

博士論文 2022 年度

サッチャー政権期のイギリス外交と欧州政治協力、1979-1990 年

慶應義塾大学大学院法学研究科
粕谷 真司

目次

序章

第一節 研究の背景	1
第二節 先行研究の検討	3
第三節 本研究の問いと視角	6
(1) 1980年代のイギリスと世界	7
(2) 欧州政治協力という枠組み	8
(3) イギリスの期待と政策決定過程	10
第四節 取り上げる事例	12
第五節 歴史的背景	
(1) 戦後イギリスと欧州統合	15
(2) 欧州政治協力の位置	19
第六節 史料について	24

第一章 「南」との提携 ——アフガニスタン中立・非同盟化構想、1979-1981年——

はじめに	26
第一節 ソ連のアフガニスタン侵攻をめぐる国際関係	28
第二節 アフガニスタン中立・非同盟構想の形成と中断、1979年12月—1980年3月	
(1) サッチャー政権の反応とアフガニスタン中立案	30
(2) EC加盟国の枠組みを選択した理由	33
(3) フランスの反対とイスラーム諸国への継承	35
第三節 構想の復活とソ連に対する提案の実現、1981年5月—7月	
(1) 国際会議の提案の背景	37
(2) 再びEC加盟国の枠組みを選択した理由	39
(3) ソ連による提案の拒絶	41
おわりに	43

第二章 空白を埋める試み ——「ヨーロッパ中東政策」の形成、1979—1982年——

はじめに	46
第一節 パレスチナ問題の構図——1979年春.....	48
第二節 サッチャー政権のパレスチナ政策、1979年.....	51
第三節 ヴェネツィア宣言と「ヨーロッパ中東政策」の形成、1980年	
(1) EC加盟国の枠組みの選択.....	54
(2) ヴェネツィア宣言の作成過程.....	58
(3) 反響とフォローアップ.....	61
第四節 レーガン政権と「ヨーロッパ中東政策」の動揺、1981年	
(1) イニシアティブの継続.....	63
(2) 英米の衝突——ファハド提案とMFO.....	66
第五節 イニシアティブの終焉——国際環境の転換と10カ国の分裂、1982年.....	69
おわりに	72

第三章 二つのイニシアティブの不協和音 ——「ロンドン報告」とゲンシャー・コロombo・プラン、1979-1983年——

はじめに	76
第一節 欧州政治協力の機構.....	78
第二節 欧州政治協力「改良」の試みの始動、1979年11月—1980年12月	
(1) 1970年代末の欧州政治協力と第三世界.....	80
(2) イギリス外務省内での準備.....	81
(3) 「改良」の提案.....	84
第三節 二つのイニシアティブの併存、1981年1月—11月	
(1) ゲンシャー演説の衝撃.....	86
(2) サッチャーの揺らぎ.....	88
(3) 「ロンドン報告」の合意.....	89
第四節 ゲンシャー・コロombo・プランの行方、1981年11月—1983年6月	
(1) 独伊の提案とイギリスの対応.....	92
(2) 「共通外交政策」をめぐる.....	94
おわりに	96

第四章 失われた機会 ——フォークランド戦争、1982年——

はじめに	98
第一節 アルゼンチンのフォークランド諸島侵攻とイギリスの反応	100
第二節 ECによる経済制裁の開始	
(1) 経済制裁への二つの期待	102
(2) 経済制裁の合意	104
(3) イギリスによる「制裁の活用」	106
第三節 EC加盟国の「結束」の崩壊	
(1) 戦闘の激化とEC加盟国の態度の変化	108
(2) ニカ国の経済制裁からの離脱	110
(3) ECメンバーシップの正当化の挫折	113
おわりに	115

第五章 ヨーロッパ政策の崩れた足場 ——単一欧州議定書と欧州政治協力事務局の設置、1984-1986年——

はじめに	117
第一節 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	119
(2) 「ヨーロッパ—その将来」の作成過程	122
第二節 ドゥーグ委員会、1984年9月—1985年3月	125
第三節 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	128
(2) 英独首脳会談からミラノ欧州理事会へ	131
第四節 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	134
(2) サッチャーの介入と条約の締結	136
第五節 常設事務局の設置をめぐる、1986年2月—7月	138
おわりに	141

第六章 英連邦のヨーロッパ的救済? ——対南アフリカ政策と欧州政治協力、
1985-1986年——

はじめに	144
第一節 アパルトヘイトとサッチャー政権	145
第二節 機能しなかった協力、1985年	
(1) 幻の共同声明案	147
(2) 短命に終わった共同声明	151
(3) ルクセンブルク合意への参加	153
第三節 「ヨーロッパ」の活用、1986年	
(1) 英連邦有識者使節団の挫折	158
(2) ハーグ欧州理事会へ	159
(3) 経済制裁の決定	163
おわりに	166

第七章 政権末期の連続性と断絶 ——「共通外交・安全保障政策」構想への対応を
手がかりに、1989-1990年——

はじめに	169
第一節 独仏の論理——冷戦終結と「政治連合」	171
第二節 イギリスの論理——欧州の「内」と「外」	
(1) 冷戦終結を受けて	173
(3) 欧州域外への視線	175
第三節 イギリスの反応	
(1) 「共通外交・安全保障政策」構想を受けて、1990年4月—6月	178
(2) サッチャー政権の終焉、1990年9月—11月	180
おわりに	182

終章

第一節 本研究が明らかにしたこと	
(1) いかなる理由からどのように EC 加盟国間の外交政策協力を活用したのか... 185	
(2) 何を実現し、何に失敗したのか..... 187	

第二節 本研究の含意

- (1) 欧州政治協力から見たサッチャー政権期のイギリス外交 188
- (2) イギリスから見た 1980 年代の国際政治..... 191

参考文献193

序章

第一節 研究の背景

サッチャー (Margaret Thatcher) 政権のヨーロッパ政策は、同政権が終末を迎えてから 30 年以上が経過した現在においても、しばしばイギリスにおいて論争の的となっている。とりわけ 2016 年の国民投票を経てイギリスが EU から離脱する過程においては、サッチャー政権のヨーロッパ政策やサッチャー個人の欧州統合への姿勢について、様々なことが語られた。そして、そうした言説の多くには、サッチャーのイメージを利用して、自らの政治的主張を正当化しようという思惑が見て取れた¹。

サッチャー政権期は、イギリスと欧州共同体²の関係の歴史における一つの転機として語られてきた。サッチャーが EC 予算への拠出金の一部返還を強硬な姿勢で求めたことや、彼女が欧州通貨統合への参加に消極的姿勢を示したことは、欧州共同体の中でのイギリスの孤立につながった。また従来「親欧州的な政党」であった保守党の内部で、欧州懐疑主義が台頭するのもサッチャー政権期であった。こうした観点からサッチャー政権期にイギリスの EU 離脱の一つの起源を見て取る論者は少なくない³。

ただし、サッチャーをイギリスの EU 離脱を直線的に結びつける見方が、必ずしも無批判に受け入れられているわけではない。サッチャーが少なくとも首相在任中は EC 加盟継続を一貫して支持していたことは、紛れもない事実である。また、サッチャー政権が EC 加盟から得られる経済的利益を重視し、単一市場の創設に向けて中心的な役割を果たしたことも広く認められてきた。そのため、サッチャー政権期をイギリスと欧州共同体の関係の歴史の中でどのように位置づけるかは一筋縄ではいかない問題なのである。

¹ 2013 年にイギリス独立党 (UK Independence Party: UKIP) のファラージ (Nigel Farage) 党首は、サッチャーが存命であればイギリスの EU 離脱を支持しただろうという見方を示している。 Nigel Farage, 'Maggie would vote for getting out, out, out', *The Times*, 15 April 2013, p. 26. 対照的に、サッチャーの秘書官を務めていたパウエル (Charles Powell) は、2016 年の国民投票が行われる直前に、サッチャーが生きていたならば残留を望んだだろうと推測している。 7 February 2016, *The Sunday Times*, pp. 1-2. なお、この問題についてサッチャーの公式伝記の著者であるムーア (Charles Moore) は、首相を退任した後でサッチャーはイギリスの EU 離脱を支持するようになったという見解を示している。 Charles Moore, *Margaret Thatcher, The Authorized Biography, Volume Three: Herself Alone* (Allen Lane, 2019), p. 824.

² 本稿では、1967 年に欧州石炭鉄鋼共同体 (European Coal and Steel Community: ECSC)、欧州経済共同体 (European Economic Community: EEC)、欧州原子力共同体 (Euratom) 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。このような区別を導入する理由は、欧州理事会や欧州政治協力が EC と法的には別枠であったためである。ただし、史料からの引用部分については原文の表記を尊重している。

³ 例えば、Cary Fontana and Craig Parsons, "One Woman's Prejudice": Did Margaret Thatcher Cause Britain's Anti-Europeanism?, *Journal of Common Market Studies* 53: 1 (2015), pp. 89-105.

このようにサッチャー政権のヨーロッパ政策は注目を集めてきたが、注意すべきはその全容が明らかにされていないことである。サッチャー政権が発足した 1979 年の時点で既に欧州共同体の全体像は極めて複雑であり、イギリスと欧州共同体の関係も多面的であった。だがサッチャー政権の外交政策に関する本格的な歴史研究は始まったばかりであり、十分に検討されていない側面は数多く存在する⁴。サッチャー政権期のヨーロッパ政策を様々な観点から検討することは、イギリスの対外関係の歴史を理解するためにも重要な課題だろう。そして、本研究が取り上げるのも、当時のイギリスと欧州共同体の関係の中で従来あまり注目されてこなかった側面である。

サッチャー政権期のイギリス外交を注意深く観察すると、欧州政治協力（European Political Cooperation: EPC）という枠組みを中心に行なわれていた EC 加盟国間の外交政策協力を、同政権が積極的に関与していたことがわかる。欧州政治協力は外相会議を頂点とする重層的な会議体によって構成され、EC 加盟国が国際政治上の問題に関して情報共有し、可能な場合は共同行動をとるための枠組みであった。そしてサッチャー政権は、様々な外交課題に対処する上で欧州政治協力を活用すると同時に、欧州政治協力という枠組みそれ自体の「改良（強化）」も繰り返し試みていたのである。だがこうした事実は、専門的な研究者の他には、おそらくほとんど認知されていない。

サッチャー政権期のイギリスが EC 加盟国間の外交政策協力を積極的に関与していたことは、同政権のヨーロッパ政策に関する一般的なイメージのみならず、グローバルな国際関係史の中での同政権の語られ方とも整合しない。「鉄の女」という言葉に象徴されるように、サッチャーは東西冷戦の中で「反共的」な姿勢を明確にし、アメリカが主導する西側世界の結束を唱えた政治家だとされる。そこでは、「新自由主義」のイデオロギーを共有するレーガン（Ronald Reagan）大統領との個人レベルでの関係の強固さが強調される⁵。他方でサッチャーが 1980 年代中盤以降、ソ連のゴルバチョフ（Mikhail Gorbachev）書記長とレーガンを仲介し、冷戦終結に寄与したという理解も広く共有されている⁶。だが、こうした語りの中に、他の EC 加盟国との協力が占める場所はない。

⁴ サッチャー政権期のイギリスと欧州共同体の関係については、1980 年代前半に関しては EC 予算への拠出金の返還交渉、1980 年代中盤に関しては単一市場の創設、1980 年代後半以降に関しては通貨統合に関心が集中してきた。例えば、Stephen Wall, *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair* (Oxford University Press, 2008), pp. 1-107. ただし近年になって、従来あまり注目されてこなかった政策分野を扱った研究が登場している。例えば、Martin Lukas Gellermann, 'The United Kingdom and the European Community's Common Fisheries Policy, 1971-1983', unpublished PhD thesis (University of Oxford, 2020).

⁵ Geoffrey Smith, *Reagan and Thatcher* (Norton & Company, 1990); Nicholas Wapshott, *Ronald Reagan and Margaret Thatcher: A Political Marriage* (Sentinel, 2007). ただし近年の研究はよりニュアンスのある解釈を示している。Richard Aldous, *Reagan and Thatcher: The Difficult Relationship* (Norton & Company, 2012); James Cooper, *Margaret Thatcher and Ronald Reagan: A Very Political Special Relationship* (Palgrave Macmillan, 2012).

⁶ 代表的な研究として、Archie Brown, *The Human Factor: Gorbachev, Reagan, and Thatcher, and the End of the Cold War* (Oxford University Press, 2020), がある。

では、EC加盟国間の外交政策協力を活用し、欧州政治協力という枠組みを「改良」しようとした事実を、当該期のイギリス外交における些末な例外として片づけてよいのだろうか。問題なのは、そうすることによって捉えられなくもの大きさである。本論中で示すように、1980年代半ばには、欧州政治協力の「強化」は、単一市場の創設と並ぶイギリスのヨーロッパ政策の二大目標の一つとして位置づけられていた。また、欧州政治協力が活用された事例のいくつかは、フォークランド戦争を筆頭に当時のイギリスが直面した最重要の外交課題であった。こうした経験を見落とすことは、サッチャー政権の外交政策全体についての理解を歪めることになりかねない。

何か重要なことを見落とされているのではないか。我々がサッチャー政権の外交政策を捉えてきた視角それ自体に歪みがないかを再検討する必要がある。そうするための近道は、当時のイギリスが欧州政治協力に関与した背後にあるコンテクストを丹念に検討することであろう。それこそが本研究が取り組もうとしている課題である。サッチャー政権期のイギリス外交を捉えるための新たな視座が得られれば、イギリスの対外関係のみならず、1980年代の欧州統合やグローバルな国際関係に関する理解を前進させるための一助ともなるだろう。

第二節 先行研究の検討

以上ではサッチャー政権に関する一般的な理解について述べてきた。サッチャー政権の外交政策に関する概観書や、イギリスと欧州統合の関係を扱った通史の中では、実のところ同政権の欧州政治協力への積極的姿勢についての言及がしばしば見られるのだが⁷、そのような積極的姿勢の背景を深く考察しているものは見当たらない。では、より専門的な研究においては、この問題についてどのような見解が示されてきたのだろうか。

イギリスと欧州政治協力の関わりについては、1980年代以降、EC/EU研究を専門とする政治学者による様々な研究が発表されてきた。そうした研究の多くは、政府の公式声明、新聞報道、関係者へのインタビューなどを活用し、様々な事例を検討することで、イギリスの欧州政治協力に対する姿勢の全般的な特徴を浮かび上がらせようとしている。そしてそこでは、当然ながらサッチャー政権期のイギリスと欧州政治協力の関係も分析の対象に含まれている。

こうした研究のうち最も重要なのは、国際政治学者のヒル（Christopher Hill）による一連の研究である。ヒルは1983年に発表した研究の中で、ECにおいては消極的姿勢を示しているにもかかわらず、欧州政治協力には積極的姿勢をとるイギリスを「都合の良い分裂症

⁷ Paul Sharp, *Thatcher's Diplomacy: The Revival of British Foreign Policy* (St. Martin's Press, 1997), pp. 42-46; Stephen George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Third Edition (Oxford University Press, 1998), p. 203; 遠藤乾「サッチャーとドローラ 1979-90年」細谷雄一編『イギリスとヨーロッパ——孤立と統合の二百年』勁草書房、2009年、247頁。

患者 (a convenient schizophrenia)」と名づけた。こうした積極的姿勢はサッチャー政権も共有していたとされ、その背景には EC 予算への拠出金の返還交渉をはじめとする EC での「騒々しいアプローチ」を希釈する意図があったと推測されている⁸。ヒルはその後、1996年に発表した研究の中で、サッチャーが外交政策の舵取りを握るようになった1980年代半ば以降も、イギリスの欧州政治協力に対する関与の姿勢が大部分で継続したことを示している⁹。こうしたイギリスの欧州政治協力への全般的な積極的姿勢は、その後の他の研究者による研究においても広く認められている。

ただし、こうしたイギリスの欧州政治協力への積極的姿勢にはいくつかの但し書きがつけられてきた。ヒルは1983年の時点で、イギリスに外交政策分野での主権を手放す意図がないことや、欧州政治協力がイギリスにとっての唯一の外交政策上の枠組みではなく、英米関係、英連邦 (Commonwealth of Nations)、国連をはじめとするその他の枠組みも重要であり続けていることを指摘している¹⁰。さらにヒルの1996年の研究は、1980年代半ば以降、「真の共通外交・安全保障政策」を実現しようという機運に直面する中で、イギリスの「分裂症的」な立場はもはや「都合が良い」とは言えなくなったという見解が示されている¹¹。

ヒルの研究の後にも、イギリスが欧州政治協力を積極的に関与していた事実を認めつつ、その「限界」を指摘する研究が発表されている。その中で最も体系的な研究として、ウェストン (Alison E. Weston) が欧州大学院 (European University Institute) に提出した未公開博士論文がある。ウェストンの研究では、イギリスが EC 加盟国間の外交政策協力を積極的に関与した背景として、欧州政治協力の「政府間主義的」性格が指摘されている。加えて、イギリスは欧州政治協力を国益の追求のために「道具的に」活用しており、「共通外交政策」の発展には消極的だったことも示されている。そして、こうした基本的な姿勢は特定の政権を越えてイギリス外交に一貫していたと論じられている¹²。

以上の研究はいずれも重要な貢献であり、そこで示されている知見も概ね妥当であるが、主として史料的な制約ゆえに様々な限界を抱えている。第一の問題点は、イギリス政府内の政策決定過程が解明されておらず、イギリスが欧州政治協力を活用し、その枠組みを「改良」する上で、結局のところどのような考慮が最も重要だったのかが不明瞭に留まっていることである。また、イギリス政府内には様々なアクターが存在するが、そのうちのどのアクターがいかなる理由から欧州政治協力の活用や「改良」を主導したのかも明確にされていない。

⁸ Christopher Hill, 'Britain: a convenient schizophrenia', in Christopher Hill (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation* (George Allen & Urwin, 1983), pp. 19-33.

⁹ Christopher Hill, 'UK: sharpening contradictions', in Christopher Hill (ed.), *Actors in Europe's Foreign Policy* (Routledge, 1996), pp. 73-77.

¹⁰ Hill, 'Britain', pp. 23, 26-28, 31.

¹¹ Hill, 'UK', pp. 84-86.

¹² Alison E. Weston, 'Britain and European political cooperation 1973-1992: a national role in collective diplomacy', unpublished PhD thesis (European University Institute, 2002).

これと関連する第二の（そしてより重大な）問題は、1980年代当時のイギリスおよび欧州共同体を取り巻く国際環境との連関が不明瞭に留まっていることである。先行研究においては、イギリスの政策決定者たちが、いかなる場合に様々な外交政策上の枠組みの中から EC 加盟国の枠組み¹³を選択したのかが明確にされていない。そのため、EC 加盟国の枠組みが選ばれた理由は、「政府間主義的」性格という欧州共同体内部のコンテキストや、やや抽象的な「国益の追求」という目的に還元されており、いかなる国際政治上のコンテキストが EC 加盟国の枠組みを必要としたのかは十分に解明されていないのである¹⁴。

その後、2010年代に入る頃から、イギリス国立公文書館において、サッチャー政権期の政府文書が大量に公開され始めた。これを受けてサッチャー政権の対外政策に関する本格的な歴史研究が始まった。本研究の問題意識との関連では、二つの研究群が重要になる。一つ目はイギリスのヨーロッパ政策に関する研究群であり、二つ目はイギリスと欧州共同体域外の諸地域との関係を扱った研究群である。これらいずれの研究群においても、欧州政治協力への言及がしばしば見られるためである。

近年発表されたイギリスのヨーロッパ政策に関する歴史研究の中で、本研究の問題意識に照らして最も重要なのは、イギリスが1985年5月に提案した「欧州政治協力に関する合意」案（ハウ・プラン）の作成過程を詳細に検討した研究である。元外交官であるウォール（Stephen Wall）が著したイギリスと欧州共同体の関係の公式史や、ビーネック（Casper Johannes Bienek）がキール大学に提出した博士論文は、その紙幅の多くをハウ・プランに割いている¹⁵。これらの研究では、ハウ・プランの作成過程が解明され、その背後に存在した様々な狙いが示されている。またこの提案が外務省によって作成されながらも、サッチャーから強い支持を得ていたことも明らかにされている。

これらの研究が示した知見は有益であるが、イギリスの欧州政治協力への関与の分析としては対象期間が限られており、不明確な点も多い。特に重大な問題は、ハウ・プラン以前からの経緯が等閑視されていることである。イギリスが欧州政治協力の「強化」を試みたのはハウ・プランが初めてのことではないが、それ以前の構想との連続性や相違点については明確にされていない。加えて、イギリスが実際にどのような形で欧州政治協力の枠

¹³ 本稿において「EC加盟国の枠組み」とは、ECの閣僚理事会、欧州政治協力、欧州理事会などの EC 加盟国を主たる成員とする枠組みを指している。

¹⁴ 山田亮子は、近年の歴史研究を総合しつつ、イギリスが欧州政治協力の発展に寄与した背景に1970年代前半の「デタント」という国際環境があったことを示しており、こうした従来の先行研究の問題点を部分的に克服している。だが本研究が対象とする1980年代の国際環境の変化については、踏み込んだ分析がなされていない。山田亮子「欧州政治協力（EPC）の進展とイギリス」『日本 EU 学会年報』第33号、2013年、163-189頁、山田亮子「ヨーロッパの一体性を求めて——欧州統合へのイギリスの政府間主義的アプローチ」愛知県立大学大学院国際文化研究科博士論文、2014年、26-54頁。

¹⁵ Stephen Wall, *The Official History of Britain and the European Community, Volume III: The Tiger Unleashed, 1975–1985* (Routledge, 2018), pp. 289-334; 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).

