関係を意味するのです[(1)]。

第二次世界大戦期の英国を首相として導いたチャーチル（Winston Churchill）は、1946年3月5日に訪れた米ミズーリ州のフルトンで、英米間には「特別な関係（Special Relationship）」が存在するのだと語った。それ以来、英米首脳会談などの場で、くり返し「特別な関係」に言及されてきた。英米は、国際秩序の形成・維持で大きな役割を果たしてきたともいわれる[(2)]。

英米関係については膨大な数の研究が存在するが、日本において本格的な研究が行われるようになったのは比較的最近のことである。2003年3月のイラク戦争開戦から程なく、英国外交史家の細谷雄一は、「日本では英米関係の理解が著しく不足している」と、その問題を提起した[(3)]。しかし、幸いにも、その後の日本における英国外交史研究の発展はめざましく、英米関係に関する実証研究も蓄積されている[(4)]。本稿では、このような実証研究の蓄積を踏まえつつ、英米の「特別な関係」とはいかなるものなのかについて、あらためて検討する[(5)]。そして、「特別な関係」を取り巻く現在の状況を概観し、日本との関連性についても論じる。

1 「特別な関係」とは何か

（1）「特別性」をめぐる議論

英米の「特別な関係」については、これまでに数多の研究が世に送り出されてきた。英米関係に関する研究アプローチは多様化しており、外交や安全保障だけでなく、経済や文化、社会、思想といった側面からも分析されている[(6)]。

研究蓄積やアプローチの多様化が進む一方で、英米の「特別な関係」とは何なのかについて、未だコンセンサスは存在しない。幾人もの研究者たちが、英米関係の「特別性（specialness）」について様々な議論を行ってきた。

例えば、レイノルズ（David Reynolds）は「特別性」の規準として、「質（quality）」と「重要性（importance）」を挙げる。英米間の協力は、他の二国間同盟に比べて質的に

異なるのか。英米は互いにとって重要な存在なのか。国際秩序にとって、英米関係は重要であるのか。英米関係の「特別性」を確かめるために問われるべきは、これらの点だという[7]。

ダンチェフ（Alex Danchev）は、「透明性（transparency）」「非公式性（informality）」「普遍性（generality）」「互恵性（reciprocity）」「排他性（exclusivity）」「秘密性（clandestinity）」「信頼性（reliability）」「耐久性（durability）」「潜在性（potentiality）」「神話性（mythicality）」という十個の規準を挙げている[8]。

シュ（Ruike Xu）は、二国間に「特別な安全保障関係（a special security relationship）」、共通の文化や価値などを含む「特別な質（special qualities）」、互いへの「常に肯定的な判断（constant positive judgement）」の三つがそろえば、その二国間関係は「特別な関係」と見なすことができるという[9]。

英米関係の「特別性」の規準をめぐる議論に関連して、「特別性」のルーツをめぐる論争も存在する。すなわち、「特別な関係」は、英米共通の文化や価値といった「感情（sentiment）」に基づくものなのか、それとも英米共通の「利益（interest）」に基づくものなのかという論争である[10]。ダンチェフは、感情を重視する立場を「福音主義（Evangelical）」学派、利益を重視する立場を「機能主義（Functional）」学派と呼ぶ[11]。外交史研究では「機能主義」学派が多数派であるものの、近年でも英米の文化的紐帯にあらためて光を当てる研究が登場している[12]。さらに、ベイリス（John Baylis）やダンブレル（John Dumbrell）のように、感情と利益の両方を重視する研究者も多い[13]。感情や利益が果たす役割について、研究者たちは未だ探究し続けているのである[14]。

そして、「特別性」の規準やそのルーツをめぐる論争は、「特別な関係」の存否についての論争に帰結する。「特別な関係」なるものが本当に英米間に存在したのか、存在したのだとすれば、それは現在でも存続しているのかという論争である。スエズ戦争やベトナム戦争、冷戦終結などを受けて、これまでに何度も「特別な関係」の終焉が指摘されてきた[15]。しかし、何度も終焉が指摘されてきたということは、その裏返しとして、何度も復活が指摘されてきたということでもある。それゆえ、「特別な関係」は、『ヨハネによる福音書』の登場人物で、イエスによって甦らされたラザロ（Lazarus）に例えられることが多い[16]。「特別な関係」の存否をめぐる論争は、容易に決着しそうにない。

（2）「特別な関係」をめぐる苦悩

このように、英米の「特別な関係」をめぐっては、これまでに多種多様な議論が展開されてきた。「特別な関係」の終焉や復活がくり返し指摘され、現在でもその存否をめぐる論争が続いている。しかし、「特別性」についての絶対的な規準が存在しない以上、万人

に受け入れられる形で「特別な関係」の存否を判断するのは困難であろう。「特別な関係」は儚く捉え難い。

その点で示唆的なのが、木畑洋一による定義である。木畑は、「『特別な関係』とは、英米両国間に他の国同士の間にはない特別の親密な関係があるとする考え方である」と論じる[17]。つまるところ、「特別な関係」とは考え方にすぎない。重要なのは「特別な関係」そのものが実際に存在するか否かよりも、「特別な関係」が存在するのだという考え方が、どの程度の説得力を持って語られ、人々に受容されているのかということである。

「特別な関係」が考え方である以上、それが世代を超えて受け継がれるためには、絶えず人々によって語られる必要がある。それゆえ、英米の政治家たちは、首脳会談や外相会談などのあらゆる場で、両国間に「特別な関係」が存在することを謳ってきた。これらの言葉からは、英米間に「特別な関係」が存在するからこそ、両国は緊密に協力するのだという印象を受けるかもしれない。

しかし、「特別な関係」という考え方が広く人々に受容されるには、それが説得力を持って語られなければならない。そして、「特別な関係」という考え方に説得力を持たせるという点にこそ、しばしば政策決定者たちは苦悩する。すなわち、英米が別の国である以上、個別の利害や認識の相違は避けられない。だが、もし英米が個別の利害に関する判断を優先して、互いへの協力を拒む事態になれば、「特別な関係」という考え方は一瞬にして説得力を失ってしまう[18]。政策決定者たちは、英米間の協力を実現させなければ、「特別な関係」が崩れ去ってしまうかもしれないという不安にさいなまれるのである[19]。英米の政策決定者たちは、「特別な関係」という考え方に説得力を持たせるために、時に代償を払いながら、相手に協力することを選んできた。「特別な関係」の歴史とは、それが存在するのだと英米の人々（特に政治家たち）が語りながら、個別具体的な協力を積み重ねてきた歴史だといえるだろう。

2 「特別な関係」の非対称性——力と必要性

18世紀末、英植民地だった米国が独立を果たし、英米関係は主権国家同士の関係へと転じた。とはいえ、独立間もない米国と世界帝国を有する英国とでは、経済力や軍事力といった国力の差は歴然としていた。19世紀後半に、英国は「パクス・ブリタニカ」と呼ばれる時代を築いた一方、米国は依然として弱小国に過ぎなかった。

しかしながら、二度の世界大戦を経て、力の非対称性は逆転することとなる。戦争で疲弊した英国が国力を衰退させた一方で、米国が超大国の地位へと躍り出たのである。国力

の観点でいえば、第二次世界大戦後は米国が英国を圧倒してきたのである。

このような力の非対称性ゆえに、「特別な関係」という考え方をより必要としてきたのは、英国の側であった。バーク（Kathleen Burk）は、「『特別な関係』という概念は、非常に問題がある。というのも、一般的にそれを必要とするのは、より力の弱い側だからだ」と喝破する[20]。たしかに、これまで米国人の側から「特別な関係」が積極的に語られることは稀であった。英米の力の非対称性を反映して、「特別な関係」という考え方の必要性においても非対称性が存在してきたのである。

ただし、全ての英国人が米国との「特別な関係」を必要としているかといえば、そうではない。とりわけ、2003年のイラク戦争以降、英国人の間で「特別な関係」という考え方は求心力を低下させている。英国のブレア（Tony Blair）首相は、イラクのフセイン（Saddam Hussein）政権打倒に突き進むブッシュ（George W. Bush）米大統領を支えた。ブレアの決断は、米単独の軍事行動が世界秩序の混乱を招くという危惧と、米国と協調することが英国にとって不可欠なのだという信念に基づくものだった。だが、多くの英国民はブレアの決断を批判し、首相官邸前などでは未曾有の規模の反戦デモが連日のように行われた。イラクが保有しているとされた大量破壊兵器は見つからなかった上に、イラク国内の治安は悪化の一途をたどった。多くの代償を払いながら、対米協調を選択したブレアの政策は、大きな挫折を味わうことになったのである[21]。

2010年3月28日、英下院外交委員会は、『グローバル・セキュリティ——英米関係』と題する報告書を作成し、「特別な関係」という言葉を使わないことを勧告した。政治家やメディアによって「特別な関係」という言葉が乱用されることで、「この関係が英国にもたらす利益について非現実的な期待を抱かせることになる」のだという。さらに、英国が米国の「プードル犬」と見なされることで、「英国の名声と利益を深く傷つけている」ことも指摘された[22]。下院の報告書は、米国との「特別な関係」に対する英国人の失望を象徴するものだった。

当時のキャメロン（David Cameron）首相も「特別な関係」への反省と、英米関係の再定義を試みた。まず、首相就任後初の訪米直前の2010年7月、キャメロンは『ウォール・ストリート・ジャーナル』に寄稿し、「私は特別な関係に関して理想主義的な夢想家（idealistic dreamer）ではない」と断言した[23]。2011年5月には、キャメロンはオバマ（Barack Obama）大統領とともに『タイムズ』に寄稿し、英米関係を「特別な関係」ではなく、「不可欠な関係（essential relationship）」と形容した[24]。さらに、2013年2月にインドを訪問したキャメロンは、英印間に「特別な関係」を構築したいと語った[25]。英国首相が米国との関係以外に「特別な関係」という言葉を使うのは、異例のことであった。

2019年7月に首相に就任したジョンソン（Boris Johnson）は、「特別な関係」という言

葉への嫌悪を隠さなかった。2021年1月のバイデン（Joseph Biden）大統領との電話会談で、「特別な関係」という言葉は「嫌いだ」と言い放ったのである。英国が「貧弱（needy and weak）」に見えるからだという[26]。彼の後任として首相に就任したトラス（Liz Truss）も、「特別な関係」という言葉を嫌っていると報じられた[27]。

一方、バイデン大統領は、上院議員時代から英国との関係を重視してきた人物である[28]。2021年6月10日、英コーンウォールにて、バイデンとジョンソンは初の対面での首脳会談を行った。その直前には、ジョンソンが「特別な関係」という言葉を嫌っていることが、英米のメディアで報じられていた。だが、バイデンは首脳会談の当日、次のように自身のTwitterに投稿している。「私は英米間の特別な関係を確認するのを楽しみにしている」[29]。