組みを活用していたのかが等閑に付されており、いかなる国際環境が欧州政治協力の「強化」を必要としたのかも曖昧である。ビーネックの研究では、東西冷戦の文脈で西側陣営を強化する目的で欧州政治協力の「強化」が目指されたのだと指摘されているが、なぜアメリカを含まない EC 加盟国の枠組みが重視されたのかは十分に説明されていない。

次に、サッチャー政権期のイギリスと欧州域外の諸地域の関係を分析した歴史研究に目を転じると、その中では欧州政治協力が活用された事実が頻繁に言及されている¹⁶。そして、そうした研究の中には、当然ながら 1980 年代当時のグローバルな国際政治状況や対象地域の政治状況についても記述がある。だが問題なのは、これらの研究の大部分は EC 加盟国の枠組み自体への関心が薄く、なぜ他の枠組みではなく EC 加盟国の枠組みが活用されたのかについて分析の焦点が当てられていないことである。そのため、欧州共同体域外のいかなるコンテキストが、EC 加盟国の枠組みが選択される上で重要だったのかが十分には理解できないのである。

以上からわかる通り、近年の歴史研究は多くの有益な知見を示しているが、サッチャー政権期イギリスの欧州政治協力への関与の分析としては断片的である。また、政治学者による研究も、近年の歴史研究も、とりわけ欧州共同体域外のいかなる国際環境が EC 加盟国の枠組みを必要としたのかについての考察が乏しいという課題を抱えている。イギリスの欧州政治協力への関与を、1980 年代のイギリスを取り巻く国際環境、欧州政治協力という枠組みの特質、イギリス政府内の政策決定過程の三点全てに注意しながら体系的に分析した研究は存在しないのである。

第三節 本研究の問いと視角

本研究はサッチャー政権期のイギリス政府の公文書を分析し、イギリスがいかなる理由からどのように EC 加盟国間の外交政策協力に関わったのかを解明する。その上で、イギリスが欧州政治協力をどのように形づくり、当初の目標をどの程度達成したのかも明らかにする。これらの問いに答えるためには、①1980 年代のイギリスを取り巻く国際環境、②

¹⁶ 近年発表された研究に限っても、中東政策に関しては、Azriel Bermant, *Margaret Thatcher and the Middle East* (Cambridge University Press, 2016); Anthony M. Eames, 'Margaret Thatcher's Diplomacy and the 1982 Lebanon War', *Mediterranean Quarterly* 25: 4 (2014), pp. 27-44, アフガニスタン侵攻への対応については、Richard Smith, 'The UK response to the Soviet invasion of Afghanistan: proposals for a neutral and non-aligned Afghanistan, 1980-1981', *Cambridge Review of International Affairs* 26: 2 (2013), pp. 355-373, フォークランド戦争に関しては、N. Piers Ludlow, 'Solidarity, Sanctions and Misunderstanding: The European Dimension of the Falklands Crisis', *International History Review* 43: 3 (2021), pp. 508-524, などが EC 加盟国間の外交政策協力に言及している。また本研究が扱わない事例であるが、在イラン・アメリカ大使館人質事件への対応に関する研究の中でも欧州政治協力への言及がある。Luman Ali, *British Diplomacy and the Iranian Revolution, 1978-1981* (Palgrave Macmillan, 2018), pp. 189, 192-193, 206-208.

欧州政治協力という枠組みの特質、③イギリスの政策決定者が抱いていた期待と政策決定過程をそれぞれ検討し、それらがいかに連関していたのかを考察する必要がある。本節ではその大まかな見取り図を示したい。

(1) 1980年代のイギリスと世界

まず1980年代のイギリスを取り巻く国際環境から確認したい。ただし欧州共同体内でイギリスが置かれていた状況の説明については本章第五節に譲り、ここでは専らイギリスを取り巻くグローバルな国際関係に焦点を当てる。

国際政治史の通史の中で1980年代は、「新冷戦」から冷戦終結への移行のプロセスとして描かれるのが一般的である。1970年代前半の国際政治を特徴づけた米ソ間の「デタント」は、既に1970年代後半には揺らぎつつあったが、それを最終的に終焉させたのが1979年12月に発生したソ連のアフガニスタン侵攻だったとされる。そして1980年代前半は、超大国間の緊張によって特徴づけられる「新冷戦」の時代として描かれる。さらにその後の1980年代半ばは、ソ連におけるリーダーシップの交代やアメリカの政策転換などによって東西の緊張が緩和に転じた時期として説明される。そして1980年代末は、東欧革命やドイツ統一を経て、東西冷戦が終結に向かった時期として描かれるのである。

こうした東西冷戦の力学が、当時の国際政治を理解する上で重要なことは論をまたない。また当時のイギリスの政策決定者たちが、冷戦に強く規定された世界観を有していたことも見逃せない。サッチャーは首相就任以前からソ連の脅威を強調し、西側諸国による「デタント」の追求を批判していた。またサッチャーはアメリカのリーダーシップの下での西側世界の結束を度々訴えていた。サッチャーがEC加盟継続を支持した最大の理由の一つも、それが共産主義陣営に対抗する資本主義国による枠組みであったためだとされている¹⁷。

だが、本研究との関連で重要になるのは、東西冷戦とはやや異なる国際政治上のコンテクストである。実のところ、サッチャー政権期のイギリスが実際に対処を迫られた多くの外交課題は、同国が帝国としての歴史的経験をもつ地域で発生した問題であった¹⁸。イギリスは帝国の大部分が解体した1960年代以降も、かつて帝国の一部であった欧州域外の多くの地域と政治的・軍事的・経済的・文化的な関係を維持し続けていた¹⁹。そのような

¹⁷ 野党党首時代から政権初期に至るまで、サッチャーはしばしば東西冷戦の文脈に位置づける形で欧州共同体について語っていた。Richard Vinen, *Thatcher's Britain: The Politics and Social Upheaval of the Thatcher Era* (Simon & Schuster, 2009), pp. 236-237.

¹⁸ Stephen Howe, 'Decolonisation and imperial aftershocks: the Thatcher years', in Ben Jackson and Robert Saunders (eds.), *Making Thatcher's Britain* (Cambridge University Press, 2012), pp. 234-252.

¹⁹ Ashley Jackson, 'Empire and beyond: The Pursuit of Overseas National Interests in the Late Twentieth Century', *The English Historical Review* 122: 499 (2007), pp. 1350-1366. 1960年代後半以降のイギリスと欧州域外世界の関係を軍事的な側面に焦点を当てて検討した研究として、篠崎正郎『引き留められた帝国——戦後イギリス対外政策におけるヨーロッパ域外関与、

地域で発生する国際政治上の問題には、必然的にイギリスの国益や歴史的責任が密接に関係することとなった。その結果、サッチャー政権は、ローデシア問題、香港返還問題、フォークランド戦争、南アフリカにおけるアパルトヘイトなど数多くの課題への対処を迫られたのである。

イギリスが帝国としての歴史的経験を有する地域で直面したこれらの課題は、多くの場合「西側」対「東側」という単純な二項対立的図式には収斂しておらず、多様なアクターが複雑に絡み合っていた。その背後には、経済的相互依存の進展、イスラーム主義の台頭、国際社会における人権の重要性の高まりなど、1970年代以降に顕著になった様々な国際政治上の潮流があった。そして、そのような複雑な課題には、北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）のような冷戦戦略上の目的でつくられた枠組みだけでは多くの場合対処できず、複数の枠組みを組み合わせる必要があった。そして後述するように、ここに EC 加盟国間の外交政策協力が活用される余地が生まれることとなったのである。

（2）欧州政治協力という枠組み

次に欧州政治協力という枠組みの特質に目を転じたい。欧州政治協力は1970年に創設された EC 加盟国間の外交政策協力のための枠組みである。欧州政治協力では、外相会議を頂点とする重層的な会議体を通して、EC加盟国が情報交換によって国際問題についての相互理解を深め、可能な場合は共同行動をとることが目的とされていた²⁰。欧州政治協力は1992年まで存在し続け、1993年以降は EU の共通外交・安全保障政策（Common Foreign and Security Policy: CFSP）へと引き継がれることになる。

本研究は、伝統的な研究とは異なる視点から欧州政治協力という枠組みを捉える。欧州政治協力の研究は、1970年代以来、主として EC/EU 研究者によって遂行されてきた歴史がある。そうした研究の多くは、外交政策分野において「統合」がどの程度進展するのかという問題への関心を含んでいた。そこでは、具体的な協力の事例の分析に際しては、EC加盟国がどの程度共通の立場を形成し、それを維持できたのかが関心の中心となっていた。また、欧州政治協力の機構の分析に関しては、「政府間主義的」な協力として始まった欧州政治協力が、「超国家主義的」な性格に「発展」するのか否かに焦点が当てられた²¹。

1968～82年』吉田書店、2019年、伊藤頌文「東地中海におけるイギリスの軍事関与と西側同盟——「帝国の残滓」の清算と同盟管理の狭間で、1968-75年」慶應義塾大学法学研究科博士論文、2018年、がある。

²⁰ 欧州政治協力の機構については、第三章第一節で詳しく説明する。

²¹ こうした問題意識は、欧州政治協力についての代表的な研究書の副題にも表れている。Panayiotis Ifestos, *European Political Cooperation: Towards a Framework of Supranational Diplomacy?* (Avebury Press, 1987); Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger and Wolfgang Wessels (eds.), *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?*

これに対して、本研究は、欧州政治協力を欧州共同体の「内部の力学」と「外部の力学」が交錯する場として捉える。欧州政治協力をどのような形に「発展」させるかは、欧州統合において重要な意味を持っていた。超国家的な「欧州連邦」を統合の目標とするならば、超国家的な「共通外交政策」が必要になる。外交政策は国家主権の中核と関わるため、欧州統合の最終的形態を構想する際に必然的に焦点が当てられた。その一方で、欧州政治協力を通じて、EC 加盟国はグローバルな国際関係に開かれてもいた。EC 加盟国は、欧州共同体外部のアクターと相互作用しながら、その国際政治上の役割を見つけていったのである。本研究において欧州政治協力は、欧州統合の「発展」の歴史だけではなく、グローバルな国際関係史の中にも位置づけられることになる。

欧州政治協力をより広い国際関係史の中に位置づけて考察する試みは、必ずしも本研究が初めてではない。とりわけ 1970 年代の欧州政治協力に関しては、欧州共同体を取り巻く国際環境を視野に入れた研究が近年蓄積されてきている²²。だが、本研究が対象とする 1980 年代以降の欧州政治協力をグローバルな国際関係史の中に位置づけて体系的に分析する試みは、管見の限り見当たらない²³。

本研究は 1980 年代の欧州政治協力が、設立当初とは大きく異なる国際環境に置かれていたことに着目する。1970 年代前半の欧州政治協力で最大のアジェンダとなったのはヨーロッパ・デタントであり、より具体的に言えば欧州安全保障協力会議（Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE）に向けての EC 加盟国間の立場の調整であった²⁴。だが 1975 年のヘルシンキ最終議定書によってヨーロッパ国際秩序が安定したこともあり、1970 年代半ば以降、グローバルな国際政治の重心は第三世界に移行していった。米ソの「新冷戦」が第三世界を「主戦場」としたのに加えて、経済的相互依存の進展、イスラーム主義の台頭、人権問題への関心の高まりなども、第三世界の重要性を高めた²⁵。こうした域外

(Martinus Nijhoff Publishers, 1988).

²² 代表的な研究として、Daniel Möckli, *European Foreign Policy During the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Short Dream of Political Unity* (I. B. Tauris, 2008); Maria Găinar, *Aux origines de la diplomatie européenne: Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980* (Peter Lang, 2012), がある。

²³ 近年、1980 年代の欧州政治協力を東西冷戦の文脈に位置づけながら検討した研究が発表されつつある。こうした研究は重要であるものの、後述するように東西関係は 1980 年代の欧州政治協力が対象としていた課題の一部にすぎないことには注意が必要である。Maria Elenora Guasconi, 'The Single European Act, European Political Cooperation, and the end of the Cold War', in Bernhard Blumenau, Jussi M. Hanhimäki and Barbara Zanchetta (eds.), *New Perspectives on the End of the Cold War: Unexpected Transformations?* (Routledge, 2018), pp. 187-199; idem., "'Keeping Détente Alive": European Political Cooperation and East-West Dialogue during the 1980s', *De Europa 2*: 2 (2019), pp. 87-101; Wilfried Loth, 'The EC and Foreign and Security Policy: The Dream of Autonomy', in Ulrich Krotz, Kiran Klaus Patel and Federico Romero (eds.), *Europe's Cold War Relations: The EC Towards a Global Role* (Bloomsbury Publishing, 2019), pp. 145-163.

²⁴ 代表的な研究として、Angela Romano, *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE* (Peter Lang, 2009); 山本健『同盟外交の力学——ヨーロッパ・デタントの国際政治史 1968-1973』(勁草書房、2010 年)、がある。

²⁵ 1970 年代を人権をめぐる国際政治史の転機と見る代表的な研究として、Samuel Moyn,

世界の変化に伴って、EC加盟国間での協議の対象も第三世界で発生する課題に比重を移していった。

ここで重要なのは、欧州政治協力が新たに協議の対象とするようになった第三世界の地域が、多くの場合、イギリスが帝国としての歴史的経験を有する地域と重なっていたことである。ここにおいてイギリス外交と欧州政治協力が交錯する面が拡大することとなったのである。実のところ、サッチャー政権期のイギリスが欧州政治協力を活用した重要な事例の多くには、第三世界の多様なアクターが関わっていた。そして、1980年代の第三世界における国際関係が東西の二項対立的図式に収斂しておらず、より複雑であったことは前述の通りである。イギリスが欧州政治協力を活用し、その「改良（強化）」を試みた背景には、こうした欧州域外世界における複雑な国際関係があったのである。

1980年代においては、欧州共同体の内部の状況も欧州政治協力が設立された時期から大きく変容していた。1970年代後半の欧州共同体では、経済危機への対処が中心的なアジェンダであり、政治統合に向けての動きは停滞していた。だが1980年代になると、EC加盟国の内部では、長期的には連邦主義的統合を視野に入れた政治統合の構想が推進力を得ることになる。これによって、外交政策協力をどのように組織するのが、政治統合の「前進」をめぐる議論と再び関連することとなった。具体的には、政治統合の未来像と関連づけられる形で「共通外交政策」の創設が語られることになり、欧州政治協力の意思決定過程に多数決を導入することなども議論された。こうした機運の高まりが、主権の維持を重視するイギリスに困難を生じさせたことは想像に難くないだろう。

以上を総合すると、1980年代の欧州政治協力は、欧州共同体域外において協力の重心が第三世界に移行すると同時に、欧州共同体の内部においては政治統合の構想と関連づけられることとなった。これをイギリスの視点から見ると、一方では欧州政治協力を外交政策上の手段として活用できる機会が広がり、それを通じてEC加盟国内でリーダーシップを発揮する機会の窓が開けることを意味していた。だが他方で、もし政策の舵取りを誤り、連邦主義的な統合構想が実現すれば、イギリスの外交政策の自由が拘束される事態になりかねなかった。イギリスの政策決定者たちはこのような状況の中で、欧州政治協力と関わっていたのである。

(3) イギリスの期待と政策決定過程

イギリスの政策決定者たちは、こうした状況の中で受動的に動いていたわけではない。

The Last Utopia: Human Rights in History (Harvard University Press, 2012), がある。また1970年代をイスラーム主義が台頭する転機だと位置づける研究として、Gilles Kepel, *Jihad: Expansion et déclin de l'islamisme* (Gallimard, 2000), がある。経済的相互依存の進展は、1970年代当時より研究者からの注目を集めていた。代表的な研究として、Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Little Brown, 1977), がある。

むしろ彼らは自らの思惑に基づいて、EC加盟国間の外交政策協力を主体的に活用しようとした。では、彼らは EC 加盟国間の外交政策協力にいかなる期待を抱いていたのだろうか。このことを理解するためには、そもそもイギリスが EC 加盟に何を期待していたのかを踏まえる必要がある。

今日、イギリスが EC 加盟に期待した理由は、専ら共同市場への参入によって経済的利益を得るためだという理解をしばしば目にする。だが後述するように、こうした理解は専門的な研究者からはあまり支持されていない。むしろ世界的影響力の維持・拡大という広い意味での政治的動機が、イギリスが EC 加盟を目指した理由として経済的動機と同等以上に重要であったと理解されている²⁶。当時イギリスの政治エリートが狙っていたのは、欧州共同体の意志決定過程に参画することであり、それによって欧州内外の重要課題に対処する上での影響力を維持・拡大することであった。

こうしたイギリスの期待は、同国の欧州政治協力への関わり方に反映されている。詳しくは本論中で明らかにすることになるが、ここではイギリスの政策決定者たちが抱いていた二つの大まかな期待をあらかじめ示しておく。第一にイギリスは、他の EC 加盟国との協力によって、欧州共同体域外における国益の保護や影響力の拡大を目指していた。1980年代に国際政治の重心が第三世界に移り、欧州政治協力での協議の対象地域がイギリスにとって関係が深い欧州域外の諸地域と重なったことは、こうした期待が満たされる機会が増えたことを意味していた。

第二にイギリスは、欧州政治協力への関与を足がかりにして、欧州共同体の内部における国益の保護や、影響力の拡大も狙っていた。本章第五節で示すように 1980 年代当時、イギリスは欧州共同体内で様々な困難に直面していた。その中でイギリスの政策決定者たちはリーダーシップを発揮しやすい場である欧州政治協力をヨーロッパ政策の足がかりにできるのではないかと期待していたのである。また国内において EC 加盟継続への支持が低下する中で、欧州政治協力において成果を上げることは、イギリス国民に EC 加盟の政治的意義を示す機会にもなると考えられていた。

こうした期待がイギリスの欧州政治協力への関与にどの程度反映されたのかを実証するためには、個別の事例を注意深く検討する必要がある。本研究は、イギリスの政策決定過程をたどることで、同国が欧州政治協力に関わる際にいかなる考慮がどの程度反映されたのかを明確にしていく。ただし、その際に注意すべきは、ここまで「イギリス」を主語にしてきたが、当然ながらイギリス政府内には様々なアクターが存在しており、それぞれの立場の共通点と相違点を明確にしなければならないことである。

とりわけサッチャー政権期のイギリス外交を分析する際には、政府内の諸アクターの立

²⁶ そこでの政治的影響力は、単に外交安全保障分野での影響力には限定されておらず、国際貿易や国際金融に関する重要課題に関して発言力を向上させることも含まれていた。Daniel Edwin Furby, 'The revival and success of Britain's second application for membership of the European Community, 1968-71', unpublished PhD thesis (Queen Mary University of London, 2010), p. 300.