首脳会談では、民主主義や安全保障など、幅広い分野での協力を深める「新大西洋憲章（the New Atlantic Charter）」が合意された。会談後、バイデンは「80年前、チャーチル首相とルーズベルト大統領が大西洋憲章に署名した。当時の課題にともに取り組むことを約束するものだった」と1941年を振り返り、「今世紀の課題に対応するため、大西洋憲章をアップデートした」と語った[30]。そして、バイデンは再び自身のTwitterに、海岸を眺めながらジョンソンと談笑する写真を添えつつ、次のように投稿した。「英米の特別な関係は、かつてないほど強固なものだ」[31]。英米関係の歴史ではめずらしく、英首相よりも米大統領の方が、「特別な関係」への愛着を示していた[32]。

米国で「特別な関係」を重視しているのは、バイデン大統領だけではない。いくつかの世論調査からは、「特別な関係」という考え方が、米国民の間にも一定程度広がっていることが読み取れる。2021年6月にYouGovが行った世論調査では、英米関係は「特別な関係」だと答えた英国人の割合が19％にとどまったのに対して、米国人の割合は40％に上った[33]。また、2022年8月にマーシャル・スカラーズ協会（the Association of Marshall Scholars）の委託でエマーソン大学が米国人に対して行った世論調査では、「米国の最も価値ある同盟国かつ戦略的パートナーはどの国か」という質問に対して、英国だという回答が41％と、最も多かった（次点がカナダの23％）[34]。

「特別な関係」を重視する米国の姿勢は、どこから来ているのだろうか。岩間陽子は、現在の世界における米国の指導力が弱まっているとして、次のように論じる。「時代は、もはや冷戦終結期でもなければ、冷戦後ですらなく、アメリカの覇権後に来る不安定な過渡期に入ったと考えざるを得ないだろう」[35]。米国の指導力が弱まり、国際秩序の行方が見通せない時代に、「特別な関係」という考え方をより必要としているのは、米国の側なのかもしれない。

3 「特別な関係」と日本

日本外交の歩みをたどれば、それが様々な形で、英米の「特別な関係」という考え方と交錯してきたことがわかる。

明治からのある時期までは、英米との協調こそが日本外交の本流であり、それは「霞ヶ関正統外交」とも呼ばれた。五百旗頭真は、「戦前期の日本にあって、外交に個人名が冠せられるのは、陸奥外交、小村外交、幣原外交の三者のみである」とした上で、次のように論じる。「陸奥や小村が帝国主義時代における英米重視外交の雄であったのに対して、幣原外交は帝国主義以後の状況における経済実利主義的色彩の濃い親英米的な協調外交をもって、1920年代をリードしたのである」[36]。

しかし、対英米協調を軸とする外交政策への反発もあった。そのような立場を象徴したのが近衛文麿である。パリ講和会議を翌年に控えた1918年、近衛は「英米本位の平和主義を排す」と題する論説を発表し、英米が創ろうとしている秩序の偽善を糾弾した[37]。世論に国際社会への不満が渦巻く中で、近衛の議論は1930年代の日本外交を基礎づける論理となり、日本は満州事変、国際連盟脱退へと突き進んでいった[38]。そして、1941年12月8日、英米に対して宣戦布告し、「鬼畜米英」を合言葉に戦争を開始したのである。

第二次世界大戦への米国の参戦を決定づけ、英米の戦時協力を確立させたのは、日本による真珠湾攻撃だった[39]。多くの研究者が、英米の「特別な関係」が誕生したのは、大戦中の戦時協力だったという立場をとっている。「特別な関係」という考え方の基礎には、日本が大きく関わっていたのである。

英米は、敗戦後の日本の運命を大きく左右した。英米の協調と対立の帰結として、1951年9月8日にサンフランシスコ平和条約が調印されたのである。この平和条約は、日本と連合国の戦後処理に関する条約であるとともに、戦後のアジア太平洋秩序の基礎となった[40]。冷戦期の日本は英米と同じ西側陣営に属し、1980年代を一つの契機として日米同盟は実質化していった。

21世紀の幕が開けようとするころ、英米の「特別な関係」は、日米同盟が目指すべき「モデル」として語られた。日米同盟の方向性を提言するいわゆる「アーミテージ報告書」(2000年）において、「我々は米英間の特別な関係を同盟のモデルと見なしている」とされたのである[41]。

しかし、日米同盟の「モデル」として語られた英米の「特別な関係」は、2003年のイラク戦争で挫折を味わった。そして、少なくない日本人が、英米関係からの教訓を引き出そうとした。例えば、2004 ～ 2006年の三年間にわたって、慶應義塾大学東アジア研究所で

は田所昌幸が中心となって、『二つの二国間関係――日米関係と英米関係の比較』と題するプロジェクトが行われた。田所はその成果について、次のように記している。

> このプロジェクトで語られた多くのテーマについて、まとまった結論があるわけではない。だが、はっきりしていることもある。それは、対米関係で苦労しているアメリカの同盟国は、何も日本だけではないということである[42]。

日米関係の「モデル」としてであれ、「反面教師」としてであれ、英米の「特別な関係」から、日本が学べることは多いということであろう。

おわりに――「特別な関係」の展望

本稿では、英米の「特別な関係」とはいかなるものかについて考察し、その現状や日本との関連性について論じてきた。「特別な関係」の歴史とは、それが存在するという考え方が世代を超えて継承されてきた歴史である。英米は、「特別な関係」にあるから協力するのではない。協力を積み重ねるからこそ、「特別な関係」という考え方が説得力を持って語られるのである。

英米の「特別な関係」という考え方は、今後どのように語られるのだろうか。現在、世界の耳目を集めているのがウクライナ戦争である。英国はウクライナに対して、米国に次ぐ規模の軍事支援を行っており、2023年も同水準の支援を継続する方針である[43]。ウクライナ戦争の行方を見通すのは難しいが、対ウクライナ支援という文脈で、英米の「特別な関係」という考え方が語られることになると思われる。

より長期的には、インド太平洋が焦点になるだろう。もともと、アジアや太平洋は英米の「特別な関係」の例外として捉えられてきた。ソーン（Christopher Thorne）によれば、英米の「特別な関係」が誕生したとされる第二次世界大戦期でさえ、「軍事的にも政治的にも極東に関しては、両国のあいだには、ヨーロッパで達成されたような協力関係は存在しなかった」[44]。近年では、オバマ政権が、大西洋ではなく太平洋に関心を集中させたことで、英米関係の重要性の低下が指摘された[45]。

しかし、その後、英国がEU離脱後の戦略として「グローバル・ブリテン」を掲げ、インド太平洋への「傾斜（tilt）」を強めたことで状況は変わった[46]。英米の関心がインド太平洋に収斂することとなったのである。その一つの帰結が、2021年9月に発表されたAUKUS（英米豪のパートナーシップ）だ。オーストラリア外交史が専門の永野隆行は、「オーストラリアの原潜導入はイギリスの存在、さらには英米の『特別な関係』なしには実現

し得なかった」と評価する[47]。2022年10月25日のスナク首相とバイデン大統領の電話会談でも、両首脳はインド太平洋地域での協力を強化することで一致している[48]。中国との競争を背景として、英米ともにインド太平洋への関与を強めているのである。

そして、英米がインド太平洋におけるパートナーとして重視しているのが、日本である。2021年3月16日に発表された英国の『安全保障、防衛、開発、外交政策統合レビュー』では、日本は「最も緊密な戦略的パートナーの一つ」と位置づけられ、両国の協力関係を一層強化する方針が示された[49]。バイデン政権の『インド太平洋戦略』や『国家安全保障戦略』でも、日本を含む同盟国との協力を強化する方針が示されている[50]。

英米のインド太平洋への関心の増大を受けて、日本でも日米同盟に加えて、英国との連携を強化することが目指されている。2017年8月のメイ（Theresa May）英首相の訪日時には、「安全保障協力に関する日英共同宣言」が発出され、「日英両国はそれぞれアジア及び欧州における米国の最も緊密な同盟国である」ことが確認された[51]。2022年の防衛白書でも、「英国は、欧州のみならず世界に影響力を持つ大国であるとともに、わが国と歴史的にも深い関係があり、安全保障面でも米国の重要な同盟国として戦略的利益を共有して」おり、「日英間で協力を深めることは、わが国にとって非常に重要である」とされている[52]。

これから先、「特別な関係」という考え方が語られるのだとすれば、インド太平洋が最大の焦点になるだろう。その際、英米二国間の排他的な協力というよりも、この地域の同盟国･友好国の連携の中で、英米が果たす役割に力点が置かれるものと思われる。そして、英米が「特別な関係」という考え方を紡ぐ上で、日本との連携が重要なピースの一つとなるはずだ。

注

（1）John Baylis ed., *Anglo-American Relations Since 1939: The Enduring Alliance* (Manchester University Press, 1997) pp.42-43.

（2）例えば、James E. Cronin, *Global Rules: America, Britain and the Disordered World* (Yale University Press, 2014). 一方で、英国のEU離脱を決めた2016年の国民投票と、米国大統領選挙でのトランプ（Donald Trump）の当選が、「リベラルな国際秩序」の危機を招いたという指摘もある。G・ジョン・アイケンベリー（猪口孝監訳、岩崎良行訳）『民主主義にとって安全な世界とは何か――国際主義と秩序の危機』西村書店、2021年、22頁。

（3）細谷雄一「アンビバレントな関係――英米関係の歴史と教訓」『アステイオン』第59号、2003年7月、14頁。

（4）英米関係を主題とする邦語の実証研究の例として、水本義彦『同盟の相剋――戦後インドシナ紛争をめぐる英米関係』千倉書房、2009年; 芝崎祐典「マクミラン政権の対エジプト政策の転換と英米関係」『国際政治』第173号、2013年; 橋口豊『戦後イギリス外交と英米間の「特

別な関係」――国際秩序の変容と揺れる自画像 1957-1974年』ミネルヴァ書房、2016年; 和田龍太『中国をめぐる英米関係――イギリスによる航空機技術の対中輸出を中心に、1969-1975年』東海大学出版部、2019年; 小南有紀「英米関係の『黄金期』への道 ――新冷戦初期の湾岸地域をめぐる危機」『法学政治学論究』第127号、2020年; 益田実「アフガニスタン侵攻と英米関係――対ソ制裁をめぐる西側同盟内の対立」益田実、齋藤嘉臣、三宅康之編『デタントから新冷戦へ――グローバル化する世界と揺らぐ国際秩序』法律文化社、2022年; 池田亮「イラン革命と米英関係――イスラーム主義と冷戦」益田、齋藤、三宅編『デタントから新冷戦へ』。通史的な研究としては、細谷雄一、君塚直隆、永野隆行編『イギリスとアメリカ――世界秩序を築いた四百年』勁草書房、2016年。

（5）本稿では、主に外交の側面から「特別な関係」について検討する。防衛の側面に注目するものとしては、篠崎正郎「英米同盟におけるイギリスの役割――『特別な関係』の史的展開」『鵬友』第44巻4号、2019年が有益である。

（6）近年に至るまでの英米関係の研究史については、Alan P. Dobson, 'The Evolving Study of Anglo-American Relations: The Last 50 Years', *Journal of Transatlantic Studies*, 18 (4) (2020).