場の相違がどの程度だったのかを検討すべき理由がある。それは、当該期のイギリス外交において、サッチャーを中心とする首相官邸と外務省が対立する傾向があったとされるためである。とりわけ同政権のヨーロッパ政策に関しては、「反欧州」な首相官邸と「親欧州」な外務省の対立という図式の下で語られてきた。同政権において外相を務めたキャリントン (6th Baron Carrington)、ピム (Francis Pym)、ハウ (Geoffrey Howe)、メジャー (John Major)、ハード (Douglas Hurd) の5名は、いずれも一般的にはサッチャーと比べて「親欧州」な政治家だったと見なされている。

本研究が扱うほとんどの事例において、欧州政治協力の活用は外務省が着想し、サッチャー首相を中心とする官邸がそれを最終的には承認するという過程を経ている。だが本研究は、欧州政治協力が活用された理由を外務省の「親欧州性」のみに還元はしない。むしろ、本研究は、イギリス外務省内のどのアクターがいかなる理由から欧州政治協力の活用や「改良」を唱えたのかまで分析を深める。そうすることによって、多くの場合、イギリス外務省内の欧州域外の諸地域を管轄する部局が、地域の複雑な課題に対処するために EC 加盟国の枠組みを選択したことが示されるだろう。その上で、本研究では、サッチャーを中心とする首相官邸が外務省の発想をどの程度共有していたのかを示し、両者の間に相違がある場合はそれが何に由来するのかを紐解いていく。

こうした視角の下で、本研究は個々の事例を分析し、イギリスが欧州政治協力を活用し、「改良」しようとした背後にあるコンテキストを示していく。同時に本研究は、イギリスが欧州政治協力をどのように形づくり、他の EC 加盟国との協調によって外交政策上の目標をどの程度達成したのかも分析する。そうすることによって、欧州政治協力への関与がイギリスにとっていかなる経験となったのかが明らかになるだろう。

第四節 取り上げる事例

本研究は七つの章から構成されており、それぞれの章は概ね時系列的に並んでいる。そのうち第一章から第六章にかけては、二種類の事例を取り上げる。一種類目は、欧州共同体の域外世界で発生した問題に関して、イギリスが EC 加盟国の共同行動を実現するために何らかの働きかけを行い、実際に共同行動が実行に移された事例である。二種類目は、イギリスが欧州政治協力の枠組み自体を変えようと働きかけ、それが実際の変化につながった事例である。

一種類目の事例に関しては、EC 加盟国の共同行動が行われた全ての事例を扱うのは不可能である。そのため、本研究では、当時のイギリスにとって重要度の高かった外交課題に関して、EC 加盟国の共同行動が実現した事例を取り上げる。具体的には、アフガニスタン中立・非同盟化構想 (第一章)、中東和平のイニシアティブ (第二章)、フォークランド戦争中の対アルゼンチン経済制裁 (第四章)、南アフリカに対する経済制裁 (第六章) の四つである。これらはいずれも欧州政治協力の通史において大きな扱いを受けてきた事例で

あると同時に²⁷、当該期のイギリス外交史における重要な事例でもある。そして、これらの課題が発生した場所は、いずれもイギリスが帝国としての歴史的経験を有する地域であった。

第一章で取り上げるアフガニスタン中立・非同盟化構想は、ソ連のアフガニスタン侵攻を受けて、1980年2月にイギリスが欧州政治協力の場で提起した構想である。これはアフガニスタンの「中立」と「非同盟」を求める構想であり、アフガニスタンにおけるイギリスの歴史的経験から着想を得て考案された。このイギリスの提案は1980年2月19日のEC加盟9カ国外相による共同声明につながることになる。またイギリスは翌1981年5月にも同様の構想を提起し、同年7月にはキャリントンが「EC議長国の外相」としてモスクワを訪問して、ソ連のグロムイコ（Andrei Gromyko）外相にアフガニスタンに関する国際会議の開催を提案することになる。本章では、この構想を実行する際に、イギリスがいかなる理由からEC加盟国の枠組みを選択したのかを明らかにする。

第二章で取り上げる中東和平のイニシアティブは、1980年代前半の欧州政治協力における最大のアジェンダであった。とりわけ1980年6月にEC加盟9カ国の首脳が合意したヴェネツィア宣言は、中東和平に関する諸原則を示し、「パレスチナ人の自決権」に初めて言及した点で画期的であった。またヴェネツィア宣言を発表した後、EC加盟国は共同で紛争当事者との対話を実施することになる。そしてイギリスは、1982年の秋まで続くこのイニシアティブにおいて主導的な役割を果たした加盟国の一つであった。本章では、この事例においてイギリスがいかなる理由からどのようにEC加盟国の枠組みを活用したのかを明らかにする。

第四章では、フォークランド戦争中のECによる対アルゼンチン経済制裁を取り上げる。1982年3月にアルゼンチン軍がフォークランド諸島を占領したことによって勃発したフォークランド戦争は、1980年代のイギリスが直面した最大の対外関係上の危機であった。侵攻を受けてイギリスは他のEC加盟国にアルゼンチンに対する経済制裁を実施するよう要請し、4月16日から1ヵ月間、ECによる制裁が実現することになる。本章では、イギリスがECによる経済制裁に何を期待し、それが最終的にどの程度実現したのかを解明する。

第六章では、1985年から翌1986年にかけてのイギリスの南アフリカ政策において、EC加盟国の枠組みがどのように活用されたのかを検討する。当時イギリスはアパルトヘイトを実施している南アフリカとの経済的関係をめぐって国際的非難を浴び、1986年には英連邦解体の危機を招いた。だがイギリスは、最終的にEC加盟国間の外交政策協力を活用することでこの危機を脱することになる。本章では、イギリスがいかなる理由からEC加盟国の枠組みを選択し、それをどのように活用したのかを解き明かす。

²⁷ 本研究が分析対象に選ばなかった1980年代の欧州政治協力の重要な事例としては、在イラン・アメリカ大使館人質事件への対応、CSCEの会議に向けての準備、中米諸国との関係構築などがある。これらの事例の概要については、Simon J. Nuttall, *European Political Cooperation* (Oxford University Press, 1992), pp. 168-230, を参照。

以上四つの章では、EC 加盟国間の協議や、EC 加盟国による協力の実態を網羅的に叙述することはしない。むしろ、イギリスが EC 加盟国の枠組みを活用しようと意図した局面を取り上げ、その姿勢の背後にいかなる論理があったのかを検討する。その上で、EC 加盟国による共同行動がどのように展開したのかを分析し、イギリスがどの程度 EC 加盟国共通の立場を形づくり、外交政策上の目標をどの程度達成できたのかを明らかにする。

二種類目の事例に関しては、欧州政治協力の枠組みがイギリスの提案によって変化した事例は二つしかないため、網羅的な検討が可能である。まず第三章において検討するのは、1980年10月にキャリントン外相が他の EC 加盟国に提起した欧州政治協力「改良」の提案である。この提案は、EC 加盟国による協議を経たのちに、1981年10月の「ロンドン報告」につながることになる。「ロンドン報告」では、様々な既存の慣行が成文化されると同時に、緊急時の協議メカニズムなど新たな制度が導入された。第三章ではいかなる理由から、イギリスが欧州政治協力の「改良」を試みたのかを明らかにする。

また第五章では、1984年から1986年にかけて欧州政治協力がイギリスのヨーロッパ政策の二大目標として位置づけられる過程と、欧州政治協力の常設事務局が設置される過程を分析する。1985年5月にイギリスが提案した「欧州政治協力に関する合意」案（ハウ・プラン）は、単一欧州議定書での欧州政治協力に関する規定の基礎となった文書の一つであり、様々な研究者によって分析されてきた。本章では、1984年以降のイギリスが欧州政治協力の「強化」をヨーロッパ政策の中心に据えた理由を解明するとともに、最終的にイギリスのアイデアが欧州政治協力のあり方にどの程度反映されたのかを明らかにする。

これら二つの章では、イギリスが欧州政治協力の枠組みを変化させようと意図した局面を取り上げ、その姿勢の背後にいかなる動機があったのかを示す。その際には、第三章で取り上げる提案の背後に第一章および第二章で扱った協力の経験が、第五章で取り上げる提案の背後に第四章で扱った協力の経験が、それぞれ存在したことが示されるだろう。その上でこれらの章では、イギリスの提案がどの程度他の加盟国に受け入れられ、実際の枠組みのあり方に反映されたのかも明らかにする。また、イギリスがこれらの提案の背後にあったヨーロッパ政策上の思惑を達成できたのかについても検討を行う。

最後の第七章では、サッチャー政権末期にイギリスの欧州政治協力に関する全般的な姿勢が変化したか否かを検討する。1980年代末はサッチャー政権が「反欧州的」性格を強めた時期だと見なされ、とりわけ1988年9月のブルージュ演説はその象徴だとされてきた。第七章では、欧州政治協力における幅広い協力の事例に目配せしつつも、独仏が提起した「共通外交・安全保障政策」構想に対するイギリスの反応に焦点を当て、サッチャー政権末期にイギリスの欧州政治協力への姿勢がどの程度変化していたのかを明らかにする。

第五節 歴史的背景

(1) 戦後イギリスと欧州統合

本論に入る前に、サッチャー政権発足に至るまでのイギリスと欧州共同体の関係について概観したい。その理由は、サッチャー政権期のイギリスの政策決定者たちが、そのような歴史的経緯を意識しながら欧州政治協力に関わっていたためである。以下では、まず 1950 年以降のイギリスと欧州共同体の関係の歴史を三つの時期に分けて簡潔に整理し、その上で発足当初のサッチャー政権が置かれていた状況を確認する²⁸。

第一の時期は、イギリスが 6 カ国（フランス、西ドイツ、イタリア、オランダ、ベルギー、ルクセンブルク）による超国家的統合の外に留まった時期である²⁹。欧州の超国家的統合の歴史は、1950 年 5 月のシューマン・プランをもって始まるが、イギリスはこの提案への参加を拒否している。その理由は、シューマン・プランでは、超国家性を事前に受け入れることが参加の条件となっていたためである。当時のアトリー（Clement Atlee）政権は、英連邦諸国との政治的・経済的結びつきを重視しており、国有化したばかりの基幹産業の主権を手放すことにも消極的であった。このようなアトリー政権の決定は、「親欧州的」だと見られていた保守党のチャーチル（Winston Churchill）が首相に復帰しても転換しなかった。結局イギリスは 1952 年 7 月に発足する欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）に参加せず、6 カ国による統合の外に置かれることとなったのである³⁰。

6 カ国はその後、欧州防衛共同体構想の挫折を経て、共同市場を創設しようという動きを見せることになる。1955 年 6 月のメシーナ会議において超国家統合が「再発進」し、同年 7 月には共同市場について協議するためにスパーク委員会が開催された。こうした中でイギリスのイーデン（Anthony Eden）政権は、スパーク委員会に当初は代表を送ったものの、最終的には 11 月に同委員会から離脱を選択する。当時のイギリスにとっては英連邦

²⁸ イギリスと欧州共同体の関係を扱った代表的通史として、George, *An Awkward Partner*; John W. Young, *Britain and European Unity*, Second Edition (St. Martin's Press, 2000); David Gowland, Arthur Turner and Alex Wright, *Britain and European Integration since 1945: On the Sidelines* (Routledge, 2009); Benjamin Grob-Fitzgibbon, *Continental Drift: Britain and Europe from the End of Empire to the Rise of Euroscepticism* (Cambridge University Press, 2017); Hugo Young, *This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair* (Macmillan, 1998); 細谷編『イギリスとヨーロッパ』、などがある。

²⁹ 当該期のイギリスのヨーロッパ政策については、Wolfram Kaiser, *Using Europe, Abusing the Europeans: Britain and European Integration, 1945-63* (Palgrave Macmillan, 1996); Alan S. Milward, *The UK and the European Community, Vol. 1: The Rise and Fall of a National Strategy, 1945-1963* (Frank Cass, 2002).; 益田実『戦後イギリス外交と対ヨーロッパ政策——「世界大国」の将来と地域統合の進展、1945～1957年』ミネルヴァ書房、2008年、などに詳しい。

³⁰ イギリスのシューマン・プランへの対応については、注 28 に挙げた文献の他に、Christopher Lord, *Absent at the Creation: Britain and the Formation of the European Community 1950-2* (Dartmouth, 1996); Edmund Dell, *The Schumann Plan and the Abdication of British Leadership in Europe* (Oxford University Press, 1995); 細谷雄一『戦後国際秩序とイギリス外交——戦後ヨーロッパの形成 1945～1951年』創文社、2001年、136-158頁、を参照。

諸国との関係が重要であり、とりわけ大蔵相は関税同盟への参入に消極的であった。またイギリスは、6カ国が共同市場の創設に成功する見込みは小さいとも考えていたのである。だが6カ国は1957年7月に二つの条約に署名し、イギリスは1958年1月に創設される欧州経済共同体（EEC）と欧州原子力共同体の外に置かれることとなった³¹。

その後イギリスは、6カ国による共同市場が排他的な経済ブロックとなる可能性を警戒し、様々な代替的な構想を提起した。まずイギリスは1956年12月に「プラン G」と呼ばれる自由貿易地域（Free Trade Area: FTA）構想を発表した。これは欧州経済協力機構（Organization for European Economic Cooperation: OEEC）加盟国により6カ国の共同市場を包摂する形でのFTAを実現する構想であった。だがこの構想は、1958年11月にフランスのドゴール（Charles de Gaulle）首相によって拒否されることになる。その後イギリスは、6カ国と有利な立場で交渉する目的で、EEC非加盟の7カ国（イギリス、オーストリア、デンマーク、ノルウェー、ポルトガル、スウェーデン、スイス）によるFTAである欧州自由貿易連合（European Free Trade Association: EFTA）を提案し、1960年5月に発足にこぎ着けた。だが再びドゴールが反対したために、EFTAとEECの「橋渡し」は挫折することになる。

第二の時期は、イギリスがEC加盟を目指し、それが1973年に実現するまでの時期である。1960年に入ると、6カ国は関税同盟実現に向けての動きを加速し、「政治連合」の構想も議論するようになる。こうした中で、マクミラン（Harold Macmillan）政権は、1961年8月に第一次EEC加盟申請に踏み切ることになる。マクミランが加盟申請を決定した背景には、英連邦諸国との政治的・経済的関係の重要性が低下していたことがある。また欧州内外における政治的影響力を維持するために、英米関係のみではなく他の権力基盤を確保する必要があったことも加盟申請の重要な動機であった³²。

ここで注意しなければならないのは、この加盟申請が「条件付きの加盟申請」であったことである。イギリスは、具体的には、英連邦諸国、EFTA加盟国、イギリス国内の農家の三者の利益に配慮することを加盟の条件として、6カ国と交渉を行おうとした³³。だが結局、この第一次加盟申請は、1963年1月にフランスのドゴール大統領によって拒否される

³¹ 注28に挙げた文献の他には、James Ellison, *Threatening Europe: Britain and the Creation of the European Community, 1955–58* (Palgrave Macmillan, 2000), を参照。

³² 第一次EEC加盟申請については、Nigel J. Ashton, *Kennedy, Macmillan and the Cold War: The Irony of Interdependence: A Study in the Process of Political Development* (Palgrave Macmillan, 2002), pp. 127-151; Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Cornell University Press, 1998), pp. 164-176; Jacqueline Tratt, *The Macmillan Government and Europe* (Macmillan, 1996); 小川浩之『イギリス帝国からヨーロッパ統合へ——戦後イギリス対外政策の転換とEEC加盟申請』名古屋大学出版会、2008年、岡本宜高「第一次EEC加盟申請とイギリス外交——ヨーロッパ統合と冷戦のはざままで」『政治経済史学』第485号、2007年、36-57頁、を参照。

³³ Anne Deighton and N. Piers Ludlow, “A Conditional Application’: British Management of the First Attempt to Seek Membership of the EEC, 1961-3”, in Anne Deighton (ed.), *Building Postwar Europe: National Decision-Makers and European Institutions, 1948-63* (Macmillan, 1995), pp. 107-126.

ことになる。ドゴールが拒否した理由としては、英米の緊密な関係への反発や、共通農業政策の形成に悪影響が出ることへの懸念などが指摘されている³⁴。

だが、その後もイギリスは EEC 加盟を目指し続けることになる。1964 年に発足した第一次ウィルソン (Harold Wilson) 政権は、当初は慎重な姿勢を示していたものの、1967 年 5 月に第二次 EEC 加盟申請に踏み切った。研究者の中には、1966 年 7 月に発生していたポンド危機が、第二次 EEC 加盟申請の契機となったという指摘する者もいる。だがより根本的な要因は、イギリスの国際的な地位や影響力の低下にあったと考えられる。とりわけ EEC 加盟は低下しつつあったイギリスの対米影響力の向上に寄与すると考えられたのである。この提案は、1967 年 11 月に再びドゴールによって拒否されたものの、加盟申請自体は取り下げられず、その後この問題をアジェンダに据えることに成功した³⁵。

その後、フランスにおいてドゴールが権力の座から去り、1969 年 6 月にポンピドゥー (Georges Pompidou) が大統領に就任したことで、イギリスの EC 加盟に向けての動きが進み始めることになる。イギリス側で交渉を担い EC 加盟の実現に結びつけたのは、1970 年 6 月に発足したヒース (Edward Heath) 保守党政権であった。ヒースには、マクミラン政権による第一次 EEC 加盟申請の際に王璽尚書として加盟交渉を担当した経験があり、戦後イギリスにおいて最も「親欧州」な首相だとされる。ヒース政権の努力の結果、イギリスと 6 カ国の交渉は 1971 年 6 月には大部分が決着し、同年 10 月にはイギリス議会下院で EC 加盟が可決された。そして最終的に 1973 年 1 月にイギリスの EC 加盟が実現することになったのである³⁶。

ヒース政権が EC 加盟を目指した理由の一つは、共同市場への参入によってイギリスの経済的な「衰退」を逆転させることだった。だが同政権にとってそれ以上に重要だったのは、欧州共同体内でリーダーシップを発揮することによって、当時低下しつつあったイギリスの世界的影響力を維持・向上させることであった。そこでは、外交安全保障上の問題に加えて、国際貿易や国際金融上の問題に関して、イギリスの発言力を向上させることが意図されていたのである³⁷。

³⁴ イギリスの加盟申請に対する原加盟国の反応については、N. Piers Ludlow, *Dealing with Britain: The Six and the First UK Application to the EEC* (Cambridge University Press, 1997), に詳しい。

³⁵ 第二次 EEC 加盟申請に至る過程については、James Ellison, *The United States, Britain and the Transatlantic Crisis: Rising to the Gaullist Challenge, 1963-68* (Palgrave Macmillan, 2007); Helen Parr, *Britain's Policy towards the European Community: Harold Wilson and Britain's World Role, 1964-1967* (Routledge, 2006); Stephen Wall, *The Official History of Britain and the European Community, Vol. II: From Rejection to Referendum, 1963-1975* (Routledge, 2012); 芝崎祐典「第二次 EEC 加盟申請とその挫折 1964-70 年」細谷編『イギリスとヨーロッパ』152-177 頁、を参照。

³⁶ EC 加盟交渉については、Furby, 'The revival and success of Britain's second application for membership of the European Community, 1968-71', に詳しい。

³⁷ ヒース政権の姿勢については注 35 に挙げた文献の他には、岡本宜高「ヒース政権期のイギリス外交——欧州統合とデタントの間」『西洋史学』第 240 号、2010 年、319-335 頁、

第三の時期は、イギリスが 1973 年 1 月に EC に加盟して以降の時期である。EC 加盟から 1 年後の 1974 年 3 月に行われた総選挙で、保守党は下野することになる。この選挙で権力の座に返り咲いたウィルソン率いる労働党は、保守党が合意したばかりの EC 加盟条件の再交渉とその後の国民投票をマニフェストに掲げて選挙を戦っていた。ウィルソン政権は EC 予算へのイギリスの拠出金の軽減などを求めて他の加盟国と交渉し、1975 年 3 月のダブリン欧州理事会ではイギリスの要望に配慮する形で合意が達成された。その後、同年 6 月には EC 加盟継続の是非を問う国民投票が行われ、67%の票を集めた残留派が勝利することとなった³⁸。

1975 年 6 月の国民投票に至る過程では、野党保守党の党首となっていたサッチャーも EC への残留を支持している。だが保守党による残留に向けてのキャンペーンを指導したのはヒースであった。ヒースを中心とする保守党の「親欧州的」な政治家たちは、「主権」の喪失を懸念する EC 脱退の主張者たちに対抗して、EC 加盟継続の意義が欧州内外におけるイギリスの影響力の向上にあるのだと説明していた。そして、そのような世界における影響力の拡大は、「実質的な主権 (effective sovereignty)」の強化として語られていた³⁹。このことは、サッチャー政権期のイギリスと欧州共同体の関係を理解する上でも重要な前提の一つとなる。

国民投票によって EC への残留が決まった後も、労働党政権は党内に EC 加盟の是非をめぐる対立を抱え続けた。欧州共同体内では、「仏独枢軸」を中心とした統合が進展し、イギリスは周縁的な地位に置かれることとなった。ウィルソン政権による加盟条件の再交渉は、欧州共同体内におけるイギリスのイメージを悪化させていた⁴⁰。キャラハン (James Callaghan) 政権が 1970 年代最大の統合プロジェクトであった欧州通貨制度 (European Monetary System: EMS) の為替相場メカニズム (Exchange Rate Mechanism: ERM) への参加を見送ったことは⁴¹、欧州共同体内でのイギリスの周縁的立場を象徴していた。

こうした中で、1975 年の国民投票をピークに、イギリス国内において EC 加盟継続への支持は低下していった。イギリスが EC に加盟した時期は、第一次石油危機とタイミング

Niklas H. Rossbach, *Heath, Nixon and the Rebirth of the Special Relationship: Britain, the US and the EC, 1969–74* (Palgrave Macmillan, 2009); Andrew Scott, *Allies Apart: Heath, Nixon and the Anglo-American Relationship* (Palgrave Macmillan, 2011), pp. 18-49, を参照。

³⁸ 最新の研究として、Robert Saunders, *Yes to Europe!: The 1975 Referendum and Seventies Britain* (Cambridge University Press, 2018); Lindsay Aqai, *The first referendum: Reassessing Britain's entry to Europe, 1973-75* (Manchester University Press, 2020), がある。

³⁹ Saunders, *Yes to Europe!*, 231-253.; Aqai, *The first referendum*, p. 209.

⁴⁰ Mathias Haessler, 'A Pyrrhic Victory: Harold Wilson, Helmut Schmidt, and the British Renegotiation of EC Membership, 1974–5', *The International History Review* 37: 4 (2015), pp. 768-789.

⁴¹ 代表的な研究として、Daisuke Ikemoto, *European Monetary Integration 1970-79: British and French Experiences* (Palgrave Macmillan, 2011), pp. 157-191; Emmanuel Mourlon-Druol, *A Europe Made of Money: The Emergence of the European Monetary System* (Cornell University Press, 2012), pp. 163-260, がある。

が重なっており、原加盟国のように欧州統合と高度成長を同時に経験することはなかった。EC 加盟の主唱者が約束したイギリスの経済状況の改善は起こらず、むしろ EC 加盟の反対者たちが懸念していたインフレーションが現実化していた⁴²。イギリス国民にとっては、EC 加盟の経済的恩恵が見えづらい状況が続いたのである。とりわけ労働党内では欧州懐疑主義的な左派が台頭し、1980 年 10 月の党大会では EC からの脱退を党の方針として掲げることになる⁴³。

サッチャー政権はこうした状況の中で 1979 年 5 月に発足した。当時においては、保守党への政権交代によってイギリスのヨーロッパ政策はより積極的なものに転換すると見られていた。保守党はイギリスを EC 加盟に導いた政党であり、サッチャー首相も前述の通り 1975 年の国民投票で EC への残留を明確に支持していたためである。政権発足から 6 日後の 5 月 10 日にイギリスを訪問してきた西ドイツのシュミット (Helmut Schmidt) 首相に対して、サッチャーは前政権の路線を転換し、建設的なヨーロッパ政策をとるつもりだとアピールしている⁴⁴。

だが実際には、サッチャーが就任してからの最初の 5 年間、イギリスと他の EC 加盟国との関係は緊張することとなった。その原因は、首相就任後、サッチャーが EC 予算への拠出金の一部返還をヨーロッパ政策の最大のアジェンダとしたことにある⁴⁵。この問題は当時「イギリス予算問題 (British Budgetary Question)」と呼ばれ、他の加盟国の首脳たちを悩ますこととなる。当時いかなる政治家がイギリスの首相であったとしても、拠出金の返還を求めたことだろう。ハウ蔵相のように一般的には「親欧州的」だとされる閣僚も、この問題に関しては強硬路線を唱えていたのである。だがサッチャーが欧州理事会の場でこの問題を執拗に提起したことで、他の加盟国の首脳と険悪な関係に陥ったことは疑いない。そして、この問題は 1984 年 6 月のフォンテーヌブロー欧州理事会まで継続することになる。

(2) 欧州政治協力の位置

サッチャー政権が発足した時点で、イギリスは既に 6 年以上にわたって欧州政治協力に参加していた。以下では、まずイギリスの EC 加盟と欧州政治協力の始動が連関していた

⁴² N. Piers Ludlow, 'Commercial Preferences: Economics and Britain's European Choices, 1945-2016', in David Thackeray, Andrew Thompson and Richard Toye (eds.), *Imagining Britain's Economic Future, c.1800-1975: Trade, Consumerism, and Global Markets* (Palgrave Macmillan, 2018), pp. 292-293.

⁴³ 力久昌幸『イギリスの選択——欧州統合と政党政治』木鐸社、1996 年、234-242 頁。

⁴⁴ 'Record of the Prime Minister's Discussion with the Chancellor of the Federal Republic of Germany, Herr Schmidt, at 10 Downing Street on 10 May at 1815', in Cartledge to Walden, 11 May 1979, PREM 19/58, The National Archives of the United Kingdom, Kew [以下 TNA と略記].

⁴⁵ この問題の性格に関しては、N. Piers Ludlow, *Roy Jenkins and the European Commission Presidency, 1976-1980: At the Heart of Europe* (Routledge, 2016), pp. 204-214, に詳しい。

ことを示した上で、イギリスの各政権が欧州政治協力とどのように関わってきたのかを概観する。そして最後に、発足当初のサッチャー政権の欧州政治協力への全般的な姿勢を確認する。

欧州政治協力は 1970 年に創設されたが、これはイギリスの EC 加盟が実現に向けて前進したタイミングと重なっている。これは偶然の一致ではない。実のところ 1960 年代において EC 加盟 6 ヶ国は外交政策協力をどのような形で構想するかをめぐって対立を抱えており、それがイギリスの EC 加盟問題と関連していたのである。

1960 年代の EC 加盟 6 ヶ国の間には、外交政策協力の創設への二つの期待があった。第一に、連邦主義的統合を望む欧州主義者は、外交政策分野での統合の進展をより広い政治統合の実現のために重視していた。超国家的な「欧州連邦」を統合の目標とするならば、超国家的な「共通外交政策」が必要になる。外交政策の自立性が国家主権の中核に関わる以上、外交政策協力の創設は欧州統合の将来像をめぐる論争とも密接に関連したのである⁴⁶。第二に、とりわけフランスは、米ソという二つの超大国が並び立つ中で、EC 加盟国が協調することで自立的な外交路線を実現しようと狙っていた。ドゴール政権期のフランスが作成したフーシェ・プランは、こうした発想に基づいた外交政策協力の構想であった⁴⁷。

これら二つの期待は相互に緊張を孕んでおり、1960 年代には政治統合の方向性をめぐる加盟国の対立につながった。すなわち、対米自立的かつ政府間主義的なフランスと、より対米協調を重視し、長期的には連邦主義的な方向性を目指すその他の加盟国の間での対立であった。フランス以外の加盟国も、ヴェトナム戦争や第三次中東戦争の経験を経て、アメリカの外交路線から時には距離を置くことも必要だと認識するようになっていたが⁴⁸、過度に対米自立的な路線には反対であった。とりわけオランダとベルギーは、ドゴールの過度に対米自立的な姿勢を警戒し、政治統合の条件としてアメリカと緊密な関係を有するイギリスの加盟を求めた⁴⁹。

そのため、ドゴールが政権を去ると、イギリスの EC 加盟交渉と政治統合の構想が同時

⁴⁶ 1950 年代から 1960 年代にかけても、外交政策協力を含んだ政治統合の構想は、実現にこそ至らなかったものの繰り返し提起されていた。例えば、1950 年代前半に存在した欧州政治共同体構想や、1964 年の西ドイツによる政治統合の構想が挙げられる。それぞれの代表的な研究として、Richard T. Griffith, *Europe's First Constitution: The European Political Community, 1952-1954* (Federal Trust, 2000); Carine Germond, 'Les projets d'Union politique de l'année 1964', in Wilfried Loth (ed.), *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969* (Nomos, 2001), pp. 109-130.

⁴⁷ フーシェ・プランについての代表的研究として、川嶋周一『独仏関係と戦後ヨーロッパ国際秩序——ドゴール外交とヨーロッパの構築 1958-1969』創文社、2007 年、46-66 頁、Jeffrey Glen Giauque, *Grand Designs and Visions of Unity: The Atlantic Powers and the Reorganization of Western Europe, 1955-1963* (University of North Carolina Press, 2002), pp. 126-157.

⁴⁸ Möckli, *European Foreign Policy During the Cold War*, p. 24; Lorenzo Ferrari, *Sometimes Speaking with a Single Voice: The European Community as an International Actor, 1969-1979* (Peter Lang, 2016), pp. 30-32.

⁴⁹ 川嶋『独仏関係と戦後ヨーロッパ国際秩序』60-61 頁。

に進展することとなった。1960年代末に存在した西ドイツの自立的な外交政策への警戒感も、英仏の協調を後押しした。西ドイツ自身も、東方政策を進めるためには西側との協調が必要であることを理解しており、1969年12月のハーグ首脳会議では外交政策協力の実現に向けて大きな役割を果たした⁵⁰。その結果、翌1970年10月には「ルクセンブルク報告」が作成され、それに基づいて欧州政治協力が始動することとなったのである。こうした経緯からわかるのは、イギリスが欧州政治協力にとって不可欠な参加者であったことである。

イギリスをEC加盟に導いたヒース政権は、創設されたばかりの欧州政治協力を積極的に関与した。そもそも同政権がEC加盟を目指した理由が、欧州内外におけるイギリスの政治的影響力を維持することだったため、このことは意外ではない。設立当初の欧州政治協力における最も重要な議題はヨーロッパ・デタントであり、欧州政治協力はCSCEに備えて加盟国の立場を調整する場になった。そして、CSCEの交渉過程において、イギリスは「人・情報・思想の自由移動」を協力分野に含む上で大きな役割を果たすことになる⁵¹。

だが、ヒース政権が欧州政治協力を思い描いていた通りに活用できたわけではない。ヒース政権にとって、他のEC加盟国との協力は、緊密な対米関係と矛盾するものではなかった⁵²。だがアメリカのキッシンジャー（Henry Kissinger）国家安全保障担当大統領補佐官は、EC加盟国の対米自立的な傾向に警戒感を強めていた。1973年から74年にかけては、「ヨーロッパの年」構想、第四次中東戦争、第一次石油危機などをめぐって米欧関係が緊張することになる。そして、結局イギリスにはこのような米欧間の対立を調停することができなかったのである⁵³。ヒース政権が実際に欧州政治協力に関わった期間は短かったが、そこでの困難な経験はキャリントンをはじめとするサッチャー政権期の政策決定者たちに大きな印象を残したと考えられる。

1974年3月の総選挙で権力の座に戻ってきた労働党は、党内に欧州懐疑主義勢力を抱えていた。こうしたことから、第二次ウィルソン政権とキャラハン政権は欧州政治協力を消極的な姿勢をとったと評されることもある。確かに、就任当初のキャラハン外相は、欧州政治協力が対米自立的な外交路線や連邦主義的な統合と結びつけられることを警戒してい

⁵⁰ 山本健「完成・深化・拡大——ヨーロッパ政治協力の進展と限界、1960—1972年」遠藤乾・板橋拓己編『複数のヨーロッパ——欧州統合史のフロンティア』北海道大学出版会、2011年、309-312頁。

⁵¹ 齋藤嘉臣『冷戦変容とイギリス外交——デタントをめぐる欧州国際政治、1964-1975年』ミネルヴァ書房、2006年、167-197頁。

⁵² 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、123-140頁、Rossbach, *Heath, Nixon and the Rebirth of the Special Relationship*; Scott, *Allies Apart*, pp. 18-49.

⁵³ イギリス自身も常にEC加盟国の協調を重視していたわけではなく、国益のためにはアメリカとの協調を優先することも辞さなかった。Thomas Robb, 'The Power of Oil: Edward Heath, the 'Year of Europe' and the Anglo-American 'Special Relationship'', *Contemporary British History* 26: 1 (2012), pp. 73-96.

たという⁵⁴。

他方で、1970年代後半の欧州政治協力においては、イギリスが協力の恩恵を受ける機会が増えていった。その理由の一つは、グローバルな国際政治の重心が第三世界に移行したため、イギリスが帝国としての経験を有する地域で発生した問題が頻繁に欧州政治協力における協議の対象となったことにある。例えば、1974年に発生したキプロス危機や南アフリカでのアパルトヘイトへの対応に関して、イギリスの政策は他の加盟国の支持を受けていた⁵⁵。労働党政権がEC加盟国間の外交政策協力を活用する機会は、ヒース政権期よりもむしろ増加していたと考えられる。キャラハン回顧録の中で自身がEC加盟継続支持に転向した理由の一つとして、欧州政治協力の存在を挙げているほどである⁵⁶。そして、このような構造上の力学は、サッチャー政権期にも引き継がれることになる。

首相就任以前のサッチャーが欧州政治協力についてどの程度の知識を有しており、そこでの協力にいかなる期待を抱いていたのかについては不明な点が多い。ただし当時のサッチャーの発言の中には、EC加盟国間の外交政策協力への好意的な言及がしばしば見られる。例えばサッチャーは、彼女が「鉄の女」と呼ばれるきっかけとなった1976年の演説の中で、イギリスの外交政策分野での「経験」と「技量」に言及し、「それは、ヨーロッパの内部において、効果的な外交政策上のイニシアティブを達成するための努力に用いられなければなりません」と述べている⁵⁷。また、サッチャーは1977年6月24日にイタリアの首都ローマで行った演説の中でも、EC加盟国外務省間の情報共有や、EC加盟国による共同声明の意義を評価する発言をしている。その際、彼女は「より重要なのは、言葉を行動に変えるための共同の努力なのです」とつけ加えている⁵⁸。

ただし、こうした言葉がサッチャーの強い意志に基づくものだったのかは不明である。当時の保守党の外交方針は、ヒースと関係が深い「親欧州的」な政治家によって形成されており、サッチャーの発言も彼らの見解に沿ったものであった。保守党の「親欧州的」な政治家たちは当時、EC加盟国間の外交政策協力への大きな期待を語っていた。例えば、当時「影の外相」を務めていたピムは、デイリー・テレグラフ紙に寄稿し、イギリスは「ヨーロッパをより広い世界へと向ける上で、先導的な役割を担う」ことができると主張して

⁵⁴ Möckli, *European Foreign Policy during the Cold War*, pp. 303-307.

⁵⁵ Găinar, *Aux origines de la diplomatie européenne*, pp.235-239, 398-404.

⁵⁶ James Callaghan, *Time and Chance* (Collins, 1987), p. 317. イギリス外務省も欧州政治協力を対外政策上の権力基盤として有用だと見なしていた。Mathias Haecussler, 'A "converted European"? James Callaghan and the "Europeanization" of British foreign policy in the 1970s', in Gabriele Clemens (ed.), *The Quest for Europeanization: Interdisciplinary Perspectives on a Multiple Process* (Franz Steiner Verlag, 2017), p. 159.

⁵⁷ Margaret Thatcher, 'Speech at Kensington Town Hall ("Britain Awake") (The Iron Lady)', 19 January 1976, Margaret Thatcher Foundation [以下 MTF と略記], <https://www.margaretthatcher.org/document/102939> (2022年12月26日最終アクセス)

⁵⁸ Margaret Thatcher, 'Speech on Europe ("Europe as I see it")', 24 June 1977, MTF, <https://www.margaretthatcher.org/document/103403> (2022年12月26日最終アクセス)

いる⁵⁹。そして保守党は、欧州政治協力の「特別な重要性」に言及したマニフェストを掲げて 1979 年総選挙を戦い、勝利することになるのである⁶⁰。

サッチャー政権が発足した際に外相に就任したのは、上院議員のキャリントンであった。外相はキャリントンが長年にわたって待ち望んできたポストであった⁶¹。彼の政治的立場はヒースに近かったが、内政上の問題についての発言を控え、サッチャーといたずらに対立することを避けた。そうすることは外交政策の形成において最大限の影響力を発揮するための工夫だった。また首相就任当初のサッチャーは自らが国際問題に明るくないことを自覚しており、そこにも国際問題に精通しているキャリントンが影響力を行使する余地が生まれていた⁶²。キャリントンはサッチャーと信頼関係を築き、サッチャー政権初期の外交政策形成において大きな役割を果たすことになる。

キャリントンは 1960 年代から EC 加盟国の国際政治上の役割に大きな期待を寄せてきた人物でもあった。キャリントンは 1960 年代当時、EC 加盟の経済的利点はあまり明確ではなく、政治的利点の方が重要なのだと語っている⁶³。ただし、キャリントンはプラグマティストを自認しており、「欧州連邦主義者」ではなかった点には留意が必要である。のちにキャリントンは、EEC 加盟申請の段階では、欧州共同体が連邦主義に向かっているとは考えていなかったと振り返っている⁶⁴。

欧州政治協力がいかなるものなのかをキャリントンが経験する機会は、外相就任後すぐに訪れた。就任から 1 週間ほど経った 5 月 12 日、キャリントンはフランス南部の都市カオールに赴き、欧州政治協力の非公式外相会議に出席した。翌 13 日まで続いたこの会議では、多くの時間がパレスチナ問題についての協議に割かれた。ロンドンに戻ったキャリントンは、この会議について「非常に友好的な会合」だったと報告している⁶⁵。その後、キャリントンは、3 年間にわたって欧州政治協力の場で中心的な役割を果たすことになる。

キャリントンは、アメリカとの関係に特別な配慮を払いながら、欧州政治協力を活用しようとすることになる⁶⁶。その背後には、ヒース政権期に国防相として米欧間の対立を目の当たりにした経験があったのだろう。そのような姿勢は、既にこの最初の会合の直後に

⁵⁹ Francis Pym, 'Britain's role in Europe', *The Daily Telegraph*, 5 April 1979, p. 18.

⁶⁰ Iain Dale (ed.), *Conservative Party General Election Manifestos 1900-1997* (Routledge, 2000), p. 281.

⁶¹ Lord Carrington, *Lord Carrington, Reflecting on Things Past: The Memoirs of Peter Lord Carrington* (Harpercollins, 1989), p. 280.

⁶² Douglas Hurd, *Memoirs* (Abacus, 2003), p. 287.

⁶³ *Parliamentary Debates [Hansard]*, House of Lords, 28 July 1965, vol. 268, cols. 1308-1310; *Hansard*, House of Lords, 8 May 1967, vol. 282, cols. 1210-1213.

⁶⁴ Interview with Lord Carrington, 11 May 2012, The History of Parliament Oral History project, <https://sounds.bl.uk/Oral-history/The-History-of-Parliament-Oral-History-Project/021M-C1503X0016XX-0001V0> (2022 年 12 月 30 日最終アクセス)

⁶⁵ OD (79), 1st Meeting, 14 May 1979, CAB 148/183, TNA.

⁶⁶ こうした考慮はキャリントンが在任中に寄稿した論文のタイトルにも見て取れる。

Lord Carrington, 'European Political Co-Operation: America Should Welcome It', *International Affairs* 58: 1 (Winter 1981-1982), pp. 1-6.

表れている。キャリントンは、パレスチナ問題に関して EC 加盟 9 カ国がいかなる役割を果たすべきかという問題を、アメリカのヴァンス (Cyrus Vance) 国務長官と協議しようとしている⁶⁷。実際、5 月 22 日に行われた英米外相会談の中で、キャリントンはヴァンスに対してイスラエルのベギン (Menachem Begin) 首相の姿勢への憂慮を伝えている⁶⁸。

第六節 史料について

最後に本研究が使用する史料について簡単に紹介したい。本研究が用いる史料の中核となるのは、イギリス国立公文書館 (The National Archives of the United Kingdom, Kew) に保存されている政府文書である。より具体的には、首相府 (PREM)、内閣府 (CAB)、外務省 (FCO) の文書を用いる。このうち、首相府と内閣府は、イギリスの政策決定過程の中核にあり、サッチャー政権の外交政策において欧州政治協力がどのように活用されていたのかを検討する上でも、これらの省庁の文書は最重要の史料である。

外務省の文書に関しては、本研究の目的に照らして最も重要になるのが欧州政治協力を管轄している欧州共同体 (域外) 局の文書 (FCO 98) であり、全ての章において用いている。加えて、欧州政治協力の「改良 (強化)」について扱う第三章および第五章では、イギリスのヨーロッパ政策全体を視野に入れる必要があるため、欧州共同体 (域内) 局の文書 (FCO 30) も使用する。また具体的な協力の事例を取り上げる章では、課題が発生した地域を管轄する部局の文書が中心となる。具体的には、第一章では南アジア局 (FCO 37)、第二章では中東局 (FCO 8)・近東北アフリカ局 (FCO 93)、第四章ではラテンアメリカ局 (FCO 7)、第六章では南部アフリカ局の文書 (FCO 105) を用いる。加えて、第一章、第六章、第七章では、イギリス外務省の公式史家によってテーマ別に編纂されている外交文書集 *Documents on British Policy Overseas* に収録されている文書も用いている。

さらに本研究は、当時のイギリスの政治家や外交官たちの回顧録・オーラルヒストリーも活用している。サッチャー政権期に外交政策決定過程に関わった政治家や外交官の多くが、回顧録を著している。また欧州政治協力と関わった外交官の多くは、ケンブリッジ大学のチャーチル・アーカイブ・センター (Churchill Archives Centre) が公開している *British Diplomatic Oral History Programme* にインタビューを残している。これらの史料は、政府文書に基づく叙述を補完する上で役立つであろう。その他には、イギリスの主要な新聞や、イギリス議会の議事録も一部の章で使用している。

加えて、本研究は、マーガレット・サッチャー財団 (Margaret Thatcher Foundation) のウェブサイトにおいて公開されているサッチャーに関する様々な史料も活用している。この財団のウェブサイトでは、サッチャー政権期のイギリス首相府の文書の大半に加えて、サ

⁶⁷ OD (79), 1st Meeting, 14 May 1979, CAB 148/183, TNA.