（7）David Reynolds, 'A "Special Relationship"?: America, Britain and the International Order Since the Second World War', *International Affairs,* 62 (1) (1985-1986).

（8）ただし、ダンチェフはこれらの個々の基準が何を指しているのかについて、具体的には説明していない。Alex Danchev, 'On Specialness', *International Affairs,* 72 (4) (1996) p.743.

（9）Ruike Xu, *Alliance Persistence Within the Anglo-American Special Relationship: The Post-Cold War Era* (Palgrave Macmillan, 2017) pp.5–6.

（10）付言すれば、「特別な関係」が誕生したのはいつなのかという論点も存在する。利益を重視する立場の多くは、第二次世界大戦中の戦時協力を機に「特別な関係」が誕生したとする。一方、感情を重視する立場からは、それ以前に起源が見出されることがある。例えば、H. C. Allen, *Great Britain and the United States: A History of Anglo-American Relations (1783-1952)* (Odhams Press, 1954).

（11）Danchev, 'On Specialness', pp. 738–739.

（12）Robert M. Hendershot, 'Reflecting on the "Cultural Turn": New Directions in the Study of Anglo-American Relations and the Special Relationship', *Journal of Transatlantic Studies*, 18 (4) (2020); Robert M. Hendershot and Steve Marsh eds., *Culture Matters: Anglo-American Relations and the Intangibles of 'Specialness'* (Manchester University Press, 2020); Alan P. Dobson and Steve Marsh eds., *Anglo-American Relations and the Transmission of Ideas: A Shared Political Tradition?* (Berghahn Books, 2022).

（13）ジョン・ベイリス（佐藤行雄、重家俊範、宮川眞喜雄訳）『同盟の力学――英国と米国の防衛協力関係』東洋経済新報社、1988年、7頁; John Dumbrell, *A Special Relationship: Anglo-American Relations from the Cold War to Iraq,* 2nd Edition (Palgrave Macmillan, 2006).

（14）「特別な関係」における感情と利益に関する近年の研究として、James E. Cronin, 'The Roots of the "Special Relationship": Shared Values or Interests?', *Journal of Transatlantic Studies,* 18 (3) (2020).

（15）ベイリス『同盟の力学』1頁; David Watt, 'Introduction: The Anglo-American Relationship', W. M. Roger Louis and Hedley Bull eds., *The Special Relationship: Anglo-American Relations since 1945* (Clarendon Press, 1986) p.4.; John Dickie, *'Special' No More: Anglo-American Relations: Rhetoric and Reality* (Weidenfeld and Nicolson, 1994). ダンチェフは、「特別な関係」がもはや存在しないとする立場を「終末（Terminal）」学派と呼んでいる。Danchev, 'On Specialness', p. 740.

（16）Steve Marsh and John Baylis, 'The Anglo-American "Special Relationship": The Lazarus of International Relations', *Diplomacy and Statecraft,* 17 (1) (2006); William Wallace and Christopher Phillips, 'Reassessing the Special Relationship', *International Affairs,* 85 (2) (2009); Alan Dobson and Steve Marsh, 'Anglo-American Relations: End of a Special Relationship?', *The International History Review*, 36 (4) (2014).

（17）木畑洋一「『特別な関係』？――9・11以降の英米関係とその歴史的背景」『地域研究論集』第5巻第1号、2003年、87頁。

（18）実際に、米国が英国の軍事行動を強く非難したスエズ戦争、米国からの派兵要請を英国が拒否したベトナム戦争では、「特別な関係」の終焉が囁かれた。

(19) 政策決定者たちの苦悩は、細谷、君塚、永野『イギリスとアメリカ』などの通史的研究からもうかがい知ることができる。
(20) Kathleen Burk, 'Old World, New World: Great Britain and America from the Beginning', John Dumbrell and Axel R. Schäfer eds., *America's 'Special Relationships': Foreign and Domestic Aspects of the Politics of Alliance* (Routledge, 2009) p.24.
(21) 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; 木畑洋一「混迷のなかの出発――21世紀のイギリス外交」佐々木雄太、木畑洋一編『イギリス外交史』有斐閣、2005年、262-268頁; 梅川正美、坂野智一編『ブレアのイラク戦争――イギリスの世界戦略』朝日新聞社、2004年。
(22) House of Commons Foreign Affairs Committee, *Global Security: UK-US Relations* (The Stationery Office, 28 March 2010).
(23) 'PM article in Wall St Journal: UK-US relations', 20 July 2010, https://www.gov.uk/government/news/pm-article-in-wall-st-journal-uk-us-relations. 2022年12月4日最終閲覧(以下、全て最終閲覧日は同じ)。
(24) 'Prime Minister and President Obama article: an essential relationship', 23 May 2011, https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-and-president-obama-article-an-essential-relationship. キャメロンとオバマの意図は、ブレア政権/ブッシュ政権期のイメージから距離を置くことだったとされる。Steve Marsh, 'Beyond Essential: Britons and the Anglo-American Special Relationship', *Journal of Transatlantic Studies,* 18 (3) (2020).
(25) 'Cameron wants "special relationship" with India', BBC, 18 February 2013, https://www.bbc.com/news/av/uk-politics-21495682.
(26) Peter Walker, 'Boris Johnson prefers not to use term "special relationship", says No 10', *The Guardian*, 7 June 2021.
(27) Rozina Sabur, '"Special Relationship" may be retired as descriptive phrase', *The Daily Telegraph*, 23 September 2022.
(28) 例えば、バイデンは上院議員時代の1982年には、フォークランド紛争を戦う英国を支持する上院決議を主導した。小南有紀「危機のなかの駐米大使――フォークランド紛争と英米関係」『国際政治』第208号、近刊。
(29) President Biden (POTUS), 10 July 2021, Tweet, https://twitter.com/POTUS/status/1402958631654641665.
(30)『朝日新聞』2021年6月12日。
(31) President Biden (POTUS), 11 July 2021, Tweet, https://twitter.com/POTUS/status/1403098141352763393. なお、ジョンソンはBBCのインタビューで、英米関係を「不滅の関係(indestructible relationship)」と形容している。'G7: UK and US have an "indestructible relationship", PM says', BBC, 11 June 2021, https://www.bbc.com/news/uk-politics-57436035.
(32) 2022年7月7日、ジョンソン首相の辞任表明を受けて、バイデン大統領は英米の「特別な関係」は「強固で永続的だ」という声明を出した。Molly Nagle, 'After Johnson resigns, Biden says US-UK "special relationship" remains "strong"', ABC News, 8 July 2022, https://abcnews.go.com/Politics/johnson-resigns-biden-us-uk-special-relationship-remains/story?id=86381866. また、2022年10月25日に行われたバイデン大統領とスナク (Rishi Sunak) 首相の電話会談では、英米間に「特別な関係」が存在することが確認された。『読売新聞』2022年10月27日。
(33) Camilla Walden, 'Americans are twice as likely as Britons to believe the US and UK share a "Special Relationship"', YouGov, 12 June 2021, https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2021/06/11/americans-are-twice-likely-britons-believe-us-and-.
(34) The Association of Marshall Scholars, https://marshallscholars.org/news-and-updates/2022poll.
(35) 岩間陽子「『戦後』秩序 再構築の条件――連動するNATO=インド太平洋秩序への戦略」『外交』第73号、2022年、10頁。
(36) 五百旗頭真「戦後日本外交の構図」五百旗頭真編『戦後日本外交史 (第3版補訂版)』有斐閣、2014年、5-7頁。
(37) 近衛文麿「英米本位の平和主義を排す」『日本及日本人』1918年12月15日号 (北岡伸一編『戦後日本外交論集――講和論争から湾岸戦争まで』中央公論社、1995年に所収)。中西寛『国際

政治とは何か――地球社会における人間と秩序』中公新書、序章も参照。第一次世界大戦後の東アジアの国際秩序をめぐる日英米関係については、中谷直司『強いアメリカと弱いアメリカの狭間で――第一次世界大戦後の東アジア秩序をめぐる日米英関係』千倉書房、2016年。

(38) 佐々木雄一『近代日本外交史――幕末の開国から太平洋戦争まで』中公新書、2022年、157頁。

(39) 細谷雄一「『特別な関係』の誕生――第二次世界大戦期」細谷、君塚、永野編『イギリスとアメリカ』127頁。

(40) 細谷千博『サンフランシスコ講和への道』中央公論社、1984年; 細谷雄一「サンフランシスコ講和とイギリス外交」川島真、細谷雄一編『サンフランシスコ講和と東アジア』東京大学出版会、2022年。

(41) Institute for National Strategic Studies, *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*, INSS Report (National Defense University, 2000).

(42) 田所昌幸「英米関係から何を学ぶか」『アステイオン』第68号、2008年、19頁。木畑洋一は、欧州よりも米国との関係を優先する英国の政策を批判的に論じ、日本は英米関係を「反面教師」にして「アジアのなかの日本」を目指すべきだと主張する。木畑洋一「二つの『島国帝国』――イギリスと日本」木畑洋一編『現代世界とイギリス帝国』ミネルヴァ書房、2007年、351頁。

(43) 'Ukraine war: Rishi Sunak visits President Zelensky in Kyiv as he pledges £50m in aid', BBC, 19 November 2022, https://www.bbc.com/news/world-europe-63687045.

(44) クリストファー・ソーン（市川洋一訳）『米英にとっての太平洋戦争（下）』草思社、1995年、479頁。

(45) 細谷雄一「米英同盟と大西洋同盟――『特別な関係』の歴史」久保文明編『アメリカにとって同盟とはなにか』中央公論新社、2013年、146頁。

(46) 鶴岡路人「イギリスの防衛外交・防衛関与――新たな古典的役割の模索」渡部恒雄、西田一平太編『防衛外交とは何か――平時における軍事力の役割』勁草書房、2021年、152-154頁。英国に加えて、独仏およびEU、カナダなどもインド太平洋地域への関与を強める方針を示している。田中亮佑「欧州のインド太平洋戦略の発展――安全保障協力の新段階」『外交』第67号、2021年; Government of Canada, *Canada's Indo-Pacific Strategy* (2022).

(47) 永野隆行「なぜ豪州はAUKUSを選んだか――対中脅威認識とアメリカへの不安」『外交』第70号、2021年、111頁。

(48) 'PM call with President Biden of the United States: 25 October 2022', https://www.gov.uk/government/news/pm-call-with-president-biden-25-october-2022.

(49) HM Government, *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* (March 2021).

(50) Joseph Biden, *Indo-Pacific Strategy of the United States* (The White House, February 2022); Joseph Biden, *The National Security Strategy* (The White House, October 2022).

(51)「安全保障協力に関する日英共同宣言」2017年8月31日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/we/gb/page1_000386.html。

(52) 防衛省編『令和４年版 日本の防衛――防衛白書』2022年7月、343頁。

ウッド・マクリントック報告の一端から垣間見る 1970年代の米軍基地政策

1．米軍基地政策研究における当報告書の史料的価値 …… 56

2．中近東及びインド洋地域の情勢 …… 57

3．NSSM 9への回答と西太平洋地域の米軍基地再編 …… 59

4．結びに代えて …… 61

1．米軍基地政策研究における当報告書の史料的価値

テト攻勢以来混迷を極めた米国によるベトナムへの軍事介入は、ジョンソン大統領による大統領選挙への不出馬表明やニクソンの大統領当選を経て、徐々に退潮していくこととなった。そのような状況下でジョンソン政権は将来の海外基地再編を見据え、ある調査研究を内密に進めていた[(1)]。当調査は国家安全保障会議（NSC）が組織した上級省庁間作業グループ（Senior Interdepartmental Group：SIG）の下部組織である国務・国防総省間特別研究グループ（Special State-Defense Study Group：SSDSG）によって進められ、最終的に報告書としてまとめられた。これはウッド（Robert Wood）退役陸軍大将と、のちに駐ベネズエラ大使となる国務省のマクリントック（Robert McClintock）により主導されたため、政権内部ではウッド・マクリントック報告と称された。このウッド・マクリントック報告（以後「報告」と表記）は、1957年の調査以来初の「全ての海外設備及び施設[(2)]」を対象とした包括的な米軍基地調査の集大成であった。1968年2月に開始された当調査は、同年12月に完結した[(3)]。

当報告書はジョンソン政権末期に完成したものであり、その結論が政権を跨ぎ、その後の海外基地政策の絶対的な指針となったわけではないことには留意が必要である。とはいえ、調査を主管したカッツェンバック（Nicholas Katzenbach）国務次官が期待したように[(4)]、報告はニクソン政権内においても一定の存在感を残すこととなる[(5)]。だが、膨大な分量の調査報告書であるにもかかわらず、これまでその内容は、国務省が編纂した資料を掲載する米国外交文書史料集（FRUS）で確認されている極めて簡素な要約からしか窺い知ることができていなかった[(6)]。

ところが、今回、報告のより詳細な部分的要約を含んだ資料が発見された。当資料は国務省近東局により作成されたものであり、日本やその周辺国における米軍基地についての言及はない。だが、1970年代前半の西太平洋地域における米海軍基地構造再編に影響を与えることとなる、米軍のインド洋における活動拡大の予兆する内容が含まれている。その点において、当資料は大変興味深いものである。よって本稿はその資料を活用し、報告が当時の中東、インド洋地域の情勢をどのように捉えていたかを確認する。それにより、これまで謎に包まれていた報告の「解像度を高める」ことで、1960年代末から1970年代初頭にかけて進められた米国政府内部の海外基地を巡る動向を解明する一助とすることを本稿は目的とする。

2．中近東及びインド洋地域の情勢

（1）イスラエル及びインド核武装の見通し

今回参照する資料は、国務省が駐テヘラン米国大使館に送付した文書である。当文書は報告に対する、カントリー・チームと称される国務省の現地職員のコメントを求めたものである。国務省はNSCの中近東担当各省間グループ（NSCIG/NEA）による報告についての検討開始に間に合うよう、1969年3月14日までには見解を示すよう各カントリー・チームに指示した[(7)]。その資料には返答作成用のアウトラインと共に、6頁に渡る報告の中近東（NEA）部分の要約が添付されていた。

当文書には、中近東における核拡散への米国の懸念が示されている。まず、報告が取り上げたのは友好国イスラエルであった。報告は「アラブ諸国の人々の終わりが見えないように映るイスラエルへの敵意が、次の10年間の中東地域における平和に対する主要な脅威となる[(8)]」と論じ、1970年代にアラブ諸国とイスラエルによる新たな衝突が発生することは「ほぼ確実」であると述べた。そして、仮に自身の軍事的優位が失われかねないとイスラエルが信じるならば、イスラエルは核兵器不拡散条約への加盟を拒み、自ら核兵器を製造する可能性が高い（highly probable）と結論付けた[(9)]。

もう一つの懸念は、中国との国境紛争を抱えたインドの核武装であった。カシミールを巡りインドはパキスタンと緊張関係にあったが、報告によるとインドの指導者は中国による再度の侵攻を憂慮していた。報告は中国による再侵攻の可能性を低く見積りながらも、今後10年の間に対中防衛の一環として核武装を強行する可能性はあるとした[(10)]。このような背景から、当該地域の不安定化を防ぐために、米国は一定の軍事プレゼンス維持を試みるが、結果的に核の拡散を防ぐには至らなかった。

（2）スエズ以東からの英軍撤退とその影響

同時期、米国は英軍のスエズ以東からの撤退への対応も迫られていた。1968年1月、英国は1971年までにスエズ以東に展開していた部隊の撤退を宣言したが、これにより当該地域に残るのは小規模な米国の中東部隊に加え、オーストラリアが派遣できる部隊のみとなるだろうと報告は予測した[(11)]。同時に、報告はソ連海軍の多様な部隊がインド洋において「親善訪問」を繰り返していた点に注目していた。当時、インド海軍の近代化をソ連が支援していたことへの見返りとして、ソ連海軍がインドの港で補給や修理施設を使用できるようになる可能性があった。そして当地域からの英軍部隊の撤退を踏まえ、「当該地域に対する米国の継続的な関心を示し、なおかつソ連の攻撃的な意図に対抗するための真剣

な取り組みとして、ディエゴ・ガルシアのような利用可能な基地を一カ所かそれ以上使用することにより、この地域での米国の軍事プレゼンスを増強すべきか否かという点に重大な関心が持たれることとなるだろう[12]」との見通しを示したのである。

報告において、インド洋の基地の重要性は複数の要因により左右されると考えられた。それらは、ペルシア湾における米国の権益、東南アジアからペルシア湾へかけての海上交通路担保の必要性、そしてインド洋における米国の経済的かつ政治的な権益を確保する上で必要とされるプレゼンスの程度の問題であった。中でも二番目の要因は、「ペルシア湾への西側及び北側からのアクセスが日増しで困難となる中での代替路としての[13]」東南アジアからペルシア湾へのアクセスの重要性を説いたものであった。

特に重要なのは、報告がインド洋地域における基地構造の必要性は、米国の中東政策及び南アジア政策により定義づけられると指摘した点である。なおかつ、その使用頻度は主に西太平洋及び東南アジアにおける基地の態勢（U.S. base posture）に依拠することになるとした[14]。これらを踏まえ、報告はインド洋地域における3つの選択肢を示した。それらは順に（１）限定的なプレゼンス、（②）より拡張的なプレゼンス及び関与、（③）微増したプレゼンスであった。これらの選択肢は全て、イランへ戦闘部隊を派遣すること、そしてアゾレス諸島、スペイン、ギリシャ、トルコの基地施設が使用できなくなった場合に備え、東西のいずれかから当地域への代替路を確保することを想定していた[15]。

そして当文書の第25項において、インド洋地域における米国のその後の方向性が以下のように提示された。

> ディエゴ・ガルシア、フィリピンにおける既存の米軍基地、そしてオーストラリアの基地へのアクセスにより、この地域における米海軍及び空軍のプレゼンスは担保される。投資費用は、ディエゴ・ガルシアに簡素な施設を建設するのであれば約2600万ドル、より積極的な対外政策を支援する基地態勢を構築するのであれば最大で約1億2000万ドルが必要となる。後者にはディエゴ・ガルシア、ファークワー諸島、デローシュ島の大規模な開発、アフリカ横断ルートに必要となるブラジル、アセンション島、南アフリカ、エチオピアにおける支援施設の運用、太平洋側のアプローチにおいてはノースウェストケープ、オーストラリア、ココア諸島における支援施設運用の費用が含まれる。また、ペルシャ湾における中東部隊（MIDEASTFOR）による艦隊後方支援に必要となる施設への継続的なアクセスも必要になると思われる[16]。

この時、報告が意識していたのはソ連海軍の増強であった。報告によると地中海における米海軍の優位性はソ連の強大な軍事力により脅かされており、第六艦隊を含めた西側諸国の海軍部隊の行動は常にソ連によって監視されていた。一方、報告はソ連が高いレベル

での緊張を望みながらも、直接的な軍事衝突は避けようとすると予想していた。そのため、ソ連はアラブ諸国への軍事的、心理的支援を継続しながらも、アラブ諸国とイスラエル間の敵意再燃は防ごうとするだろうと結論づけられた[17]。

報告はソ連海軍のインド洋への展開に対する根強い警戒感を示していたが、軍部は同地域におけるより大規模な基地の建設を主張していた。統合作戦本部（JCS）は同年4月10日にニッツェ（Paul Nitze）国防副長官に対し、4400万ドルでのディエゴ・ガルシアにおける英軍との共同基地建設を提案していた。ニッツェはその規模が過大であると判断したものの、より規模を抑えたものであれば受け入れるとした。そこで許容された支出は2600万ドルで、報告で示された予算規模の下限額であった。承認されたのは簡素な通信施設、燃料タンク、8000フィートの滑走路、そして泊地整備の費用に限られ、軍部の要求は満たされなかった[18]。加えて、当該基地建設による米国側の負担は最終的に2900万ドル以下と設定されたが、実際の基地施設は当初議会が承認したよりもさらに小規模なものとなった。それは実際に支給された予算が、当初承認された額よりも少なかったためであった[19]。結局、ディエゴ･ガルシアにおける基地建設の必要性を国防総省は認識してはいたものの、施設の規模は報告が示した最低ラインに留められたのであった。

また、この際に示された軍部のソ連海軍兵力の増強に対する警戒感は、1970年から実行に移される西太平洋地域の基地構造再編において発露することとなる[20]。米軍によるインド洋地域への関与増大は、在日米軍基地を含む西太平洋地域の基地構造再編に影響を及ぼすこととなるのである。

3．NSSM 9への回答と西太平洋地域の米軍基地再編

前節で示したように、インド洋地域への米軍のアクセスは、ディエゴ・ガルシア、フィリピン、そしてオーストラリアの基地へのアクセスにより担保されていた。すなわち、インド洋地域を重視した米軍にとって、それらの基地へのアクセス担保は必須であった。だが、本稿が参照する報告の要約は、あくまで国務省近東局に送られたものであるため、ディエゴ・ガルシアを除いた上記の基地についての詳細な言及はない。よって本節では、NSSM（国家安全保障研究覚書）9への国防総省の回答と、その国防総省の回答に加え、国務省が作成したと考えられる箇所が含まれる、フィリピンについてのNSSM 9の設問への回答集の内容を踏まえ、更なる検討を加えたい。

当回答集によると、報告はベトナムにおける休戦の実現により米海軍が保有していたフィリピンのサングレーポイント航空基地が不要になるとの見解を示していた[21]。加えて