⁶⁸ Walden to Cartledge, 22 May 1979, PREM 19/383, TNA.

ツチャーの個人文書を含む様々な史料が掲載されており、当該期のイギリス外交を研究する上で極めて有益である。本研究では、とりわけサッチャーによる公的な場での発言を分析する際に、このウェブサイトを活用している。

イギリスと欧州政治協力関係を描くためには、必然的に欧州共同体内外の様々な国の動向を示す必要がある。本研究は、イギリス以外のアクターの動向を描く際には、基本的には二次文献に依拠している。ただし、当時のイギリスにとって、欧州共同体内で最重要の加盟国であった西ドイツと、欧州共同体の外部において最重要の同盟国であったアメリカに関しては、その例外である。本研究は、西ドイツに関しては公刊外交文書 *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland* に収録されている文書を、アメリカに関しては公刊外交文書集 *Foreign Relations of the United State* に収録されている文書を、それぞれ用いている。その他には、アメリカ、西ドイツ、フランスをはじめとする各国の指導者の公刊されている日記・回顧録や、オンラインでアクセス可能なインタビューなども一部の章で使用している。

第一章 「南」との提携 ——アフガニスタン中立・非同盟化構想、1979-1981年——

はじめに

一般的な国際政治史の通史において、1970年代後半から1980年代初頭にかけての時期は、「デタント」から「新冷戦」への転換期として位置づけられる。そうした趨勢の中で「西側」と「東側」が二項対立的に構造化された結果、EC加盟国が独自性を発揮する余地は狭まり、EC加盟国間の外交政策協力の役割が縮小したという理解がしばしば示されてきた。例えば、1980年11月から開催されたCSCEのマドリード再検討会議に向けての協議は、欧州政治協力よりもNATOの場で行われる傾向があった。こうした事実、ある研究者は、欧州独自の立場から西側全体を優先する立場への「後退」を見て取る¹。

だが、「新冷戦」期の代表的な出来事の中で、EC加盟国間の外交政策協力が活用された事例が少なくとも一つある。本章が取り上げるアフガニスタン中立・非同盟化構想がそれである。1979年末に発生したソ連のアフガニスタン侵攻は、「デタント」の終焉を決定づけ、「新冷戦」が幕を開ける画期となった出来事だとされてきた。侵攻から2ヵ月ほどが経過した1980年2月19日、EC加盟9ヵ国の外相たちはアフガニスタンの「中立」と「非同盟」を求める共同声明を発表した。また、翌1981年7月6日にはEC議長国イギリスのキャリントン外相がモスクワを訪問し、EC加盟国を代表してソ連のグロムイコ外相にアフガニスタンに関する国際会議の開催を提案した。この提案は、ソ連から拒絶されたものの、ソ連に対してEC加盟国が共同で欧州域外における国際紛争の解決案を提示した初めての経験となった²。

この構想において中心的な役割を果たしたのは、意外なことに、1979年5月に発足していたイギリスのサッチャー政権であった。1980年2月に欧州政治協力の場でアフガニスタン中立案を初めて提起したのも、翌年5月にアフガニスタンに関する国際会議の構想を欧州政治協力の場で提起し、キャリントンが訪ソする契機をつくったのもイギリスであった。サッチャー首相はアメリカの主導の下で大西洋同盟が結束することを重視した人物だとされ、イギリスはアフガニスタン侵攻に対処する上でも他の欧州諸国と比べて対米協力を重視したと言われる。にもかかわらず、なぜイギリスはアフガニスタンの「中立」と「非同盟」を目指す上で、EC加盟国の枠組みを活用しようとしたのだろうか。

¹ Găinar, *Aux origines de la diplomatie européenne*, pp. 529, 579-580. ただし、これを NATO と欧州政治協力の「協調」として、より積極的に評価する見解も近年になって示されている。Angela Romano, 'Re-designing military security in Europe: cooperation and competition between the European community and NATO during the early 1980s', *European Review of History* 24: 3 (2017), pp. 445-471.

² Interview with John Coles, 2 November 1999, British Diplomatic Oral History Programme [BDOHP], The Churchill Archives Centre, Cambridge [以下 CAC と略記].

この提案に EC 加盟国の枠組みが活用された一つの理由は、キャリントン外相の「親欧州的」な姿勢に求めることができるかもしれない。キャリントンは、1960年代から EC 加盟国の国際政治上の役割に大きな期待を寄せてきた人物であった³。しかし、キャリントンはプラグマティストを自認しており⁴、あらゆる問題に EC 加盟国の枠組みを活用しようとしたわけではない。いかなる理由から EC 加盟国の枠組みが選ばれたのかを、アフガニスタン侵攻をめぐる国際政治状況を踏まえて考察する必要がある。

アフガニスタン中立・非同盟化構想を当時のイギリス政府の公文書の分析に基づいて本格的に分析した唯一の研究は、イギリス外務省の公式史家であるスミス (Richard Smith) による研究である。この研究は、アフガニスタン中立・非同盟化構想をイギリスの冷戦政策の文脈に位置づけて詳細に分析しているが、イギリスが EC 加盟国の枠組みを活用した動機については分析の中心に置かれてはいない。具体的には、1980年2月にイギリスが EC 加盟国の枠組みを選択した理由については、「EC はアイデアを提案するのに適切な場所であった」と記されるに留まっている。また、翌年5月に再び EC 加盟国の枠組みを選択した理由についても、7月から EC 議長職を引き継ぐに際してイギリス単独でのイニシアティブをとるのは望ましくなかったことが簡単に言及されるに留まっている⁵。

これに対して本章は、スミスが利用していない欧州共同体 (域外) 局の史料も活用しつつ、イギリスがいかなる理由からどのように EC 加盟国の枠組みを活用しようとしたのかに焦点を当てる⁶。それによって、アフガニスタン侵攻をめぐる国際関係の複雑性こそが、イギリスが EC 加盟国の枠組みを活用しようとした背景にあることが示されるだろう。実際のところ、当時の中東・南アジア地域の国際関係は、冒頭で述べたような東西の二項対立的図式には収斂していなかった。むしろ、そこではイスラーム主義やパレスチナ問題といった要素が、東西冷戦の力学と交錯していたのである。

以下では、まず第一節でソ連のアフガニスタン侵攻をめぐる国際政治の複雑性を確認した上で、続く第二節ではイギリスがアフガニスタン中立案を EC 加盟国の枠組みで提起した理由を示す。その上で、第三節においては1981年5月にイギリスがアフガニスタンに関する国際会議の提案を EC 加盟国の枠組みを活用して推進しようとした理由を示し、最後

³ *Hansard*, House of Lords, 28 July 1965, vol. 268, cols. 1308-1310; *Hansard*, House of Lords, 8 May 1967, vol. 282, cols. 1210-1213.

⁴ Carrington, *Reflecting on Things Past*, p. 373.

⁵ Smith, 'The UK response to the Soviet invasion of Afghanistan'. 以下の研究においても、アフガニスタン中立・非同盟化構想についての記述があるが、イギリスが EC 加盟国の枠組みを活用した理由については踏み込んだ分析がなされていない。 Gabriella Grasselli, *British and American Responses to the Soviet Invasion of Afghanistan* (Dartmouth, 1996), pp. 90-94; Nuttall, *European Political Co-operation*, pp. 154-158.

⁶ イギリス政府内では、1980年1月に作成された提案は「中立条約の提案 (proposal of a treaty of neutrality)」「中立案 (neutrality proposal)」、1981年5月に作成された提案は「国際会議の提案 (proposal for an international conference)」と異なる名称が用いられているが、これらの提案には連続性がある。本章では、これらの提案の総称として、「アフガニスタン中立・非同盟化構想」を用いる。

に本章の結論をまとめる。

第一節 ソ連のアフガニスタン侵攻をめぐる国際関係

1979年12月24日の夜、ソ連軍がカブール国際空港に人員と物資の大規模な空輸を開始した⁷。27日夜には、国家保安委員会（KGB）の特殊部隊によってアミン（Hafizullah Amin）革命評議会議長が殺害された。同時に、アミンと対立して東欧に亡命していたカルマル（Babrak Karmal）が帰国し、新たな革命評議会議長に就任した。ソ連の地上部隊も国境を越えてアフガニスタン領内に侵入し、主要な都市を占領した。

ソ連のアフガニスタン侵攻は、「デタント」から「新冷戦」への転換点となった出来事として、冷戦史において大きな位置づけを与えられてきた。確かに、ソ連が軍事侵攻に踏み切った理由の一つは、アミンがソ連を裏切ってアメリカとの協力を選ぶことへの懸念であった⁸。新たに権力の座に据えられたカルマルは、アミンとは異なり親ソ連的な人物であった。ただし、ソ連が介入した背景には「西側」対「東側」という二項対立的図式では捉えきれない側面もあった。

ソ連が介入を選んだ背景には、アフガニスタンの社会主義政権が、国内の反政府勢力から激しい抵抗を受けていたことがある。そして、そうした反政府勢力は、必ずしも西側の価値観を共有しているわけではなかった。1978年4月27日のクーデターによって権力を奪取したアフガニスタン人民民主党（People's Democratic Party of Afghanistan: PDPA）政権は、社会主義の実現を目指して急進的な土地改革や女性解放を推進し、地方の伝統的な権力者たちから反発を招いていた。反発に直面した PDPA 政権は恐怖政治を実施し、拷問や処刑を駆使して地方の権力者や宗教指導者たちを弾圧していった。こうした中で、イスラーム主義者たちが反政府活動の中で存在感を高めていったのである⁹。

こうしたイスラーム主義者による抵抗は、アフガニスタン国内で完結していたわけではない。そもそもアフガニスタンにイスラーム主義を持ち込んだのは、1950年代にカイロのアル＝アズハル大学で学び、帰国後にカブール大学で教鞭をとった「教授」たちであった¹⁰。また、PDPA 政権に抵抗していたアフガニスタンのイスラーム主義者たちは、隣国パキスタン国内の部族や宗教組織から支援を受けており、パキスタン政府はこうした状況を黙認していた¹¹。1978年に隣国イランで起きたイスラーム革命も、宗派の違いを超えて、ア

⁷ Kabul to FCO, Telno 284, 27 December 1979, FCO 37/2135, TNA.

⁸ Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times* (Cambridge University Press, 2005), p. 316.

⁹ Elisabeth Leake, *Afghan Crucible: The Soviet Invasion and the Making of Modern Afghanistan* (Oxford University Press, 2022), pp. 51-62.

¹⁰ Oliver Roy, *Islam and Resistance in Afghanistan*, Second Edition (Cambridge University Press, 1990), pp. 69-71.

¹¹ *Foreign Relations of the United States* [以下 FRUS と略記], 1977-1980, Volume. XII, Afghanistan, docs, 32, 34, 50.

フガニスタンのイスラーム主義者たちにインスピレーションを与えた。そして、ソ連が介入に踏み切った背景には、イラン革命によってアフガニスタンの戦略的価値が上昇していたこともあったのである¹²。

ソ連の侵攻によって、アフガニスタンは東西対立の焦点となった。ソ連がワルシャワ条約機構の非加盟国に侵攻したのは第二次世界大戦後初めてであり、国際社会に与えた衝撃は大きかった。ただしソ連の政治指導者たちにとって、アフガニスタン侵攻は拡張主義的な政策ではなく、むしろアフガニスタンの社会主義政権を守るための防御的な政策として位置づけられていた¹³。

しかし、アメリカのカーター (Jimmy Carter) 政権は、ソ連がアフガニスタン侵攻を足がかりとして、ペルシャ湾への進出を目論んでいると解釈した。アフガニスタン侵攻は、第三世界におけるソ連の拡張主義的な意図を裏づける証拠だと考えられた¹⁴。そのため、カーター政権は、ソ連を厳しい言葉で非難すると同時に、同国に対して穀物輸出の禁止やハイテク技術の売却禁止などの経済制裁を実施し、モスクワ・オリンピックのボイコットを計画した。さらに、これらの措置はアメリカ単独で実施しても十分な効果が期待できないため、カーター政権は西側の同盟国に協力を求めていった。

他方で、侵攻の後も、アフガニスタンをめぐる国際関係は「西」と「東」には構造化されず、複雑なままであり続けた。1月14日の国連総会では104カ国が侵攻を非難する決議案を支持したが、その中心となったのは非同盟諸国であった¹⁵。ソ連との関係を深めたPDPA政権も、表向きにはアフガニスタンの「非同盟」を標榜していたため、侵攻は多くの非同盟諸国に衝撃を与えていた。また、1月29日に開催されたイスラーム諸国緊急外相会議においても、ソ連の侵攻を厳しく非難する決議が36カ国によって支持された¹⁶。だが、それによって、非同盟諸国やイスラーム諸国がアメリカと接近したわけではなかった。第二章で示すように、多くのアラブ諸国はパレスチナ問題をめぐるアメリカの姿勢に強い不満を抱いており、侵攻によって対米不信が解消されたわけではなかった。

アフガニスタンの「ムジャヒディン」たちが拠点としていた隣国パキスタンと、アメリカの関係も決して蜜月にはならなかった。1979年4月にカーター政権が核開発を進めるパキスタンへの援助を打ち切った結果、侵攻直前まで両国の関係は冷え切っており、パキスタンは非同盟諸国やイスラーム諸国との関係に活路を見出そうとしていた¹⁷。侵攻によっ

¹² Westad, *The Global Cold War*, pp. 307-308, 323.

¹³ *Ibid.*, p. 322.

¹⁴ *Ibid.*, p. 328.

¹⁵ UKMis New York to FCO, Telno 110, 14 January 1980, PREM 19/135, TNA.

¹⁶ Islamabad to FCO, Telno 154, 30 January 1980, PREM 19/136, TNA.

¹⁷ カーター政権は、核開発を続けるパキスタンに対して厳しい姿勢をとり、1979年4月には同国に対する経済・軍事援助を取り止めていた。また1979年11月21日には、サウジアラビアで発生したアル＝ハラム・モスク占拠事件の背後でアメリカが糸を引いているという陰謀を信じたイスラーム主義者たちによって、在パキスタン・アメリカ大使館が襲撃され、二人のアメリカ人が死亡していた。 A. Z. Hilali, *US-Pakistan Relationship: Soviet Invasion*

てアメリカにとってのパキスタンの戦力的価値は高まったが、両国の関係が直ちに改善するはずもなかった。例えば、1980年2月2日から3日にかけてブレジンスキー（Zbigniew Brzezinski）国家安全保障担当大統領補佐官がパキスタンを訪問した際に、ズィヤー・ウル・ハク（Muhammad Zia-ul-Haq）大統領は、軍事援助の申し出を拒否している¹⁸。その背景には、非同盟諸国およびイスラーム諸国との関係への配慮や、必要以上にソ連を挑発しない意図があったのである¹⁹。

以上見てきたようにアフガニスタン侵攻をめぐる国際政治は、イスラーム主義の台頭やパレスチナ問題といった要素が、東西力学の力学とも交錯し、複雑な様相を呈していた。別の言い方をすれば、ソ連のアフガニスタン侵攻は冷戦史における中心的なエピソードの一つであるが、「非冷戦」的な歴史的文脈を持っていたのである²⁰。こうした中東・南アジア地域の国際関係の複雑性は、イギリスのアフガニスタン中立・非同盟化構想を理解する上で重要な背景になる。

第二節 アフガニスタン中立・非同盟構想の形成と中断、1979年12月—1980年3月

（1）サッチャー政権の反応とアフガニスタン中立案

アフガニスタン侵攻を受けて、イギリスのサッチャー首相は、少なくとも言葉の上ではソ連を厳しく非難した²¹。労働党すらも侵攻を非難する中で、野党党首時代から反共的な姿勢を打ち出していたサッチャーがこうした反応を示したことに、驚きはなかった。またイギリスは、アメリカの要請に応じて、前述のソ連を非難する国連総会決議の採択を呼びかけ、最終的には失敗に終わるものの、1980年夏に予定されていたモスクワ・オリンピックへのイギリス選手団派遣を阻止しようとした²²。

ただし、イギリスはソ連に対する経済制裁については消極的だった。発足当初のサッチャー政権にとって最大の政策課題は、国内経済の改革にあった。ソ連に対する本格的な経済制裁は、効果が見込めず、むしろイギリス経済に与える悪影響の方が大きいと考えられていた。1980年1月16日の関係閣僚による会議では、1980年2月に失効することになっていた英ソ信用協定（Anglo-Soviet Credit Agreement）の更新を取り止めることなどが合意

of Afghanistan (Ashgate, 2005), pp. 64-66.

¹⁸ *FRUS, 1977-1980, Volume. XIX, South Asia*, doc. 423.

¹⁹ Islamabad to FCO, Teln 10, 2 January 1980, PREM 19/134, TNA.

²⁰ このように冷戦史上のエピソードを冷戦とは異なる歴史的文脈で捉えるアプローチについては、益田実「新しい冷戦史認識を求めて——多元主義的な冷戦史の可能性」益田実ほか編『冷戦史を問いなおす——「冷戦」と「非冷戦」の境界』ミネルヴァ書房、2015年、15-17頁、に詳しい。

²¹ 例えば、*Hansard*, House of Commons, 28 January 1980, vol. 977, cols. 933-945.

²² Paul Corthorn, 'The Cold War and British debates over the boycott of the 1980 Moscow Olympics', *Cold War History* 13: 1 (2013), pp. 43-66.

されたが、本格的な制裁には程遠かった²³。

侵攻への対応をめぐる、イギリスは、西ドイツおよびフランスとアメリカとの間で中間的な立場にあった²⁴。西ドイツのシュミット首相やフランスのジスカール・デスタン（Valéry Giscard d'Estaing）大統領にとって、「デタント」の継続への政治的・経済的な期待は大きかった。彼らはアメリカの侵攻への反応は過剰だと見ており、同盟国への協議が不十分な点にも不満を抱いていた。対するアメリカも欧州諸国の反応の鈍さに不満を示していた。こうした中でイギリスは、米欧の対立がソ連に利用されることを懸念していた²⁵。西側諸国による対ソ制裁を調整するために1月15日にNATO理事会が開催されたが、これを提案したのはイギリスであった²⁶。

イギリスは、こうした大国間関係や同盟内の力学だけではなく、アフガニスタンの周辺地域の政治力学にも注意を払っていた。同僚たちが対ソ経済制裁について話し合う中で、キャリントン外相は1月9日から18日にかけてロンドンを離れ、中東・南アジア諸国（トルコ、オマーン、サウジアラビア、パキスタン、インド）を歴訪している。訪問の目的は、地域の最新の状況を把握し、西側が事態を懸念していることを現地の政治指導者たちに示すことにあった。訪問中、キャリントンは各国の首脳や外相に対して、ソ連に対する非難を維持する必要があると訴えている。例えば、キャリントンは1月15日に行われたパキスタンのズィヤー大統領との会談において、1968年のチェコスロバキア侵攻後に強い憤激の声があがらずソ連を安堵させる結果となったことを引き合いに出し、「アフガニスタンは忘却されてはならないのです」と述べている²⁷。

アフガニスタン中立案は、1980年1月末に、キャリントンの訪問に同行していたメイトランド（Donald Maitland）事務次官代理を中心に作成された²⁸。この提案は、アフガニスタンの中立と非同盟を大国や近隣諸国が保障することによって、ソ連にアフガニスタンから

²³ アフガニスタン侵攻を受けてのイギリスの対応の全体像については、以下の文献に詳しい。Daniel James Lahey, 'The Thatcher government's response to the Soviet invasion of Afghanistan, 1979-1980', *Cold War History* 13: 1 (2013), pp. 21-42; 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、92-112頁。

²⁴ Joe Renouard and D. Nathan Vigil, 'The Quest for Leadership in a Time of Peace: Jimmy Carter and Western Europe, 1977-1981', in Matthias Schulz and Thomas A. Schwartz (eds.), *The Strained Alliance: U.S.-European Relations from Nixon to Carter* (Cambridge University Press, 2010), pp. 329-330.

²⁵ *Documents on British Policy Overseas* [以下 DBPO と略記], *Series III, Volume VIII: The Invasion of Afghanistan and UK-Soviet Relations, 1979-1982*, no. 38.

²⁶ Washington to FCO, Telno 38, 3 January 1980, PREM 19/134, TNA.

²⁷ 'Summary Record of a Meeting between the Foreign and Commonwealth Secretary and President Zia of Pakistan, on Tuesday 15 January at 6.30P. M., in Islamabad', undated, FCO 37/2367, TNA.