フィリピンによる当該基地の返還要求が高まっていたこともその見解の支えとなった。報告の内容を踏まえ、米国はサングレーポイント航空基地の返還を、「フィリピンとの防衛関係におけるさらなる急激かつ望ましくない変化を防ぐこと、もしくは遅延させること、そして［フィリピンにおける］ナショナリストの要求を鎮めるための行動の一つ[22]」として捉え直した。すなわち、サングレーポイントはフィリピンにおける他のより重要な基地、具体的にはスービック米海軍基地とクラーク米空軍基地を継続使用するために、進んで放棄されることとなった。実際、国防総省の回答には、両基地がフィリピンにおける「既存の基地の中で最も大きく、最も重要で、最も変化に敏感で、最も移転に費用がかかる基地[23]」であると記載されているが、報告はさらに踏み込んで、両基地を移転する場合、その後10年間で必要となる増加費用は10億3000万ドルに達すると試算したようである[24]。

また、国防総省の回答によると、報告では西太平洋及び東アジア地域における詳細な分析を行う上で、1968年の大統領令草案で用いられたアジア戦略を元にパイロットモデルが組まれていた。このアジア戦略は韓国における前方防衛、もしくは海外に展開された米軍兵力の有事における東南アジアへの配備を前提としたものであった[25]。

この前提に基づく試算からは、日本及びフィリピンの基地を使用しなければ費用が高くつくとの結論が導かれた。仮に太平洋における米国領及び太平洋諸島信託統治領以外の基地の使用が拒否されたならば、その後10年間の間の為替差益の総額は56億ドルになるものの、最終的には費用が108億ドルとなり、それを上回るとされた。また、在日米軍基地及び在フィリピン米軍基地の使用が拒否された場合、必要となる経費はそれぞれ13億ドル、C10億ドルと見積もられた。とはいえ、仮に両国の基地へのアクセスが遮断された場合でも、それらの基地周辺地域において海軍の兵站支援を民間委託し、なおかつ空港の再使用権が担保されるのであれば、その費用は8億ドルに留まるとされた[26]。

ところが、報告の内容は必ずしも国防総省に全面的に受け入れられていた訳ではなかった。国防長官府（Office of the Secretary of Defense）のシステム分析官は報告の分析手法を評価した一方、軍人が主体であるJCSは報告がベースとしている上記のアジア戦略そのものに異を唱えた[27]。ジョンソン政権の大統領令に基づく戦略をベースとして基地構造の再編を検討したことから、報告がより軍事的な観点に基づいたものであったにもかかわらず、その見解が以後の政権や軍部に全てそのまま受け入れられることはなかったのである[28]。

4．結びに代えて

国務省近東局の資料が示す通り、ウッド・マクリントック報告は「撤退への処方箋でもなければ、米国の海外におけるプレゼンスを一括で縮小するための青写真でもなかった[29]」。既に述べた通り、報告はあくまで複数の選択肢を提示したに過ぎなかった。一方で報告が下した結論には、その後のニクソン政権が採用した政策と共通する部分がいくつか存在する。本稿が紹介したインド洋における3つの選択肢の全ては、ディエゴ・ガルシアの供給基地及び兵站宿泊地域としての重要性を指摘していた[30]。また、ウッド大将はタイのサッタヒープ及びシンガポールの活用を支持していた。中でも、シンガポールでは英国の撤退により残される施設を継続して使用するため、民間契約を行うべきであると述べていた[31]。報告は英国の兵力撤退による影響を抑えることに重点を置いていたのである。

報告が完成した1968年当時、ベトナム戦争への関与縮小を目指す米国は、中東の不安定な情勢と英国のスエズ以東撤退による中東地域への兵力展開の必要性に直面していた。ところが、報告が指摘するように、アラブ諸国に基地を確保する米国のそれまでの試みは、リビアとモロッコを例外として全てが失敗に終わっていた[32]。そのような事情から、ディエゴ・ガルシア並びにシンガポール、フィリピン、オーストラリアなどの拠点は軍事的観点から重要視された。また、中東における緊張の高まりを受け、友好国であったイスラエル及びイランの存在、そしてインド、パキスタン、中国の緊張関係を鑑み、米国はインド洋とその周辺での更なるプレゼンス強化へ舵を切ることとなる。実際、1972年1月6日、国防総省は英海軍撤退による「力の空白」を埋めるためにインド洋に第七艦隊戦力を「準常時派遣」する方針を公表した[33]。朝日新聞によると、この決定はインド・パキスタン戦争におけるソ連の影響力の大きさ、そしてソ連海軍のインド洋における増強により下されたものであり、同日にはバーレーンとの間でも基地使用についての協定[34]が結ばれたことも確認された。以上のように、報告はニクソン政権においてはあくまで参考資料としての地位に留められたものの、その純軍事的な観点に基づく基地構造の分析からは、その後の米国による中東及びインド洋地域への関与増大を予見する結論が導かれた[35]。このことからも、報告の内容にはニクソン政権により実行される諸政策との一定の連続性が確認できる。

今後の研究においては、やはり中近東地域のみならず、第六艦隊が管轄としていたヨーロッパ地域をはじめとした他の地域の調査についての資料発見が必要となる。おそらく、報告そのものが全体的に開示される見込みは薄いが、カントリー・チームが入手したそれぞれの地域の調査結果の要約を入手することで、さらなる研究の進展がもたらされるだろう。

注

（1）久住忠男「米・海外基地の総点検—ウッド・マクリントック報告について—」『時事通信時事解説版』第7042号、1969年4月23日、2-3頁。軍事評論家であった久住は、報告は政治的な結びつきを避け、専門的、技術的、客観的なものに徹したものであり、中でも極東の基地の調査に重点を置いたようであると述べている。一方、久住は報告がドル防衛を念頭に置いた「基礎的な研究」であり、背後には海外における米軍基地構造の大幅な縮小が必ずしもその目的達成に繋がらないことを主張する意図があったのではないかと推察している。詳細については同資料の4頁を参照。

（2）Office of the Historian, "225. Record of Meeting of the Senior Interdepartmental Group," December 19, 1968, *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume X, National Security Policy*. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v10/d225

（3）当調査の起源及び米国政権内部での扱いについて取り扱う最近の学術研究として川名晋史の研究がある。川名は当時の軍部が当調査報告書の公表に極めて慎重な姿勢を示していたことを示している。詳細については、川名晋史『基地の消長』勁草書房、2020年、38、125-127頁を参照。

（4）Office of the Historian, "225. Record of Meeting of the Senior Interdepartmental Group."

（5）例を挙げると、キッシンジャーは米海軍に海軍兵力についてのレポート提出を命じ、その返答において、海軍による調査とウッド・マクリントック報告の両方に関与した人物の見解を求めている。Department of Defense, *NSSM 50--"A Review of U.S. Naval Forces" [Includes "NSC Staff Comments on Draft of NSSM-50, Part II"]*, October 21, 1969, DNSA collection: Presidential Directives, Part II, PR00498, p.8. また、後述するフィリピンのサングレー航空基地の閉鎖について、ウッド・マクリントック報告の分析がニクソン政権下においても参照されていたことを示唆する資料が発見されている。

（6）Office of the Historian, "225. Record of Meeting of the Senior Interdepartmental Group."

（7）Letter from Theodore L. Eliot, Jr. to Nicholas G. Thacher, February 20, 1969, p.1, in Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, 1788 - ca. 1991（RG84）. Ambassador's Subject Files, 1965 - 1969（P 353）, of United States. NARA. Federal Records（1969）, Box 5, Ambassador Armin Henry Meyer Files - Tehran - March-May 1969. 同史料はAlexander Streetが運営するデータベースに所蔵されている。詳細については以下のリンクを参照。https://search.alexanderstreet.com/preview/work/bibliographic_entity%7Cbibliographic_details%7C3991983

（8）Office of Regional Affairs（NEA/RA）, "Special State-Defense Study Group: Summary Brief for NEA," January 27, 1969, p.2, attached to Letter from Theodore L. Eliot, Jr. to Nicholas G. Thacher, February 20, 1969.

（9）Ibid, p.2.

（10）Ibid, p.3.

（11）Ibid, p.3.

（12）Ibid, p.3.

（13）Ibid, p.6.

（14）Ibid, p.6.

（15）Ibid, p.6.

（16）Ibid, p.6.

（17）Ibid, p.2.

（18）Commander in Chief U.S. Pacific Command, *CINCPAC Command History 1968*, Vol.1, p.90. https://nautilus.org/wp-content/uploads/2011/12/c_sixtyeight.pdf また、ニッツェの対応については、Office of the Historian, "225. Record of Meeting of the Senior Interdepartmental Group"も参照。

（19）Commander in Chief U.S. Pacific Command, *CINCPAC Command History 1970*, Vol.1, pp.87-88. https://nautilus.org/wp-content/uploads/2012/01/c_seventyvol1.pdf

（20）のちに撤回されることとなるが、1969年11月20日に太平洋艦隊司令官は米国の海軍拠点を

日本からフィリピンに南下させる方針を公表した。詳細については「米海軍拠点の中心　日本から比国へ　太平洋艦隊司令官語る」『朝日新聞』、1969年11月20日；「極東防衛の米軍拠点は日本から比へ移行　米太平洋司令官」『読売新聞』、1969年11月20日を参照。

（21）*Opinions and recommendations given by certain government agencies to questions concerning the Philippines. Issues include: the extent of Philippine nationalism; Philippine trade relations with China and/or the Soviet Union; Philippine attitude toward the U.S.; U.S. military bases in the Philippines; major weakness of the Philippine economy,* n.d., U.S. Declassified Documents Online, GALE|CK2349553250, p.12. 興味深いことに、全46頁からなる当資料には、本稿注23が参照する国防総省によるNSSM 9への回答のみならず、別の米国政府機関により作成されたと思われる回答が1-28頁にかけて掲載されている。また、当該部分はフィリピン政府から直接接触を受けた政府機関によって作成されたことが文面から窺える（例えば、同資料の12頁には“We responded by asserting that Sangley Point was essential to achievement of U.S.-Philippine mutual defense objectives.”と、フィリピン政府からのサングレーポイント航空基地返還の要請に対する当政府機関の対応が記録されている）。よって、これはフィリピン政府と直接交渉を行う機関、すなわち、大使館を管轄する国務省により作成されたNSSM 9への回答であると推測することができる。また、これらの回答には具体的な作成日時が記載されていないが、1969年1月23日に国務長官、国防長官、財務長官、そしてCIA長官に送付されたNSSM 9は、各政府機関に同年2月20日までの回答提出を命じている。よって、これらの回答が作成されたのはその期間内であったと考えられる。詳細については、National Security Study Memorandum 9, “Review of the International Situation,” January 23, 1969, https://www.nixonlibrary.gov/sites/default/files/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_009.pdfを参照。

（22）Ibid, p.12.

（23）Department of Defense, *Response to National Security Study Memorandum #9: “Review of the International Situation” as of 20 January 1969--Volume V: Noncommunist Far East,* DNSA collection: Presidential Directives, Part II, n.d., PR00327, p.IV-9.

（24）*Opinions and recommendations given by certain government agencies to questions concerning the Philippines,* p.17. この試算は米国がグアム及び太平洋諸島信託統治領に加え、日本、沖縄、そして台湾の基地が維持されることを前提としたものであった。

（25）Department of Defense, *Response to National Security Study Memorandum #9,* p.IV-10.

（26）Ibid, p.IV-11.

（27）Ibid, p.IV-11.

（28）久住「米・海外基地の総点検」2、6-7頁も参照。

（29）Office of Regional Affairs（NEA/RA）, “Special State-Defense Study Group: Summary Brief for NEA,” p.1.

（30）Office of the Historian, “225. Record of Meeting of the Senior Interdepartmental Group,”

（31）Ibid.

（32）Office of Regional Affairs（NEA/RA）, “Special State-Defense Study Group: Summary Brief for NEA,” p.6.

（33）「インド洋に準常駐　米第七艦隊　ソ連に対抗」『朝日新聞』1972年1月7日。

（34）バーレーンの英海軍支援施設の継続使用も、報告において議論された一案であった。Office of Regional Affairs（NEA/RA）, “Special State-Defense Study Group: Summary Brief for NEA,” p.4.

（35）報告が下した結論を全面的には受け入れなかった軍部も、その意義については認めていた。1969年の太平洋軍年紀によると、JCSは「報告は諸条件が要求する最適な基地システムを提示しなかったものの、将来の米軍基地システム調査のための起点となる上、現在のデータが使われていたならば有用な参考資料としても使用し得ただろう」とコメントしていた。Commander in Chief U.S. Pacific Command, *CINCPAC Command History 1969,* Vol.1, p.63. https://nautilus.org/wp-content/uploads/2012/01/c_sixtyninevol1.pdf

エルサレムのパレスチナ人の居住権をめぐる最近の状況

1　はじめに …… 65

2　事例 …… 65

3　エルサレムにおけるパレスチナ人の居住権 …… 66

4　エルサレムの生活空間 …… 67

5　おわりに …… 68

1　はじめに

本稿ではエルサレムのパレスチナ人の居住権をめぐる近年の状況について検討する。イスラエル政府は1967年に東エルサレムを自国領に併合して以降、同市のパレスチナ人には特別永住権とも呼ばれる「居住権」を付与する一方で、一定の条件下でそれを剥奪してきた。下記では、パレスチナ住民の居住権の最近の剥奪事例を取り上げながら、居住権に関わる政策の変遷と、エルサレムのパレスチナ人コミュニティを対象に実施されているその他の諸政策との関連をまとめる。

2　事例

サラー・ハモウリー氏（Salah Hammouri）はエルサレム出身のフランス系パレスチナ人である。イスラエルの刑務所に収監中のパレスチナ人囚人とその家族への法的支援をはじめ、人権活動に従事してきたことで知られている[(1)]。イスラエル当局はこれまで、同氏に対して繰り返し逮捕や拘束、移動制限などを行い監視下に置いてきた。とりわけ、2021年10月にはエルサレム市における居住権を剥奪し、翌年3月以降は行政拘禁措置の下で同氏を再び収監していた。ハモウリー氏側は居住権の剥奪に反対して上訴を行い、国連や人権団体なども国際的なキャンペーンを実施してきた。しかし、イスラエル最高裁は同氏の訴えを退け、2022年11月末時点では本人に対して国外への強制追放の通告がなされたことが報道されている[(2)]。

ハモウリー氏の居住権剥奪の理由は、イスラエル内務省によると同国への忠誠義務違反（Breach of allegiance）とされているが、その詳細は明らかにされていない[(3)]。イスラエル国会では2018年に、「市民権およびイスラエル入国法（1952年制定）」（Citizenship and Entry into Israel Law）の条項の拡大に基づき、忠誠義務違反を理由にエルサレムに暮らすパレスチナ人住民が持つ居住権の剥奪を可能とする法改正が行われている[(4)]。同省によると、忠誠義務違反には「テロ行為の実行または関与や扇動、テロ組織への所属および反逆行為やスパイ行為の実施」が含まれているが、これには裁量権を持つ内務省の恣意的な解釈が適用される危険性が高い[(5)]。ハモウリー氏に対してイスラエル政府が行う措置は、すでに脆弱な立場にあるエルサレムのパレスチナ人の居住権をめぐり、新たな段階を形成する前例となりかねないとも見なされている。

3　エルサレムにおけるパレスチナ人の居住権

東エルサレムがイスラエルの占領下に置かれた1967年以降、市内に居住するパレスチナ人には前述の入国法に基づき「居住権」が付与されている。この居住権は、イスラエル市民が保持する「市民権」とは異なり、イスラエルで暮らす外国人に付与されるものと同等に見なされている。また、西岸地区やガザ地区のパレスチナ住民の法的地位とも異なり、税金や保険料納付の義務に伴う社会福祉や健康保険等、イスラエルの国民保険の受給が行われている。ただし、これは個人がエルサレム市内に在住していることが前提であり、様々な事情によって一時的にでも市外や国外に移動することで剥奪されかねないステータスでもある。

1970年以降、イスラエル政府は、国外に移住して一定年数以上が経過したり、他国で居住権を取得したことなどを理由に、それに該当し得るエルサレム出身のパレスチナ人の居住権を取り消してきた[(6)]。1995年頃から「生活の中心」政策が導入されると、内務省が規定する書類の提出によって生活拠点がエルサレム市内にあることを証明することが求められるようになった。これらは住所登録や賃貸契約証明書、光熱費料金の支払い、子どもの通学証明書などの提出によって行われる[(7)]。そのため、たとえ国外に移住していなくても、近隣の西岸地区の都市へ転居し働いている場合には、生活拠点がエルサレムにはないと見なされ、居住権の剥奪の対象とされるようになった。また2018年以降は、イスラエル国家への忠誠の欠如という極めて不明瞭な懲罰的基準の適用によって居住権の剥奪が可能にもなっている。

1967年以降、エルサレムのパレスチナ住民を対象とした居住権の剥奪件数は少なくとも14,500件とされている[(8)]。これらの大多数は、「生活の中心」が証明できなかったことを理由に1990年代後半以降に急増したものであるとも言われている[(9)]。居住権を失った場合、エルサレムを去り西岸地区などへの移住を余儀なくされるか、イスラエルの国内法からするとステータスレスの状態で市内に留まることになる。ただし、後者の状態では公式に職に就いたり、生まれてくる子どもの出生証明書を得ることはできない。また、当局による逮捕や強制追放の恐れもあるため、村の入り口や路上に簡易的に設置される検問や監視を避けての移動や生活も余儀なくされる。エルサレムのパレスチナ住民の中には、市内で住所登録を行うための家と、実際に暮らすための別の住居を合わせ持つことで居住権を維持していることもめずらしくない。

4　エルサレムの生活空間

居住権の維持に関わる要件が厳格化される一方で、剥奪を可能にする法制度も進展している。エルサレムのパレスチナ人の居住権をめぐる問題は、イスラエル政府が目指す市のユダヤ化と支配の確立に密接に関わっており、東西エルサレム統合の名の下で展開するパレスチナ人社会への侵食や排除と、パレスチナ住民に対して差別的な形で実施されている様々な行政政策との関連で検討される必要がある。なお、エルサレムに暮らすパレスチナ人住民は約35万人で、現在の市人口の約38%を構成している[(10)]。エルサレム市による都市計画には、確固たるユダヤ人多数を維持する目的のもと、ユダヤ人とパレスチナ人の人口比バランスの目標設定値が明記されている[(11)]。

土地空間の観点からは、すでに入植地建設などに土地が接収されるなかで、パレスチナ人が暮らせる居住地区や新たな開発や建設が可能な土地は限られており、そこに投入される市の予算は住民の人口規模に見合ったものではないとの指摘がある[(12)]。家屋の建築や増築には建設許可証の取得が必要になるが、許可証は容易には交付されず、申請にかかる金銭的な負担も大きい。家屋が部分的にでも無許可である場合は違法建築物と見なされ破壊の対象となる。それに該当する家屋は相当数あると見られ、いつ破壊命令が実施されるか分からない状況の中で司法相談に訪れる住民も多くいるという。

また、イスラエルが建国される1948年以前の家の所有証明書類を利用して裁判を行い、現在その家に暮らすパレスチナ住民を追放する形で住居を入手していくユダヤ人入植推進団体の活動も旧市街周辺地域で活発化している[(13)]。物理的な居住空間が制限されている他にも、生活費や住居の大きさに応じて課されるアルノナ税をはじめとする税制度上の経済負担、また西岸地区出身の配偶者にエルサレムでの同居の権利が認められないといった家族再統合に関する制約も、エルサレムにおけるパレスチナ人の暮らしを困難なものにしている[(14)]。それらは居住権の剥奪という形を取らずとも、パレスチナ人の市外への移住を促す「サイレント・トランスファー」の背景要因となっている。

これらの居住権と生活を維持する困難さに加えて、イスラエル当局の直接管轄下にありユダヤ人社会に近接するエルサレムでは、当局による市民の監視や警察暴力、若年層の逮捕、宗教施設などにおけるパレスチナ人市民のアクセスの規制やユダヤ人入植者の挑発行動が日常的に発生する。住民の逮捕はエルサレムに限った問題ではないが、弁護士をはじめとする法的支援へのアクセスなどの面で主に西岸地区で構築されているネットワークから孤立しやすい傾向にある[(15)]。パレスチナ自治政府は東エルサレムでの活動を禁じられており、エルサレムのパレスチナ人社会の政治的代表制の欠如は、社会の孤立や閉塞感を

一層強めてきたと言える。近年では、エルサレムで活動する文化施設もパレスチナの文化的アイデンティティの表現に対する規制の強まりや経営難から、その存続が危ぶまれる状態に追い込まれている[(16)]。これらは、居住権の維持が社会の存続に関わるエルサレムのパレスチナ人社会の現状において、あらゆる社会基盤の一層の破壊を象徴するものと見なされている。

5　おわりに

本稿では、エルサレムのパレスチナ人住民の居住権をめぐる政策の変遷と最近の状況を概観した。居住権の付与から剥奪に至るまで、その決定は占領下でイスラエル政府が進める既成事実化の動きと、その際に展望されるエルサレム市の将来に関わるものであり、パレスチナ人社会の支配と管理の手段として機能している。それゆえ、居住権の維持に関わる要件や規制をめぐる動きは、その他の様々な行政政策や占領政策、政治情勢との関連の中で注視されることが重要である。また、居住権を維持するためのパレスチナ人住民による戦略や政治要求は、イスラエル国家制度の枠内での権利獲得やその地位向上というよりは、拡大する支配と深刻化する追放のなかで、エルサレムにおけるパレスチナ人社会とその社会基盤を維持しようとする動きと捉えられるべきであろう。

注

（1）Addameer. 2022. “Salah Hammouri” (August 9, 2022) https://www.addameer.org/prisoner/2992 (Last accessed November 20, 2022)
（2）Justice for Salah. “Press release: Urgent intervention needed as French-Palestinian human rights lawyer Salah Hammouri faces imminent forcible deportation under ‘breach of allegiance’” (December 1, 2022) https://justiceforsalah.net/12/2022/press-release-en/intervention-needed-salah-identity-revoked-and-to-be-deported/ (Last accessed December 3, 2022).
（3）Ibid.
（4）Al-Haq. 2022. “Israeli Apartheid: Tool of Zionist Settler Colonialism” (November 29, 2022) https://www.alhaq.org/publications/20940.html (Last accessed December 3, 2022).
（5）Ibid.
（6）Human Rights Watch. 2018. “Israel: Jerusalem Palestinians stripped of status” https://www.hrw.org/news/2017/08/08/israel-jerusalem-palestinians-stripped-status (Last accessed November 26, 2022).
（7）Al-Haq. 2022. “Israeli Apartheid: Tool of Zionist Settler Colonialism”
（8）Ibid.
（9）Jefferis, Danielle C. 2012. “The ‘center of life’ policy: Institutionalizing statelessness in East

Jerusalem," Jerusalem Quarterly, 50, pp. 94-103; Human Rights Watch. 2018. "Israel: Jerusalem Palestinians stripped of status" https://www.hrw.org/news/2017/08/08/israel-jerusalem-palestinians-stripped-status (Last accessed November 26, 2022).