²⁸ *DBPO, Ser. III, Vol. VIII*, no. 44. なお、イギリスは外部から押しつけるようなニュアンスのある「中立化 (neutralisation)」という表現を避けて、「中立 (neutrality)」という表現を用いようとしていた。FCO to Certain Missions and Dependent Territories, Telno 26, 5 March 1980, FCO 37/2271, TNA.

名誉ある撤退を遂げさせることを企図していた。これは、アフガニスタンにおけるイギリスの歴史的経験から示唆を得た提案でもあった²⁹。既にイギリスのアフガニスタンにおける直接的利害は失われていたが、アフガニスタンがかつて英露間の「グレート・ゲーム」の舞台となったことは忘却されていなかった。

ここで重要なのは、この提案は、非同盟諸国やイスラーム諸国からの支持を得ることで、第三世界におけるソ連の影響力拡大の阻止を狙っていたことである。1979年秋の段階で、もし侵攻が発生すれば、第三世界の国々に向けたプロパガンダとして利用できるのではないかという期待がイギリス外務省内には存在していた³⁰。当時、非同盟諸国の中には東側に親近感を持つ国も多く、キューバのように非同盟運動とソ連の連帯を推進しようする国もあった。こうした中で、もしソ連が「建設的」な提案を拒否すれば、第三世界におけるソ連のイメージは悪化することになると考えられた。

加えて、第三世界からの厳しい非難が継続すれば、ソ連は以後同様の介入を行うのに慎重になるとも考えられた。西側が直接ソ連にかけられる政治的圧力は限定的だったが、ソ連は第三世界からの非難には敏感だった。中立案は、第三世界とソ連を離間しつつ、第三世界におけるソ連の拡張主義的行動を抑止することを狙っていたのである。ただし、この提案はもちろん、将来的にソ連がアフガニスタンからの撤退を望んだ際には、政治的解決のための糸口となりうるとも考えられた³¹。

サッチャーは、中立案について記された覚書の余白に「役に立たないだろう」と記している³²。ただし、サッチャーが覚書を一読しただけで中立案の狙いを理解できていたかは疑わしい。おそらく彼女は中立案を文字通りにソ連の撤退を狙った提案だと誤解し、「役に立たない」と考えたのだろう。だが、キャリントンもソ連の撤退が見込めないことは理解しており、中立案はむしろ第三世界とソ連の離間を狙っていたのである。こうした狙いを理解できていれば、サッチャーはおそらく中立案を最初から歓迎していただろう³³。

いずれにせよ、キャリントンはサッチャーの懐疑にもかかわらず、この提案を実行に移そうとした。経済制裁とは異なり、中立案には大きなコストはかからなかった。スミスが指摘するように、仮にこの構想が失敗したとしても、イギリスにとって失うものは何もなかったのである³⁴。

²⁹ 'Afghanistan: Neutrality', in Lavers to Private Secretary, 22 February 1980, FCO 37/2270, TNA.

³⁰ Mallaby to White, 8 November 1979, FCO 37/2132, TNA; Cornish to White, 12 November 1979, FCO 37/2132, TNA; White to Mallaby, 23 November 1979, FCO 37/2132, TNA.

³¹ *DBPO, Ser. III, Vol. VIII*, no. 59.

³² *DBPO, Ser. III, Vol. VIII*, no. 49, note. 4.

³³ 実際、サッチャーは1980年6月17日にパキスタンのシャヒ（Agha Shahi）外相と会談した際に、後述する5月のイスラーム諸国外相会議での決定を歓迎した上で、ソ連は国際世論からの圧力に敏感であり、イスラーム諸国会議がそうした圧力の維持に貢献したことを褒め称えている。Alexander to Lynn, 17 June 1980, PREM 19/320, TNA.

³⁴ Smith, 'The UK response to the Soviet invasion of Afghanistan,' p. 371.

(2) EC 加盟国の枠組みを選択した理由

イギリスはアフガニスタン中立案を実行に移す上で、EC 加盟国の枠組みを活用しようとした。まず、2月12日に EC 議長国イタリアの首都ローマで開催された欧州政治協力の政治委員会で、イギリスは他の EC 加盟国に考えを説明し、好意的な反応を得た³⁵。その後、2月19日に開催された欧州政治協力の外相会議において、キャリントン外相がアフガニスタン中立案を提起し、他の加盟国から賛同を得て、共同声明に盛り込まれた³⁶。

なぜイギリスは、EC 加盟国の枠組みを活用しようとしたのだろうか。本章冒頭で述べたように、キャリントンはイギリスが EC 加盟に加盟する以前の 1960 年代から、EC 加盟国の国際政治上の役割に大きな期待を寄せてきた人物であった。また、アフガニスタン中立案を考案したメイトランド事務次官代理もまた、欧州政治協力の役割を重視していた人物であった³⁷。彼はアラビストでありながら、1975 年から 1979 年にかけてはイギリスの EC 常駐代表を経験し、EC 加盟国内の政治力学についても熟知していた³⁸。

だが、より重要だったのは、前述したアフガニスタン侵攻をめぐる国際関係の複雑な構図である。EC 加盟国の枠組みが活用された主たる理由は、アメリカが含まれていない枠組みを活用した方が、非同盟諸国やイスラーム諸国からの支持を得やすかったためである。イギリス外務省内では、アフガニスタン中立案をアメリカが主導していると思われぬことが重要であり³⁹、NATO の枠組みで提案を行うことも望ましくないと考えられていた⁴⁰。EC 加盟国による提案には、アメリカによる提案に比べて、非同盟諸国から単なる冷戦上の戦略だとは見なされにくいという利点があった⁴¹。加えて EC 加盟国による提案は、パレスチナ問題をめぐって反米感情を高めていたイスラーム諸国にとっても、相対的に受け入れやすかった⁴²。

³⁵ ‘Afghanistan: Treaty of Neutrality’, 15 February 1980, FCO 37/2269, TNA.

³⁶ Rome to FCO, Telno 154, 19 February 1980, FCO 37/2269, TNA. EC 加盟 9 カ国の共同声明は、*Bulletin of the European Communities*, vol. 13, no. 2 (1980), p. 78, に収録されている。

³⁷ Interview with Sir Donald Maitland, 11 December 1997, BDOHP, CAC.

³⁸ メイトランドには、EC 常駐代表を務めていた期間に EC・ASEAN 関係の構築に尽力した経験もあった。黒田友哉「地域間関係の制度化——EC の ASEAN 政策、1975-1980 年」細谷雄一編『戦後アジア・ヨーロッパ関係史』慶應義塾大学出版会、2015 年、247 頁。

³⁹ FCO to Washington, Telno 619, 29 March 1980, FCO 37/2274, TNA.

⁴⁰ FitzHerbert to Bullard, 25 February 1980, FCO 37/2269, TNA.

⁴¹ Sutherland to Roussos, 26 February 1980, FCO 37/2271, TNA. 中立案が考案される以前から、パリサー (Michael Palliser) 事務次官は、EC 加盟国が共同で、アメリカから離れすぎず、かつアメリカに追従しすぎない立場をとる必要性を語っていた。そうすることは、非同盟諸国の指導者に対して、EC 加盟国がアメリカに追従しているわけではないことを示しやすくするのだった。パリサーによると、EC 加盟国は非同盟諸国との「代替的な仲介者 (alternative interlocutor)」になれるのであった。‘Record of Conversation between the PUS and Dr Meyer-Landrut, Deputy Under-Secretary in the Federal German Foreign Ministry, Held in the FCO, at 1130 on 11 January 1980’, undated, FCO 98/894, TNA.

⁴² 当時のイギリス政府内には、アメリカのイスラエル寄りの中東政策が、イスラーム諸国

以上に加えて、この提案には、米欧間の結束を強化するという副次的な狙いもあった。この時期、対ソ政策をめぐる米欧関係が緊張しており、イギリス外務省内には、米欧の対立がソ連に利用されることへの懸念があった⁴³。イギリスは、この原因の一つが米欧間での協議の不足にあると考えていた⁴⁴。とりわけ当時のフランスは、アメリカが計画した会合への参加に消極的な姿勢をとっていた⁴⁵。アフガニスタン中立案を作成したメイトランドは、欧州政治協力を活用する利点は、フランスが含まれていることにあったと回顧している⁴⁶。フランスを含む EC 加盟国共同の提案を作成し、これにアメリカが支持を与える。イギリスは、このようにして米欧間の接点をつくり出そうとしていた。

なぜ中立案は、米欧双方の支持を見込めたのだろうか。前述の通り、中立案の狙いはソ連に圧力をかけることにあり、その点でアメリカからの支持を期待できた。他方で、中立案は、形の上ではソ連との建設的な対話を呼びかけているため、西ドイツやフランスが望む「デタント」の一環としても提示できた。実際、キャリントンは、2月19日の外相会議で、中立案を「行動に移されたデタント (détente in action)」として提示している⁴⁷。キャリントンの発言は、「デタントの継続」を望む他の EC 加盟国に、中立案を受け入れやすくすることを狙ったものだったのだろう。

こうした意図を持っていたイギリスは、欧州政治協力での協議と並行して、中立案についてアメリカとも緊密な協議を行った。そもそもメイトランドは旧知の仲であったアメリカのニューサム (David Newsom) 国務次官 (政治担当) との会話から着想を得て、中立案を考案していた⁴⁸。キャリントンは2月21日に訪英したヴァンス国務長官に対して中立案を説明し、好意的な反応を得た⁴⁹。こうした好意的な反応の背後には、非同盟諸国やイスラーム諸国から支持を得るためには、アメリカが目立つことはマイナスだという理解があったのだろう⁵⁰。また、ソ連よりも先にアメリカが中立案を提案すれば、アメリカの立場の「信頼性 (credibility)」が損なわれるとも考えられていた⁵¹。アメリカ抜きでの枠組みを使うことは、アメリカの意見を無視することを意味しなかったのである。

以上からわかるのは、イギリスが米欧の協働を構想していたことである。イギリスの考

が西側と提携することを妨げているという認識があった。 Carrington to Thatcher, 13 February 1980, PREM 19/295, TNA.

⁴³ DBPO, Ser. III, Vol. VIII, no. 38.

⁴⁴ DBPO, Ser. III, Vol. VIII, no. 52.

⁴⁵ Michel Tatu, 'Valéry Giscard d'Estaing et la détente', in Samy Cohen et Marie-Claude Smouts (dir.), *La Politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing* (Les Presses de Sciences Po, 1985), pp. 211-212.

⁴⁶ Donald Maitland, *Diverse Times, Sundry Places* (The Alpha Press, 1996), pp. 238-239.

⁴⁷ Rome to FCO, Telno 154, 19 February 1980, FCO 37/2269, TNA.

⁴⁸ Maitland, *Diverse Times, Sundry Places*, p. 238.

⁴⁹ FCO to Washington, Telno 375, 22 February 1980, FCO 98/895, TNA. なお、ヴァンスは既に前日にゲンシャーから中立案についての説明を受けていた。 Bonn to FCO, Telno 185, 20 February 1980, FCO 93/2612, TNA.

⁵⁰ FRUS, 1977-1980, vol. XIX, doc. 428.

⁵¹ FRUS, 1977-1980, vol. XII, doc. 238.

えでは、EC加盟国はアメリカには果たせない役割を果たすことができるのだった。こうした構想は、EC加盟国の国際政治上の役割は、アメリカの外交路線と相互補完的であるべきだというキャリントンの考えにも合致していた⁵²。中立案が考案される以前から、イギリス外務省のフィッツハーバート（Giles FitzHerbert）欧州共同体（域外）局長は、EC加盟国が果たすべき役割は、独自の立場からアメリカの行動を援護することにあると記していた。これによって EC 加盟国は、ソ連に対してアメリカにはかけられないような形の圧力をかけられるのであった⁵³。そして、イギリス外務省内には、こうした見解への広いコンセンサスがあったのである⁵⁴。

（3）フランスの反対とイスラーム諸国への継承

前述の通り、2月19日に EC 加盟国外相はアフガニスタンの中立という目標について一致した。特にゲンシャー（Hans-Dietrich Genscher）西ドイツ外相がアフガニスタンの「中立」と「非同盟」を強く支持したことは、イギリスにとって大きな追い風となった⁵⁵。イギリスは、議長国イタリアの駐ソ連大使が直ちに中立案をソ連政府に提示することを望んでいた⁵⁶。そして、この点についても、2月26日にボンで会談した際に、キャリントンとゲンシャーは意見の一致を見ていた⁵⁷。

しかし、こうしたイギリスの主張に反対したのがフランスであった。2月28日に開催された欧州政治協力のアジア作業部会で、イギリスは EC 加盟国共同でのデマルシェによってアフガニスタン中立案を直ちにソ連に伝えることを提起したが、フランスはこれを拒否した⁵⁸。フランスが提案を拒否した真意は不明である。だが、フランスの反対の背景には、独仏関係を軸に、ヨーロッパの対ソ政策を形成したいという思惑があったという見方もある⁵⁹。

⁵² Carrington, 'European Political Co-operation': 'Minutes of a Meeting of the European Affairs Backbench Committee on 10th February 1981', undated, The Thatcher Papers, THCR 2/1/4/102, CAC.

⁵³ FitzHerbert to Bullard, 16 January 1980, FCO 98/893, TNA. 別の史料では、フィッツハーバートは、中立案は対ソ制裁と相互補完的な関係だとも記している。 FitzHerbert to Mallaby, 29 February 1980, FCO 37/2271, TNA.

⁵⁴ イギリス外務省内では、ブラード（Julian Bullard）事務次官代理、ファーガソン（Ewen Fergusson）事務次官補、マラビー（Christopher Mallaby）東欧ソ連局長らがフィッツハーバートの見解に同意している。 Bullard to FitzHerbert, 17 January 1980, FCO 98/893, TNA.

⁵⁵ ゲンシャーの姿勢については、Agnes Bresselau von Bressensdorf, *Frieden durch Kommunikation: Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg, 1979-1982/83* (De Gruyter Oldenbourg, 2015), S. 142-153, を参照。

⁵⁶ Mallaby to Bullard, 20 February 1980, FCO 37/2269, TNA.

⁵⁷ *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland [AAPD], 1980, dok. 62; 'Record of a Meeting between the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and the FRG Minister for Foreign Affairs on Tuesday 26 February 1980', undated, FCO 98/946, TNA.*

⁵⁸ Găinar, *Aux origines de la diplomatie européenne*, pp. 566-567.

⁵⁹ Mathias Haeussler, *Helmut Schmidt and British-German Relations: A European Misunderstanding*

あるいはフランスは、中立案の狙いがフランスの考える「デタント」とは異なることを察していたのかもしれない。2月27日にキャリントンと電話した際に、フランスのフランソワ＝ポンセ（Jean François-Poncet）外相は、提示する前にソ連と内容について協議すべきだと述べている。また、彼はアメリカに急かされてはならないとも述べている⁶⁰。当時フランスはアフガニスタン問題に関してソ連と独自に協議を行っていた。この頃には既に、5月にジスカール・デスタン大統領がモスクワを訪問することが計画されていたのかもしれない。そうだとすれば、イギリスが提起し、アメリカが賛同している提案を支持するのは望ましくなかっただろう。

フランスの反対を受けて、イギリスは EC 加盟国の枠組みを用いて中立案を推進することを断念した。実のところ、27日の電話でフランスの同意が得られないことを知ったイギリスは、既に2月28日の夜にソ連の駐英大使ルンコフ（Nikolai Lunkov）に中立案を伝えていた⁶¹。その後、3月13日から翌14日にかけて開催された欧州政治協力の政治委員会で、イギリスは、中立案を各加盟国が個別の外交チャンネルを通じて宣伝することを提起し、他の加盟国から賛同を得た⁶²。その後も、フランスはアフガニスタンの「中立」について消極的姿勢を示し続けたが、それはイギリスにとって大きな問題ではなかった。より重要なのは、提案が第三世界の国々に継承されることであつたからである⁶³。

他方で、アフガニスタン中立案は、米欧間での協議の緊密化に若干ではあるが寄与した。アメリカ政府内には、ブレジンスキー国家安全保障問題担当大統領補佐官のように、中立案によってイギリスはアメリカの立場から距離をとろうとしているのだと誤解する者もいた⁶⁴。だが、ヴァンス国務長官は EC 加盟国との協議の緊密さに満足を示している⁶⁵。また、5月6日にキャリントンと会談した際に、カーターはソ連の撤退に向けての欧州諸国の努力を歓迎すると述べている⁶⁶。

イギリスのアイデアは、パキスタンとイスラーム諸国会議に受け継がれた。4月3日にはギルモア（Ian Gilmour）王璽尚書が、シャティー（Habib Chatty）イスラーム諸国会議機構事務局長と会談した。シャティーはイギリスの中立案に関心を示し、次の会議でアフガニスタンの中立を提案することを望んでいることを明らかにした⁶⁷。5月17日から22日にかけて開催されたイスラーム諸国外相会議では、パキスタン・イラン両国の外相にシャテ

(Cambridge University Press, 2019), p. 172.

⁶⁰ Lever to Maitland, 27 February 1980, FCO 37/2270, TNA.

⁶¹ FCO to Moscow, Telno 158, 28 February 1980, PREM 19/137, TNA.

⁶² Rome to FCO, Telno 213, 14 March 1980, FCO 37/2272, TNA.

⁶³ Murray to White, 14 May 1980, FCO 37/2276, TNA.

⁶⁴ Haeussler, *Helmut Schmidt and British-German Relations*, p. 170.

⁶⁵ 'Record of Conversation between the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and the Foreign Minister of the Federal Republic of Germany at the Council of Ministers (Foreign Affairs), Brussels on Tuesday 18 March', 18 March 1980, FCO 37/2273, TNA.

⁶⁶ Washington to FCO, Telno 1762, 6 May 1980, FCO 93/2599, TNA.

⁶⁷ 'Record of Discussion between the Lord Privy Seal and Mr Habib Chatty, Secretary General of the Islamic Conference, at the FCO, Noon 3 April', FCO 37/2274, TNA.

イー事務局長を加えた三者からなる委員会を設置することが決まった⁶⁸。これによって、イスラーム諸国からの支持を得るというイギリスの当初の目的は、半ば達成されることとなった。

その後イギリスは、基本的にはイスラーム諸国の動きを支持しつつ、折に触れてソ連に対してアフガニスタンの「中立」と「非同盟」の実現を促し、圧力をかけ続けた。5月17日にキャリントン外相は、ウィーンのアフガニスタン大使館で、グロムイコ外相に中立案の背景となったアフガニスタンの歴史的経験を説明し、この案が第三世界の国々から好意的に評価されていることに注意を促した⁶⁹。9月23日にニューヨークで再びグロムイコと会談した際にも、アフガニスタンの「中立」と「非同盟」を望むことを伝えている⁷⁰。だが、これらの提案は、「EC加盟国の提案」という形はとらなかったのである。

第三節 構想の復活とソ連に対する提案の実現、1981年5月—7月

(1) 国際会議の提案の背景

以上のように、1980年5月以降、イギリスはアフガニスタン問題の政治的解決の試みを、基本的にはパキスタンを中心とするイスラーム諸国に任せて、それを後押ししてきた。だが、1年後の1981年5月に、イギリス外務省内でアフガニスタン問題に関するイギリスのイニシアティブが再び検討され、アフガニスタン問題に関する国際会議の提案につながることになる。構想の復活の背後で、どのような力学が働いていたのだろうか。まずは当時の状況を理解する必要がある。

1981年の春、アフガニスタン国内において、ソ連軍と反政府ゲリラの戦闘は泥沼化していた。ソ連のブレジネフ (Leonid Brezhnev) 書記長は介入当初、アミンさえ排除すればアフガニスタンを安定化させるのは容易であり、1980年のうちにはソ連軍撤退を完了できると見込んでいた⁷¹。しかし、こうした想定は楽観的すぎた。アフガニスタン陸軍が崩壊したため、ソ連軍は、部族社会からの支援を受けた「ムジャヒディン」たちと、アフガニスタン各地で自ら対峙しなければならなくなった。1981年5月に入っても、アフガニスタン第二の都市カンダハルの支配をめぐる、ソ連軍と反政府勢力の激しい戦闘が続いていた⁷²。

政治的解決の試みも行き詰まっていた。1981年1月5日にカルマル政権が国連の立ち合いのもとで、イランおよびパキスタンと対話する用意があると表明し、その後ペレス・デ・クエヤル (Javier Pérez de Cuéllar) 国連事務次長が調停のための国連代表に任命された。だが、その後、対話の進展は見られなかった。ソ連は対話自体を拒否していなかったが、

⁶⁸ Islamabad to FCO, Telno 693, 27 May 1980, PREM 19/387, TNA.

⁶⁹ DBPO, Ser. III, Vol. VIII, no. 62.

⁷⁰ DBPO, Ser. III, Vol. VIII, no. 77.

⁷¹ Westad, *The Global Cold War*, pp. 325, 350.

⁷² *The Times*, 4 May 1981, p. 1.

カルマル政権を正当化する以外の解決は認める気配がなかった⁷³。ソ連にとって撤退のための条件は、パキスタンやイランといったアフガニスタン国外の勢力による「介入」が止むことであった。ソ連は、アフガニスタン領内のあらゆる反政府活動を、外国政府の意を受けたものだと見なしていたのである⁷⁴。

こうした中、イギリスの提案が作成される直接の契機となったのは、アメリカの政策変更だった。アメリカでは、1981年1月にレーガン政権が発足していた。同政権は、カーター政権以上に反共的であり、対ソ批判を繰り返していた。だが、他方でレーガン大統領は、アメリカ国内の農家の利害に配慮し、対ソ穀物禁輸の解除を掲げて1980年秋の大統領選挙を戦っていた。ソ連は穀物の代替的な輸入先を容易に確保できたため、対ソ穀物禁輸は効果を発揮しないばかりか、アメリカの農家だけが損をする事態につながっていたのである。政権発足後も、農務省は外交政策への配慮抜きに大統領に圧力をかけ続けた。ヘイグ (Alexander Haig) 国務長官やワインバーガー (Caspar Weinberger) 国防長官は、禁輸の解除がソ連に対する誤ったシグナルとなることを懸念していた⁷⁵。だがレーガンは4月24日をもって禁輸を解除することを決定し、国務省と国防省は押し切られる形となった。アメリカの政策変更を受けて、4月29日には欧州委員会も前年1月から続けていた対ソ穀物輸出の増加を抑制する措置を解除すると発表した⁷⁶。

こうした状況の中で、5月上旬にイギリス外務省のコールズ (John Coles) 南アジア局長が考案したのが、アフガニスタン問題に関する国際会議の提案であった。この構想では、二段階の国際会議を開催して、アフガニスタン問題の政治的解決を図ることになっていた。会議の第一段階では、国連安保理常任理事国にパキスタン、イラン、インドを加えた8カ国と、イスラーム諸国会議の事務局長と国連事務総長が、アフガニスタンへの国外からの介入の停止や、将来的に介入を防ぐための保障について議論する。その上で、第二段階において、「アフガニスタン世論の代表者たち (representative of Afghan opinion)」を加えて、「独立した」「非同盟の」アフガニスタンを実現するために必要なあらゆる事項を議論することが目指された⁷⁷。

コールズの提案を理解するためには、当時存在した米仏による二つの提案との比較が役に立つ。対ソ穀物禁輸解除の負の効果を懸念したアメリカ国務省は、ある提案をイギリスに官僚レベルで非公式に打診していた。その提案は、西側諸国を中心にアフガニスタン問題に関する国際会議をパキスタンで開催し、ソ連に対する非難を表明し、パキスタンへの支持を表明するための機会とする案であった。コールズには、アメリカ国務省の案は欠陥だらけに見えた。西側諸国が中心となって会議を開けば、むしろ「反政府活動は西側の意を受けたものだ」というソ連の主張をもっともらしくしてしまう。西側諸国ばかりが出席

⁷³ DBPO, Ser. III, Vol. VIII, no.81.

⁷⁴ Westad, *The Global Cold War*, p. 351.

⁷⁵ FRUS, 1981-1988, Volume. III, *Soviet Union, January 1981-January 1983*, docs. 36, 45.

⁷⁶ *The Times*, 30 April 1981, p. 8.

⁷⁷ Coles to Graham, 13 May 1981, FCO 37/2415, TNA.

する会議を、パキスタンが歓迎するとも思えなかった。またパキスタンが議長を務める会議にインドが出席する見込みも薄かった⁷⁸。

コールズの提案は、むしろ 1981 年 1 月 27 日にフランスのジスカル・デスタン大統領が発表した、アフガニスタンに関する国際会議の提案から着想を得ていた。イギリス外務省内では、ジスカールの提案にはイギリスの考えと共通する部分があると見られており⁷⁹、キャリントン外相も関心を示していた⁸⁰。しかし、フランスは関係国への事前の協議を怠ったため、パキスタンから反発を招き、イギリスも表立って支持するのを見送ったという経緯があった⁸¹。コールズの場合における国際会議の第一段階は、ジスカールの案をほとんどそのまま踏襲している。ただし、会議を二段階とし、第二段階で「アフガニスタン世論の代表者たち」を加えることで、ジスカールの案に改良が加えられていた。

コールズは、ソ連が提案をのむ可能性は「ほんの僅か」だと考えていた。だが、それは問題ではなかった。なぜならこの提案の真の狙いは、ソ連によるアフガニスタンの占領が国際社会に既成事実として受け入れられるのを阻止することにあつたからである。この時期、イギリス外務省内には、アメリカをはじめとする西側諸国による対ソ制裁の解除が、ソ連および国際社会に対する誤ったシグナルとなることへの懸念があつた。秋の国連総会まで、アフガニスタン問題に関する議論は起こりそうになかった。こうした中で、コールズは国際会議の提案によってアフガニスタンへの国際社会の注目を再び高め、ソ連に対する圧力を維持することを目指していたのである⁸²。

コールズの提案はイギリス外務省内で幅広い支持を集めた。その中には、反共的な姿勢で知られるブレイカー（Peter Blaker）閣外相も含まれている⁸³。キャリントン外相は、5 月 20 日にサッチャー首相に国際会議に向けてのイニシアティブを打診し⁸⁴、翌 21 日に同意を得た⁸⁵。

（2）再び EC 加盟国の枠組みを選択した理由

イギリスは、国際会議の提案を実行に移す上で、EC 加盟国の枠組みを活用することを選択した。まず手始めに 5 月 29 日にフランス、6 月 1 日にドイツ、6 月 5 日に EC 議長国オランダ、6 月 9 日にその他の加盟国と協議した上で、6 月 16 日に欧州政治協力の政治委員会で正式に構想を提起した。では、なぜイギリスは再び EC 加盟国の枠組みを活用しようと

⁷⁸ Coles to Pakenham, 5 May 1981, FCO 37/2413, TNA.

⁷⁹ DBPO, Ser. III, Vol. VIII, no. 85.

⁸⁰ Coles to Graham, Humfrey and Private Secretary, 19 February 1981, FCO 37/2584, TNA.

⁸¹ Islamabad to FCO, Telno 37, 29 January 1981, PREM 19/387, TNA; Macgregor to Graham, 13 February 1981, FCO 37/2584, TNA; Lyne to Coles, 16 February 1981, FCO 37/2584, TNA.

⁸² DBPO, Ser. III, Vol. VIII, no. 96.

⁸³ Macgregor to PS, 15 May 1981, FCO 37/2415, TNA.

⁸⁴ DBPO, Ser. III, Vol. VIII, no. 96.

⁸⁵ Whitmore to Fall, 21 May 1981, PREM 19/387, TNA.

したのでらうか。

コールズは前年までイギリスの EC 常駐代表部に勤務しており、欧州共同体の仕組みを深く理解していた。このことは、彼が EC 加盟国の枠組みを活用しようとして着想した前提であったのかもしれない。だが、イギリス政府の公文書を紐解くと、EC 加盟国の枠組みが好ましいことのより積極的な理由も記されている。実のところ、6 月上旬にキャリントンは、この提案をイギリス単独での提案とすべきか、EC 加盟国共同での提案とすべきかを検討するよう指示している⁸⁶。既に独仏との協議が行われていたが、キャリントンの指示を受けて外務省内では、イギリス単独での提案か、イギリスの提案に EC 加盟国が支持を与える形か、EC 加盟国による提案か、いずれが望ましいのか検討がなされた⁸⁷。

イギリス単独での提案には、他の EC 加盟国と協議する必要がないため、柔軟に実行できるという長所があった⁸⁸。だが、イギリスは前年からアフガニスタン情勢について欧州政治協力の場で議論しており、国際会議の提案についても既に西ドイツ、フランス、オランダと協議していたため、イギリス単独での提案は望ましくないと考えられた⁸⁹。そのため、イギリス単独での提案に EC 加盟国が支持を表明する形か、EC 加盟国共同での提案の二択に選択肢が絞られた。

この二択を前にして、イギリスは三つの理由から EC 加盟国共同での提案を選択した。第一に、EC 加盟国共同での提案の方が、ソ連にとって拒否しづらくなると考えられた。これは、EC 加盟国共同での提案は、イギリス単独での提案と比べて第三世界の国々からの支持を集める上で有利であり、ソ連にとって困難な状況が生じやすくなるという考えに基づいていた⁹⁰。こうした考えには、前年の中立案からの連続性を見て取ることができる。

第二に、国際会議の提案を EC 加盟国の枠組みを通して実行することが、米欧関係の安定化に寄与することも望まれていた。この時期の EC 加盟国は共同で中東和平に向けてのイニシアティブをとっており、アメリカ政府内にはこれに対する警戒感があった⁹¹。そのため、アメリカ国務省は、パレスチナ問題以外に EC 加盟国と協議できる議題を探していた⁹²。こうした中で、アフガニスタンに関する国際会議の提案は、パレスチナ問題と比べて、米欧がより協力しやすい議題だと考えられたのである。

第三に、他の EC 加盟国が、EC 加盟国共同での提案を望んだことも考慮された。6 月 16 日に開催された欧州政治協力の政治委員会において、他の EC 加盟国、とりわけフランスは、6 月末に予定されていた欧州理事会でアフガニスタンに関する宣言を出すことを望ん

⁸⁶ Coles to Goodison and Private Secretary, 4 June 1981, FCO 37/2415, TNA.

⁸⁷ 'Afghanistan', in Coles to Bullard, 4 June 1981, FCO 37/2415, TNA.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ 'Afghanistan', in Coles to Private Secretary, 5 June 1981, FCO 37/2415, TNA.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ 'Sir J Graham's Talks at the State Department on 17 February 1981: Arab/Israel', undated, PREM 19/530, TNA.

⁹² 'Afghanistan', in Coles to Private Secretary, 5 June 1981, FCO 37/2415, TNA.

だ⁹³。こうした状況の中で、EC 加盟国共同でのイニシアティブを放棄することは、7 月から EC 議長職を引き継ぐイギリスにとって好ましくないと考えられたのである⁹⁴。

ただし、このように、EC 加盟国の枠組みを使うことは、アメリカとの対立を意味しなかった。むしろイギリスは EC 加盟国との協議と並行して、アメリカやパキスタンなどの関係各国と緊密な協議を行った。6 月 5 日に国際会議の提案について説明を受けたパキスタンのシャヒ外相は、提案を誰が実行するのかを特に知りたがり、アメリカではなくイギリスあるいは EC 加盟国の提案になると聞いて、歓迎の意を表明した⁹⁵。6 月 12 日には、ヘイグからキャリントンに宛てての手紙が届いたが、その中には提案を「熱烈に (enthusiastically)」支持する用意があると記されていた⁹⁶。

イギリスは、前年 2 月とは異なり、他の EC 加盟国との協議の場で、提案を「デタント」と関連づけて提示しようとはしなかった。むしろ 6 月 16 日の政治委員会で、イギリスは国際会議の提案を、ソ連に圧力をかけ続けるための手段として提示している⁹⁷。おそらくイギリスは、「デタント」という言葉を用いない方が、フランスが提案を受け入れる可能性が高まると考えたのだろう。新たに大統領に就任したミッテラン (François Mitterrand) は、ジスカルール・デスタンのアフガニスタン政策に批判的であり、ソ連に対する強硬な外交路線を望んでいた⁹⁸。こうしたミッテランの姿勢は、当時イギリス政府内でも認識されていた⁹⁹。

6 月 16 日の政治委員会では、ソ連に対して国際会議を提案することが全ての加盟国から支持された。その後、6 月 22 日の欧州政治協力の外相会議を経て、6 月 30 日のルクセンブルク欧州理事会では、大きな反対もなく、アフガニスタンについての国際会議を求める共同声明が合意された¹⁰⁰。なお、この提案は表面的にはソ連との対話を試みていたため、イギリス議会において労働党、自由党、社会民主党の議員たちからも歓迎されている¹⁰¹。

(3) ソ連による提案の拒絶

キャリントン外相は、欧州理事会から 6 日後の 7 月 6 日にモスクワを訪問し、ソ連のグ

⁹³ The Hague to FCO, Telno 188, 17 June 1981, FCO 37/2416, TNA.

⁹⁴ Coles to Graham, 17 June 1981, FCO 37/2416, TNA.

⁹⁵ Islamabad to FCO, Telno 382, 5 June 1981, PREM 19/387, TNA.

⁹⁶ Haig to Carrington, 12 June 1981, FCO 37/2416, TNA.

⁹⁷ 'Political Director's Dinner in the Hague, 16 June: Afghanistan', in Bullard to Graham, 17 June 1981, FCO 37/2416, TNA.

⁹⁸ 当時のミッテランは、いずれも反米的なゴーリストと共産主義者の中で、社会党独自の外交路線を模索していたとされる。William I. Hitchcock, 'The Sense of History: Ronald Reagan and Francois Mitterrand', in Bradley Lynn Coleman and Kyle Longley (eds.), *Reagan and the World: Leadership and National Security, 1981-1989* (The University Press of Kentucky, 2017), p. 154.

⁹⁹ Coles to Goodison, Graham, Humfrey and Private Secretary, 20 May 1981, FCO 98/1111, TNA.

¹⁰⁰ *DBPO, Ser. III, Vol. VIII*, no. 103.

¹⁰¹ *Hansard*, House of Commons, 1 July 1981, vol. 7, cols. 867-875.

ロムイコ外相に EC 加盟 10 カ国の共同声明を手渡した。キャリントンは、この提案は「全員が受け入れられる解決を見つけるための誠実な努力」なのだと説明した。だが、イギリスの予想通り、グロムイコはこの提案について「アフガニスタン問題を解決する方法としては非現実的だ」と否定的な反応を示した。グロムイコによるとソ連はアフガニスタンの「中立」と「非同盟」を望んでいるが、それを実現する方法は「国外からの軍事的干渉」を終わらせることなのだった。そしてアフガニスタンへの「軍事介入」が終わり、それが再開しないという保証が得られれば、ソ連は撤退するのだと述べた。

グロムイコは、提案の内容についても批判的であった。グロムイコは、国際会議の第一段階にアフガニスタンの代表が参加しないことは「非現実的」だと語った。また、会議への参加国にはパキスタン、アメリカ、イラン、中国などのソ連に敵対する国が多いとして、会議の構成にも不満を示した。そして、EC 加盟 10 カ国の提案は、現在のアフガニスタン政府を転覆させて「反動的体制」を押しつけないという願望に基づいているのだと切り捨てた。これを受けて、キャリントンはグロムイコを説得しようと試みた。その際、キャリントンは、国際会議の提案が中立・非同盟諸国から好意的に受け取られていることを指摘し、正式な回答の前に諸外国と提案について協議することを促している。だが、この会談の場でグロムイコの態度を変えるには至らなかった¹⁰²。

欧州理事会での決定を受けて、アメリカは EC 加盟国の提案を支持し、ソ連に圧力をかけようとした。既に 7 月 2 日に、ヘイグ国務長官は、ドブレイニン (Anatoly Dobrynin) 駐米ソ連大使に対して、EC 加盟国の提案を受け入れるよう求めている¹⁰³。ここに、米欧の協働が実現した形となった。ただし、イギリス外務省内には、アメリカが表立って動くことが、第三世界の国々からの支持を集めるという目的に悪影響を及ぼすのではないかという懸念もあった。そのため、イギリスはアメリカに対して、この提案を「反ソ連の十字軍」にしないよう働きかけている¹⁰⁴。

イギリスは独自の外交チャンネルを通じて提案を宣言すると同時に、他の加盟国の外交チャンネルも活用しようとした。イギリスの政務局長のブラード (Julian Bullard) は、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合間に、いくつかの EC 加盟国の政務局長に対して、関係の深い国に、提案を支持するよう働きかけることを依頼した。具体的には、フランスはアルジェリア、チュニジア、レバノン、ベルギーはザイール、デンマークにはアイスランドとフィンランド、西ドイツには東欧諸国、イタリアにはラテンアメリカ諸国に働きかけるよう依頼している¹⁰⁵。

しかし、こうした努力もソ連の態度を変えるには至らなかった。7 月 22 日には、国際会議の提案へのソ連からの公式の回答が、イギリスおよび他の EC 加盟国に届けられた。こ

¹⁰² DBPO, Ser. III, Vol. VIII, no. 107.

¹⁰³ FRUS, 1981-1988, vol. III, doc. 67.

¹⁰⁴ Wilkinson to Coles, 5 August 1981, FCO 37/2419, TNA; Coles to Goodison and Graham, 7 August 1981, FCO 37/2419, TNA; FCO to Washington, Telno 1183, 7 August 1981, FCO 37/2419, TNA.

¹⁰⁵ Coles to Bullard, 15 July 1981, FCO 37/2418, TNA.

の中でも、6日の会談でグロムイコが述べたのと同様に、イギリスおよびEC加盟国の提案は「国際会議」という見せかけの下に「内政干渉」を行うことを意図しているため、受け入れられないのだと記されている¹⁰⁶。

それでも、EC加盟国の提案は、国際社会から一定程度の注目を集めることには成功した。EC加盟国の提案は、最終的には日本を含む70カ国以上からの支持を得ることになる¹⁰⁷。パキスタンのシャヒ外相はキャリントンに対して、提案によってロシアが守勢に立たされていると指摘している¹⁰⁸。その後、1981年11月18日には国連総会の場で、賛成116票、反対23票、棄権12票でソ連の撤退を求める決議が通過している¹⁰⁹。

このように、EC加盟国の提案は多くの国から支持を得たものの、ソ連の撤退には結びつかなかった。この提案で示された解決の形は、1988年のジュネーブ合意でソ連が最終的に受け入れたアフガニスタンからの撤退の条件に近い内容であったとの指摘もある¹¹⁰。アフガニスタンを非同盟の地位に置き、大国がこれを保障することは、政治的解決の方策としての外れではなかった。だが、1981年時点のソ連には、カルマル政権を承認する以外の形での政治的解決を受け入れる準備はできていなかったのである。アフガニスタン問題の泥沼化は、ソ連にとって軍事的にも、対外的イメージの面でも、大きな重荷となり続けることになる。

おわりに

イギリスがアフガニスタン中立・非同盟化構想を実行に移す上で、EC加盟国の枠組みを活用した背景には、パレスチナ問題やイスラーム主義の台頭といった要素が、東西冷戦の力学と交錯することで生じた、アフガニスタンをめぐる国際関係の複雑性があった。イギリスはEC加盟国の枠組みを利用する利点を、非同盟諸国やイスラーム諸国からの支持が得やすくなることに見ていた。NATOのようなアメリカが含まれる枠組みを用いれば、非同盟諸国から冷戦戦略上の策略だと見なされるリスクが高かったためである。また当時多くのイスラーム諸国では、パレスチナ問題をめぐって反米感情が高まっていたのである。

アフガニスタン中立・非同盟化構想には、EC加盟国の枠組みを用いて提案を出し、それにアメリカからの支持を得ることによって、米欧間の結束を強化したいという副次的な狙いもあった。アフガニスタン侵攻が発生した直後、西ドイツやフランスをはじめとする欧州諸国とアメリカの間では、侵攻への対応をめぐって対立が生じた。また、1981年の春にもパレスチナ問題への対処をめぐって米欧間の緊張が高まるリスクがあった。こうした中で、EC加盟国が何らかの提案を示し、それにアメリカが支持を与えれば、米欧関係が強化

¹⁰⁶ FCO to UKDel NATO, Telno 145, 23 July 1981, FCO 37/2418, TNA.

¹⁰⁷ 'Afghanistan', in Dales to Goodison and Private Secretary, 18 August 1981, FCO 37/2419, TNA.

¹⁰⁸ UKMis New York to FCO, Telno 636, 16 July 1981, FCO 37/2418, TNA.

¹⁰⁹ *The Times*, 19 November 1981, p. 8.

¹¹⁰ Smith, 'The UK response to the Soviet invasion of Afghanistan', p. 356.