(10) Association for Civil Rights in Israel. 2021. "East Jerusalem-Facts and Figures, 2021" (May 10, 2021) https://www.english.acri.org.il/post/__283 (Last accessed December 3, 2022).

(11) Al-Haq. 2022. "Israeli Apartheid: Tool of Zionist Settler Colonialism"

(12) Nasasra, Mansour. 2019. "Occupied East Jerusalem since the Oslo Accords: Isolation and evisceration," In Mandy Turner (Ed) From the river to the sea: Palestine and Israel in the shadow of "peace". Lanham: Lexignton Books.

(13) Yousef, Nida'a and Nasser Thabet. 2021. "Fact Sheet: Regarding the case of Sheikh Jarrah-TheOccupied Jerusalem" (May 2021) https://law4palestine.org/fact-sheet-regarding-the-case-of-sheikh-jarrah-the-occupied-jerusalem-field-facts-legal-conclusions/ (Last accessed December 3, 2022).

(14) Nasasra, Mansour. 2019. "Occupied East Jerusalem since the Oslo Accords: Isolation and evisceration"

(15) Kovner, Bella and Nadera Shalhoub-Kevorkian. 2015. "Children's rights, state criminality and settler colonialism: violence and child arrest in Occupied East Jerusalem," State Crime Journal, vol. 5(1), pp. 109-138.

(16) Hawari, Yara. 2020. "Destroying Palestinian Jerusalem, one institution at a time" Al-Shabaka: The Palestinian policy network. (October 20, 2020) https://al-shabaka.org/briefs/destroying-palestinian-jerusalem-one-institution-at-a-time/(Last accessed December 3. 2022).

参考文献

Association for Civil Rights in Israel. 2021. "East Jerusalem-Facts and Figures, 2021" (May 10, 2021) https://www.english.acri.org.il/post/__283 (Last accessed December 3, 2022).

Addameer. 2022. "Salah Hammouri" (August 9, 2022) https://www.addameer.org/prisoner/2992 (Last accessed November 20, 2022)

Al-Haq. 2022. "Israeli Apartheid: Tool of Zionist Settler Colonialism" (November 29, 2022) https://www.alhaq.org/publications/20940.html (Last accessed December 3, 2022).

BADIL. 2014. "Forced population transfer: The case of Palestine – Denial of Residency," Working Paper No. 16. (December 19, 2014) https://www.badil.org/publications/working-papers (Last accessed December 3, 2022).

Human Rights Watch. 2018. "Israel: Jerusalem Palestinians stripped of status" https://www.hrw.org/news/2017/08/08/israel-jerusalem-palestinians-stripped-status (Last accessed November 26, 2022).

Jefferis, Danielle C. 2012. "The 'center of life' policy: Institutionalizing statelessness in East Jerusalem," Jerusalem Quarterly, 50, pp. 94-103.

Justice for Salah. "Press release: Urgent intervention needed as French-Palestinian human rights lawyer Salah Hammouri faces imminent forcible deportation under 'breach of allegiance'" (December 1, 2022) https://justiceforsalah.net/12/2022/press-release-en/intervention-needed-salah-identity-revoked-and-to-be-deported/ (Last accessed December 3, 2022).

Kovner, Bella and Nadera Shalhoub-Kevorkian. 2015. "Children's rights, state criminality and settler colonialism: violence and child arrest in Occupied East Jerusalem," State Crime Journal, vol. 5(1), pp. 109-138.

Nasasra, Mansour. 2019. "Occupied East Jerusalem since the Oslo Accords: Isolation and evisceration," In Mandy Turner (Ed) *From the river to the sea: Palestine and Israel in the shadow of "peace"*. Lanham: Lexignton Books.

Hawari, Yara. 2020. “Destroying Palestinian Jerusalem, one institution at a time” Al-Shabaka: The Palestinian policy network. (October 20, 2020) https://al-shabaka.org/briefs/destroying-palestinian-jerusalem-one-institution-at-a-time/ (Last accessed December 3. 2022).

Yousef, Nida’a and Nasser Thabet. 2021. “Fact Sheet: Regarding the case of Sheikh Jarrah-The Occupied Jerusalem” (May 2021) https://law4palestine.org/fact-sheet-regarding-thevcase-of-sheikh-jarrah-the-occupied-jerusalem-field-facts-legal-conclusions/ (Last accessed December 3, 2022).

内戦理論・分析枠組みにおけるシリア内戦の位置づけ

1　はじめに …… 71

2　これまでの内戦理論について …… 71

3　理論枠組みの当てはめ …… 74

4　シリア内戦の性質 …… 75

5　おわりに …… 76

1　はじめに

本稿の目的は、10年以上にわたって続くシリア内戦を、比較政治学の内戦に関する理論に照らし合わせて、その性質を明らかにし、内戦の拡大に影響した要因を特定することである。

シリア内戦の始まりについて、明確に断定することは難しいが、先行研究（青山2012,2013等）では2011年3月半ばに起きたダラア市のデモ弾圧事件を始まりとするのが通説化している。これは、チュニジアやエジプトの反体制運動に関する報道に影響を受けたダラア市の中学生らが「アッラー、シリア、自由」と落書きしたことを理由に、治安当局によって拘束されたことを非難するデモが発生し、アラブの春の影響を過度に警戒した治安当局と衝突した結果、4人の民間人が死亡した事件である。内戦の直接の原因は、こうしたアサド政権の弾圧的なデモ対応にあるといえる。しかしながら、これまでも同様の反体制運動をアサド政権は経験しており、いずれも最終的には鎮圧、体制の強化を果たしているため、今回の反体制運動が内戦の規模にまで拡大させたことは極めて異例といえる。

シリア内戦の発展の経緯や長期化の要因については、青山弘之（2012）などの既存の研究によって、大部分が明らかになっている。しかしながら、シリア内戦をこれまでの内戦と比較し、その特徴を分析した研究については未だ少ないように思われる。特定の内戦事例を抽象化し、比較可能な状態にすることは、今後起こりうる内戦や傾向の分析をする上で役立つと考える。

具体的には、LindsayandEnterline（2000）やFearonandLaitin（2003）、kalyvasand Balcels（2010）といった既存の内戦理論・分析枠組みを援用し、シリア内戦の性質、および拡大の原因を分析する。そして、シリア内戦が既存の内戦理論枠組みに適合する事例なのか、逸脱する事例なのかを明らかにすることを試みる。

2　これまでの内戦理論について

FearonとLaitinは、内戦の発生原因について、民族や宗教の多様性ではなく、国家の統治能力が欠如にあるとしている。この理論における内戦の定義は「年間1000人以上の死者を出している」紛争のことを指す。内戦発生の要因として、国家の統治能力の低さを挙げており、国家の統治能力の低さは反乱軍の活動に有利になるとされる。例えば、中央政府の権力が地方まで及んでいない場合、反乱軍は地方に活動拠点を置き、内戦準備のハードルは低下するだろう。また、山岳地帯や飛び地のような交通インフラを整備しにくい地形もまた、反乱軍に利をもたらすといえる。あるいは、石油のような天然資源を主要な収入

源とする国家は、その構造上緻密な官僚機構を必要とせず、政治腐敗が発生しやすい傾向にあるため、治安維持機能が上手く働かず結果的に反乱軍が活動しやすい状態を生みだすことが予想される。そして、もっとも重要な点は「反乱は政府に対する不満の高まりではなく、武器や資金等の入手といった機会によって発生する」ということである（CollierandHoeffler1999,2001）。

つまり、警察や軍の治安維持能力が低く、交通インフラが十分に整備されていないような統治能力の低い国家は、結果的に市民に反乱の機会を与えるという構図である。この理論は国家の統治能力を図る変数として一人当たりのGDPを用いたため、この変数を用いた統計分析結果、および実証方法について複数の研究者から疑問が呈されている。その点において、FjeldeとDeSoysa(2009)が問題の克服を試みた論文を発表している。彼らは、国家の統治能力を、①社会構成員を国家に対し従属させることのできる能力（coercion）、②国家が社会に対し様々な経済的便益を提供できる能力（co-optation）、③社会的協力を形成する能力(cooperation)の三つの側面に分割し、それぞれの程度が内戦発生確率にどれほどの影響を与えるのかを統計的に分析した。その結果、③の能力が高いほど内戦発生の確立は減少し、そのほかの能力は内戦発生確率に影響を与える統計的に有意な結果は得られなかったと結論づけている。

FearonとLaitinの理論は、国家の統治能力に関する実証方法に瑕疵があるものの、その理論構成には一定程度の説得力がある。FjeldeとDeSoysaによる補強を加味したうえで、シリア内戦の分析に同理論を適用することは十分に価値があると考える。

国家の統治能力に関しては、FjeldeとDeSoysaの理論より、高い政府支出と行政制度の整備が優れているほど内戦のリスクが下がることが分かっており、国民の行政機構に対する信頼が高いかどうか重要だといえる。

LindsayとEnterlineは、1820-1992年の間に発生した内戦をサンプルに統計的アプローチから、第三国の介入が内戦にどのような影響を与えるかを明らかにすることを試みた。結論として、第三国の介入は①体制側を支援する場合は内戦期間が短期化する、②反体制側を支援する場合も内戦期間は短期化する（但し、第三者介入の影響度は①＜②）、③双方を支援する場合は内戦期間が長期化する、と主張している。また、近隣国に紛争関係にある国家や内戦状態にある国家が存在すると、内戦期間に影響が出ることも併せて述べている。この理論の重要な要素は、内戦を国家間のプロセスに組み込んでおり、これまで国内要因を重視してきた内戦分析において、国外要因、国家間要因を国内要因と並列に検討したことにある。

最後にkalyvasとBalcelsの分析である。彼らの主張は冷戦終結が内戦の性質を変貌させたというものである。この論文で、彼らは政府軍と反乱軍の軍事力の高低を軸に４つの類

型を作成した。それぞれの象限は、双方の軍事力が高い①双方高軍備内戦、政府軍の軍事力が高く、反乱軍の軍事力が低い②ゲリラ戦、双方の軍事力が低い③双方低軍備内戦、反乱軍の軍事力が高く、政府軍の軍事力が低い④反乱軍権力掌握、と定義される。内戦の象限は①から③であり、冷戦以前と以降でそれぞれ発生した内戦の分類を行い、その割合を求めた。冷戦以前は、総数101件の内戦の内、①が28件（27.7％）、②が67件（66.3％）、③が

6件（6.0％）であったのに対し、冷戦以降は、総数46件の内戦の内、①が22件（48.0％）、

②と③が12件（26.0％）であった。冷戦期の内戦は社会主義者によるものが多く、彼らの戦術としてゲリラ戦術が使用され、洗練されていったことから②ゲリラ戦の件数が多いと考えられる。そして、冷戦構造が終結したことによって、社会主義者が後ろ盾を喪失し、アフリカ地域への米国の武器支援も停止されたことから、内戦総数の減少やゲリラ戦の減少、双方向低軍備内戦が占める割合の上昇につながったと彼らは主張している。

3　理論枠組みの当てはめ

以上のような理論の検討のうえで、それぞれの理論を当てはめてシリア内戦の分析を試みる。まず、国内要因について考える。シリアの経済状況は、IMFのデータによると1990年から2009年にかけて、その内訳は不明ではあるが歳入、歳出ともに右肩上がりの傾向にあった。一方で行政制度の整備については、シリアにおいては名目的権力装置と真の権力装置の二重構造が存在する（青山、末近2009）。憲法の規定上、行政府として内閣が位置付けられており、見かけ上は三権分立の法治国家の体裁を備えているが、国家体制に関わる部分は、裏の権力構造のムハーバラート（権威主義国を維持するための諜報・治安維持部門）が暗躍している。市民の財産が政権の意向次第で没収されることが常態化しており、私有財産の保障が十分ではないため、断定することはできないが、国民の行政機構への信頼は低いことが予想される。[ii]

では、反乱軍が有利となる要素についてはどうか。シリア中央政府の権力が及んでいない地域は確かに存在する。シリア北東に位置するハサカ県はクルド人勢力のPYDが自治権を持っており、シリア南東のイラク国境付近はシリア北西・南西部と比較して、道路が整備されておらず、反乱軍の活動拠点になりうる。事実、シリア内戦に介入したISISはシリア南東のイラク国境を越境して侵入していた。一方でシリア経済における原油の占める割合は、1990年代から2000年初頭にかけては大きな割合を占めていたが、1990年代半ばの日量60万バレルを最高にその後減少の一途をたどっており、政府は原油依存度を下げ、満遍ない経済の成長を目指している。

以上のことから国内要因としては、国民の行政機構に対する信頼の低さ、地理的要因を指摘することが出来る。

次に、国外・国家間要因について分析する。シリア内戦が発生してから比較的早期に介入した第三者は、トルコ、カタール、サウジアラビアである。これらの国家はいずれも反体制派を支援しており、武器支援や「フリーダムファイター」と称した外部の戦闘員の斡旋を行っていた。これに加え、カタールの衛星放送局アル・ジャジーラは反体制派デモの様子や反アサド政権に批判的な主張を展開して国際世論を醸成し、欧米諸国の反体制派支援につながった。一方で、イランやロシア、レバノンのヒズボラがアサド政権を支援した。

また、シリアの近隣国はアラブの春によって既にいくつかの国で内戦や政権打倒が行われており、不倶戴天の敵国であるイスラエルとの争いが継続中であった。

以上のことから、①シリアは政府・反体制派の双方が第三者の支援を受けており、内戦が長期化する可能性があった、②シリアは近隣国が内戦状況に陥っており、なおかつほかの近隣国との争いも存在したことから、内戦の発生リスクが高かったことが言える。

政府と反体制派の軍事力は、政府軍が陸軍約20万人、空軍約4万人、野戦砲や機械化部隊、機甲部隊、戦闘機や爆撃機を備えた近代的軍隊に対し、反体制派は当初は軽武装しか持っておらず、統一した組織も成立していなかったため、非対称なゲリラ戦の構図であった。しかしながら、シリア北部において軍の離反やムスリム同胞団系イスラム過激派が反体制派に合流し、前述のトルコ、サウジ、カタール、欧米諸国らの第三者支援も相まって、次第に双方高軍事内戦の構図を形成していったといえる。

4　シリア内戦の性質

では、シリア内戦の性質については何が言えるだろうか。前述した要因をまとめると、国内要因として①シリアは地理的要因と②行政機関に対する国民の信頼の低さが挙げられる。また、国外・国家間要因については、①政府、反体制派双方に第三者の介入を受けており、内戦の長期化を促進する要素があったこと、②内戦前から、アラブの春による影響を受けていたこと（近隣国が内戦中）、③対立関係にある国家が近隣に存在していたことから、これまでの内戦と同様の内戦発生リスクを抱えていたといえる。内戦形態に関しては、ゲリラ戦から双方高軍備内戦に移行という形態をとっている。

総括すると、これまでの内戦理論枠組みから読み取れることは、シリア内戦は内戦発生リスクにおいて適切に当てはめることのできる事例であり、特にその内戦形態は、近年の内戦が「冷戦期以前の内戦の傾向とは異なる」というkalyvasとBalcelsの理論を補強できる代表的な事例である、というのが本事例の性質である。

5　おわりに

シリアは「中東の活断層」と呼ばれ、その性質からさまざまな国家関係が混在し、国際政治のダイナミズムに影響を受けてきた。シリア内戦にて、様々な第三者が、政府、反体制派双方に介入し影響を与えているのは必然といえる。この内戦を分析するにあたり、今後必要となる視角は、シリアと第三者だけでなく第三者同士の関係といえるかもしれない。あるいは、第三者の介入を誘引する要素を明らかにすることが、内戦研究の新たな視角になる可能性がある。

本稿は、シリア内戦の既存理論枠組みの当てはめに焦点を当てて分析を行った。シリア内戦は、既存の理論を逸脱した事例ではないということが結論となったが、この分析はあくまでも問いを立てるための分析に過ぎず、更なる検証が求められるものと考えている。これを今後の課題とし、精緻な検証をもって稿を改めたい。

参考文献

Balch-Lindsay Dylan・Enterline AndrewJ.(2000),『Killing Time:TheWorldPoliticsofCivil WarDuration,1820-1992』.

Blanga,U.(2020),"Syria-Russiaandthe“ArabSpring“:AReassessment,"MiddleEastpolicy,27, 4,pp.62-82.

ClementNdidiOligie(2019),『WhyRussiaisInvolvedintheSyrianCivilWar:OneIssue,Many Views』.

Paul Collier.・Anke Hoeffler.(1999),『Greed and Grievance in Civil War』.

FEARONJAMESD.・LAITINDAVIDD.(2003),『Ethnicity,Insurgency,andCivilWar』.

FjeldeHanne・DeSoysaIndra(2009),『Coercion, Co-optation,orCooperation?StateCapacity andthe RiskofCivilWar,1961-2004』.

FrantzErica・上谷直克ほか(2021),『権威主義――独裁政治の歴史と変貌』白水社.

Gupta,R.(2016),"UnderstandingtheWarinSyriaandtheRolesofExternalPlayers:WayOutof theQuagmire?"Roundtable(London),105,1,pp.29-41.

JuneauThomas(2020),『Iran'scostlyinterventioninSyria:Apyrrhicvictory』.

KALYVASSTATHISN.・BALCELLSLAIA(2010),『InternationalSystemandTechnologies ofRebellion:HowtheEndoftheColdWarShapedInternalConflict』.

MurariuMihai・AngliţoiuGeorge(2020),『AnatolianSecurityandNeo-Ottomanism:Turkey's InterventioninSyria』.

PhillipsChristopher(2017),『EyesBiggerthanStomachs:Turkey,SaudiArabiaandQatarin Syria』.

Roberts David B. (2017),『Qatarand the UAE: Exploring Divergent Responses to the Arab Spring』.

Ruys Tom (2014),『Of Arms, Funding and “Non-lethal Assistance”――Issues Surrounding Third-StateInterventionintheSyrianCivilWar』.

WaltStephenM.・今井宏平ほか(2021),『同盟の起源――国際政治における脅威への均衡』ミネルヴァ書房.

今井宏平(2015),『中東秩序をめぐる現代トルコ外交――平和と安定の模索』ミネルヴァ書房.

国枝昌樹(2012),『シリア――アサド政権の40年史』平凡社.

国枝昌樹(2016),『テレビ・新聞が決して報道しないシリアの真実』朝日新聞出版.

安武塔馬(2018),『シリア内戦』あっぷる出版社.
末近浩太(2021),『シリア・レバノン・イラク・イラン』ミネルヴァ書房.
横田貴之・青山弘之(2014),『「アラブの心臓」に何が起きているのか――現代中東の実像』岩波書店. 清水学(2016),『ロシアの中東政策――プーチン大統領のシリア政策を通じて』.
福富満久(2018),『戦火の欧州・中東関係史――収奪と報復の200年』東洋経済新報社.
粕谷祐子(2014),『比較政治学』ミネルヴァ書房.
酒井啓子(2019),『現代中東の宗派問題――政治対立の「宗派化」と「新冷戦」』晃洋書房.
青山弘之(2013),『「アラブの春」の通俗的理解がシリアの紛争にもたらした弊害』.
青山弘之(2012),『挫折の縁に立つ「シリア革命二〇一一」』.
青山弘之(2017),『シリア情勢――終わらない人道危機』岩波書店.
青山弘之(2012),『混迷するシリア――歴史と政治構造から読み解く』岩波書店.
青山弘之(2016),『ムハーバラート』CMEPS-J Report No. 25.
「シリア・アラブの春顛末記――最新シリア情勢」,<http://syriaarabspring.info/>,最終閲覧2022年12月16日.
「シリア-政府支出」,TRADEINGECONOMICSホームページ,<https://jp.tradingeconomics.com/syria/government-spending>,最終閲覧2022年12月16日.
「シリアの歳入・歳出の推移」,世界経済のネタ帳,<https://ecodb.net/country/SY/imf_ggrx.html>,最終閲覧2022年12月16日.

i ムハーバラートに関する詳細は、青山弘之のReport of Arab Refugee Survey in Sweden (2016) (CMEPS-J Report No. 25)を参照。
ii 国民の国家・行政機関に対する信頼度、はCIM（contract intensive money）指数から算出する必要がある。CIMは（M2-C）/M2で求められるが、シリア国内の現金通貨に関するデータを参照することが出来なかったため、この項目は再検討が必要である。