されると考えられたのである。

以上からわかるように、イギリスは、EC加盟国がアメリカと分業しつつ独自の役割を果たすことを構想していたのである。EC加盟国の枠組みを使うことは、他の枠組みを使わないことを意味しなかった。中立・非同盟化構想は、アメリカ主導の対ソ制裁と相互補完的な構想として理解されており、アメリカもこの構想を熱心に支持していたのである。このような分業を要請し、可能にしたのが、「新冷戦」という言葉では言い表しつくせないアフガニスタン侵攻をめぐる国際関係の複雑さだったのである¹¹¹。

こうした事実を踏まえると、アフガニスタン中立・非同盟化構想を専らヨーロッパ・デタントの一環として捉えるのは一面的になるだろう。そもそも「南」に働きかけることを主眼とした提案の本質を、東西関係についての概念で言い表すのには限界がある。確かに、1980年2月19日の欧州政治協力の外相会議で、キャリントンはアフガニスタン中立案を「行動に移されたデタント」の例として提示したが、これは他のEC加盟国から支持を得るための方策だったと思われる。実のところ、アフガニスタン中立・非同盟化構想に関するイギリス政府の公文書の中で「デタント」への言及は少なく、同構想を考案したメイトランド事務次官代理やコールズ南アジア局長もこの構想を「デタント」と関連づけてはいなかったのである¹¹²。

アフガニスタン中立・非同盟化構想の作成・実行に際して、サッチャー首相の果たした役割は限定的だった。構想を主導したのは、メイトランド事務次官代理やコールズ南アジア局長といった外務省の地域専門家であった。中立・非同盟化構想をEC加盟国の枠組みを活用して推進しようという発想は、アフガニスタンをめぐる国際関係の複雑な事情に精通しており、かつ欧州共同体の仕組みについても一定の知識がある人物からしか出てこないだろう。こうした提案を当時のサッチャーが独力で考案できたとは考え難い。他方でサッチャーは、構想それ自体にも、EC加盟国の枠組みを用いることにも、特段反対はしなかったのである。

アフガニスタンに関する国際会議の提案は、歴史上初めてソ連に対してEC加盟国が共同で欧州域外における国際紛争の解決案を提示した経験となった。イギリスと他のEC加盟国に対するソ連からの公式の返答には、「欧州理事会」や「10カ国 (Ten)」といった表現が含まれていた。イギリス外務省内では、こうした表現がソ連の公式文書で用いられるのは初めてだと認識されていた¹¹³。伝統的に欧州統合に懐疑的だったソ連は、1970年代以降、欧州統合の進展という現実を受け入れ始めていたとされる¹¹⁴。この提案は、欧州域外

¹¹¹ 1970年代後半から1980年代半ばにかけてのヨーロッパの国際関係を検討することで「新冷戦」概念の有効性を問い直した研究として、山本健「新冷戦とヨーロッパ・デタント」『西南学院大学法学論集』54巻2号、2022年、41-70頁、がある。

¹¹² ただし、本研究の知見は、他のEC加盟国が「デタントの維持」への期待からイギリスの提案を受け入れた可能性を否定しているわけではない。

¹¹³ Wordsworth to FitzHerbert, 24 July 1981, FCO 37/2418, TNA.

¹¹⁴ Takeshi Yamamoto, 'Détente or European Integration? EC Response to Soviet Policy Change

世界の問題に関する EC 加盟国の政治的役割を間接的に認めさせることで、こうした傾向を促進したと言えるだろう。

だが、その後、1980年代には EC 加盟国間の外交政策協力が東西関係の文脈で大きな役割を果たしたとは言い難い。その理由はおそらく東西対立の構造化以上に、1981年10月にギリシャで発足した左派政権が、ソ連に対して厳しい姿勢をとることを拒んだことが大きい¹¹⁵。ヨーロッパ冷戦の中心的課題が軍事的問題になったことも、EC加盟国の役割が縮小した要因の一つかもしれない。例えば、1984年から開催された欧州軍縮会議において、西側諸国の協議は NATO の場で行われることとなった。また、1986年10月に米ソのレイキャビク首脳会談が行われた後も、EC加盟国は意見を一つにまとめることができなかった。こうした事実から、ナットル (Simon J. Nuttall) は、1980年代の EC 加盟国は東西関係に関して確かな立場をとれなかったと述べている¹¹⁶。

ただし、東西関係の文脈で EC 加盟国の役割が縮小していたとしても、そのことが 1980年代における EC 加盟国間の外交政策協力の停滞を意味するわけではない。序章で述べた通り、欧州政治協力での協議の対象は、ヨーロッパ冷戦の問題から第三世界で発生する問題に比重を移していた。そして、当時第三世界で発生していた国際政治上の問題の多くは、東西の二項対立的図式には収斂しておらず、複雑なアクターが関わっていたのである。本研究では、パレスチナ問題、フォークランド戦争、南アフリカでのアパルトヘイトといった東西冷戦とは異なる歴史的文脈を持つ事例を扱うことになる。まず次章では、パレスチナ問題に関する EC 加盟国の協力を取り上げる。

towards the Common Market, 1970-75', *Cold War History* 7: 1 (2007), pp. 75-94.

¹¹⁵ 例えば、1981年12月のポーランドでの戒厳令布告に対応する際に、欧州政治協力の場での議論が避けられた理由は、ギリシャの反対にあった。また、1983年9月の大韓航空機撃墜事件に際しても、議長国ギリシャはソ連を非難する共同声明の発表に反対している。Nuttall, *European Political Co-operation*, pp. 194-195, 202-204.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 198.

第二章 空白を埋める試み ——「ヨーロッパ中東政策」の形成、1979—1982年——

はじめに

イギリスにとって中東は、かつてこの地域を覆っていた帝国が解体した後も、市場および石油の供給源として経済的に重要な地域であり続けた。加えて中東は、その経済的重要性ゆえに、西側世界全体にとっても戦略的に重要な地域だと位置づけられていた。だが、本研究が対象とするサッチャー政権期中の中東は、地域に特有の要素が時に東西冷戦の力学とも交錯し、政治的に不安定であり続けた。その結果、サッチャー政権は中東の不安定性に起因する様々な問題への対処を迫られた。

本章が取り上げるパレスチナ問題は、1980年代の中東において最も重要な国際政治上の問題の一つであった。パレスチナ問題は独特な歴史的背景を持ちながらも、中東で発生する他の様々な問題と連関しており、東西冷戦の力学とも無関係ではなかった。また1973年に勃発した第四次中東戦争が石油価格の高騰を招き、世界的な経済危機を引き起こされたことは人々の記憶に新しかった。そして、パレスチナ問題の原因を生み出した歴史的責任ゆえにイギリスの姿勢は中東諸国から注目を集めており、対処を誤ればアラブ世界におけるイギリスの経済的利益が損なわれる恐れもあった。そのため、パレスチナ問題にいかなる姿勢をとるかは、サッチャー政権期を通じて外交政策上の重要課題であり続けた。

サッチャー政権期中の中東政策を調べると、同政権がしばしば他の EC 加盟国とパレスチナ問題に関して共同歩調をとっていたことがわかる。そのような政策協調がとりわけ緊密であったのは、1980年代初頭である。そのことは、当時のイギリス政府の公文書の中に、しばしば「ヨーロッパ中東政策 (European Middle East policy)」という言葉が現れることから明らかである¹。その後、1980年代半ばが近づくると他の EC 加盟国との共同行動は停滞するが、それでもサッチャー政権は1980年6月に EC 加盟国首脳が合意したヴェネツィア宣言の定める諸原則を政権末期に至るまで支持し続けた²。

1980年代初頭のイギリスは、他の EC 加盟国の動きに受動的に同調していたわけではない。むしろ、イギリスは「ヨーロッパ中東政策」の形成において、中心的な役割を果たした加盟国の一つであった。周知の通り、イギリスはパレスチナ問題の起源と深く関わった国である。また、イギリスは1980年代に入っても、かつて帝国の一部であったアラブ諸国と密接な関係を維持しており、同国の外交官たちは中東に関して他の多くの加盟国を上回る経験と知識を有していた。そのため、イギリスの意見は、EC加盟国内でパレスチナ問題

¹ Richards to Alexander, 16 June 1981, PREM 19/531, TNA.

² *Hansard*, House of Commons, 8 February 1989, vol. 146, col. 978. ヴェネツィア宣言の全文は、Christopher Hill and Karen E. Smith (eds.), *European Foreign Policy: Key Documents* (Routledge, 2000), pp. 302-304, に収録されている。

への対応が検討される際に、フランスと並んで大きな重みを持ったのである。

では、当時のイギリスはいかなる理由から EC 加盟国の枠組みを活用しようとしたのだろうか。ヴェネツィア宣言とその後のイニシアティブは、1980 年代における欧州政治協力の代表的事例であり、「共通外交政策」の萌芽として EC/EU 研究者から大きな注目を集めてきた。このテーマに関する研究の多くは EC 加盟国内部での政策の収斂に着目しており、EC 加盟国の共通の立場がいかに形成され、それが最終的に崩壊したのかを描いている。そしてイギリスについては、1979 年の政権交代によって従来のイスラエル寄りの中東政策が転換し、他の EC 加盟国とパレスチナ問題に関する立場が接近したことがしばしば言及されている³。

他の EC 加盟国との立場の接近が、イギリスに EC 加盟国の枠組みの活用を可能にした条件の一つであったことは疑いない。だが、これだけではイギリスが EC 加盟国の枠組みを選択した十分な説明にはならない。本章中で示すように、EC 加盟国が独力でパレスチナ問題を解決できないことは、1980 年代当時のイギリス政府内で明確に意識されていた。イスラエルに有効な圧力を加えられるのはアメリカのみだったからである。だが、そうだとすればイギリスは EC 加盟国間の外交政策協力を何を期待していたのだろうか。

イギリスが EC 加盟国の枠組みを選択した理由を本格的に検討した研究は、管見の限り見当たらない。ある研究では、欧州政治協力を活性化させることや、他の加盟国との協調によってイギリスの影響力を向上させることが目的として指摘されているが、簡単な言及に留まっている⁴。近年、1980 年代当時のイギリス政府の公文書を用いて、サッチャー政権の中東政策を分析した研究が発表されているが、その中でもイギリスが EC 加盟国の枠組みを活用しようとした理由については明確にされていない⁵。また EC 加盟国のイニシアティブをイギリス、フランス、アメリカの公文書に基づくマルチ・アーカイバル・アプローチで分析した研究も発表されているが、その中でもイギリスが EC 加盟国の枠組みを用いた理由が十分に解明されているとは言い難い⁶。

³ Nuttall, *European Political Co-operation*, p. 163; Rory Miller, *Inglorious Disarray: Europe, Israel and the Palestinians Since 1967* (Hurst & Company, 2011), p. 77.

⁴ Geoffrey Edwards, 'Britain', in David Allen and Alfred Pijpers (eds.), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict* (Martinus Nijhoff Publishers, 1984), pp. 47-59.

⁵ Azriel Bermant, *Margaret Thatcher and the Middle East*; Eames, 'Margaret Thatcher's Diplomacy and the 1982 Lebanon War'.

⁶ Alexandre Dab, 'The origins of the post-Cold War order in the Middle East: France, Britain, the European Community and transatlantic relations, 1978-1982', unpublished PhD thesis (London School of Economics and Political Science, 2020). この研究の中では、イギリスが EC 加盟国の枠組みを利用した理由として、①「イギリス予算問題」をめぐる他の加盟国との関係が緊張する中で、イギリスの親欧州性を示すこと、②サッチャーにとって、PLO の和平プロセスへの関与を呼びかける声明をイギリス政府が出すことは受け入れられないが、EC 加盟国の共同声明としてであれば受け入れられたことが挙げられている。Ibid, pp. 43-45, 54, 226-227. だが、前者に関しては、そのような考慮が中東政策の決定過程にどの程度反映されたのかが示されていない。また後者に関しては、サッチャーがイギリス議会において「PLO の関与がなければ、この地域における包括的和平はないでしょう」と明言している

本章では、イギリス政府の公文書を分析し、イギリスがいかなる理由からどのように EC 加盟国の枠組みを活用しようとしたのかを明らかにする。その際、EC 加盟国内部の動向だけに着目するのではなく、当時のパレスチナ問題をめぐる国際政治状況、とりわけ紛争当事者であるイスラエル、アラブ諸国、パレスチナ解放機構（Palestine Liberation Organization: PLO）と、最重要の外部アクターであるアメリカの動向に注意を払う。そうすることで、イギリスが EC 加盟国の枠組みを活用した主たる理由が、当時の国際政治状況にあったことが示されるだろう。そうすることは、EC 加盟国のイニシアティブがなぜ 1982 年まで継続し、そこで終わったのかを考える一助にもなるだろう。

以下、本章では、まず第一節でサッチャー政権発足当時のパレスチナ問題の複雑な構図を確認し、第二節ではこの問題に対するサッチャー政権の基本的な姿勢を説明する。続く第三節では、イギリスが EC 加盟国の枠組みを選択した理由を示した上で、同国が「ヨーロッパ中東政策」の形成にどのような役割を果たしたのかを検討する。その後、第四節ではアメリカでレーガン政権が発足した 1981 年 1 月以降にイギリスが EC 加盟国のイニシアティブにおいて果たした役割を説明する。そして第五節において 1982 年の秋に EC 加盟国のイニシアティブが終焉した理由を示した上で、最後に本章の結論をまとめる。

第一節 パレスチナ問題の構図——1979 年春

サッチャー政権が発足する 1 ヶ月半ほど前、1979 年 3 月 26 日の午後、アメリカの首都ワシントン DC にあるホワイトハウスの北庭で、三人の男が握手を交わしていた。三人は、それぞれエジプトのサーダート（Anwar Sadat）大統領、イスラエルのベギン首相、アメリカのカーター大統領である。この日行われていたのは、エジプト・イスラエル平和条約の調印式であった。青空の下、笑顔で握手する三人は、数百人の招待客から拍手を受けていた⁷。

エジプト・イスラエル平和条約は、アラブ・イスラエル紛争の歴史において極めて大きな位置づけを与えられてきた。この条約によって、エジプトとイスラエルが相互に国家承認し、イスラエルが第三次中東戦争以来占領していたシナイ半島をエジプトに返還することとなったためである。エジプトとイスラエルは、どちらも四度にわたった中東戦争で中心となって戦った国であり、両国の和解は画期的なことであった。また、アラブ人国家がイスラエルを承認することすらも当時においては初めての出来事であった。そしてこの条約の締結に至る過程で、仲介役として決定的に重要な役割を果たしたのがカーターであっ

ことから、妥当性に疑問が残る。 *Hansard*, House of Commons, 16 June 1980, vol. 986, col. 1133.

⁷ 式の映像は、以下の URL から確認できる。 AP Archive, 'UPITN 27 3 79 PEACE TREATY BETWEEN EGYPT AND ISRAEL SIGNED IN WASHINGTON', <https://www.youtube.com/watch?v=QWA9NZ1KLbM> (2022 年 11 月 21 日最終アクセス)

た⁸。

だがこの条約は、多くのアラブ諸国から激しい反発を招いた⁹。調印式から5日後の3月31日には、エジプトのアラブ連盟からの追放が決まった。エジプトが自国の国益のために、他のアラブ諸国を裏切ってイスラエルと単独講和を結んだと見なされたためである。とりわけ懸念されていたのは、パレスチナ問題が未解決のまま放置される事態であった。1967年の第三次中東戦争でイスラエルがヨルダン川西岸地区とガザ地区を占領して以降、パレスチナ・ナショナリズムは高まりを見せていた。パレスチナ解決機構（PLO）は影響力を高め、1974年10月のアラブ首脳会議（ラバト会議）では「パレスチナ人の唯一にして正統な代表」と全会一致で承認されていた¹⁰。だが、1978年9月に締結されエジプト・イスラエル平和条約の基礎となったキャンプ・デーヴィッド合意は、パレスチナ人の自治について交渉を開始するとしながらも、パレスチナ人の独立国家について言及がなく、PLOを交渉から排除していた。

こうした状況をカーター政権が当初から望んでいたわけではない。むしろカーター政権は、1977年1月の発足時以来、パレスチナ問題を含む包括的な中東和平を目指してきた¹¹。だが、1977年5月18日に行われたイスラエルの国会選挙でリクードが勝利し、ベギン政権が誕生すると包括的和平は事実上困難になった。大イスラエル主義者であるベギンは、西岸地区のイスラエルへの併合を望み、占領地への入植を支持していたためである¹²。こうした中で他に打つ手がなくなったサーダートは、1977年11月20日にイスラエルを訪問し、翌年9月のキャンプ・デーヴィッド合意につながる第一歩を踏み出したのである。

もちろんアメリカは1979年4月以降も、表向きには包括的和平を目指していた。1979年5月からはエジプトとイスラエルの間でパレスチナ人の自治に関する交渉が始まった。だが、交渉の先行きは暗かった。ベギンには西岸地区の主権を手放す意志はなく、イスラエル国家の解体を掲げてテロ活動を繰り返してきたPLOと交渉するつもりもなかった。シナ

⁸ エジプト・イスラエル平和条約とキャンプ・デーヴィッド合意に関する代表的な研究として例えば、William B. Quandt, *Camp David: Peacemaking and Politics*, 2nd Edition (Brookings Institution Press, 2016), がある。

⁹ 調印式の当日、ホワイトハウスから通りを挟んだラファイエット広場にはアラブ人たちが集まり、その抗議の声は調印式の会場まで響いていたという。『朝日新聞』1979年3月27日夕刊、1頁。

¹⁰ PLOの歴史については、Yezid Sayigh, *Armed Struggle and the Search for State: The Palestinian National Movement, 1949-1993* (Oxford University Press, 2000), に詳しい。

¹¹ カーター政権の政策については、Jeremy Pressman, 'Explaining the Carter Administration's Israeli-Palestinian Solution Get access Arrow', *Diplomatic History* 37: 5 (2013), pp. 1117-1147; Darren J. McDonald, 'Blessed are the Policy Makers: Jimmy Carter's Faith-Based Approach to the Arab-Israeli Conflict', *Diplomatic History* 39: 3 (2015), pp. 452-476; Daniel Strieff, *Jimmy Carter and the Middle East: The Politics of Presidential Diplomacy* (Palgrave Macmillan, 2015).

¹² ベギン政権の外交政策については、Ilan Peleg, *Begin's Foreign Policy, 1977-1983: Israel's Move to the Right* (Greenwood Press, 1987); Gerald M. Steinberg and Ziv Rubinovitz, *Menachem Begin and the Israel-Egypt Peace Process: Between Ideology and Political Realism* (Indiana University Press, 2019).

イ半島の返還を最優先するエジプトが、パレスチナ問題に関してイスラエルに強い圧力をかけるとも思えなかった。キャンプ・デーヴィッド合意の中で自治交渉への参加を一方的に求められたヨルダンも、カーター政権に強い不信を抱いており、自治交渉に関与するつもりは毛頭なかった¹³。そしてカーターもまた、1979年4月以降、後述する国内政治上の理由から、自らが表立って役割を果たすことに消極的になっていった。

こうした中で、アラブ諸国側から状況を打開するための動きは出てこなかったのだろうか。実のところ、当時のアラブ諸国の間には深刻な分断が存在した。当時のアラブ諸国は、サウジアラビアやヨルダンをはじめとする穏健派と、シリアをはじめとする急進派の間で、イスラエルにいかなる姿勢をとるかについての方針が分かれていた。PLOも内部は一枚岩ではなく、現実主義的に西岸地区・ガザ地区の解放を優先する諸党派と、全土解放に固執する諸党派に分かれていた¹⁴。こうした対立は、パレスチナ問題に関してアラブ側が共通の立場をとることを困難にしていた。

こうして1979年春には、パレスチナ問題をめぐる政治的空白が生まれていた。イスラエルは非妥協的な姿勢をとり、アラブ側はとるべき戦略に関して分裂し、アメリカは積極的に役割を果たそうという意志を失っていた。そして、誰もイニシアティブをとらない中で、エジプト・イスラエル和平条約締結に至る過程から排除されていたソ連は、パレスチナ人の独立国家の創設を支持し、PLOを「パレスチナ人の唯一にして正統な代表」と認めることで、シリアなどの急進アラブ諸国を通じて中東での影響力拡大を狙っていた¹⁵。

こうした状況の中でイギリスはどのような位置にあったのだろうか。実のところ、イギリスは1979年春の段階で、中東和平に関して大きな役割を果たしていなかった。当時キャラハン首相は、基本的にはイスラエル寄りの姿勢をとると同時に、アメリカによる仲介の試みを支持していた¹⁶。キャラハンがこのような姿勢をとった理由は、イギリスの及ぼせる力の限界を意識していたためである¹⁷。ヨルダンのフサイン（Hussein bin Talal）国王か

¹³ Nigel J. Ashton, 'Taking friends for granted: the Carter administration, Jordan and the Camp David Accords, 1977-80', *Diplomatic History* 41: 3 (2017), pp. 620-645.

¹⁴ 鈴木啓之『蜂起〈インテリファード〉——占領下のパレスチナ 1967-1993』東京大学出版会、2020年、138-144頁。

¹⁵ Galia Golan, *Soviet Policies in the Middle East: From World War Two to Gorbachev* (Cambridge University Press, 1990), p. 106. エジプト・イスラエル平和条約の締結を控えた3月24日から、ソ連のグルムイコ外相はシリアを訪問している。調印式が行われた26日にはソ連とシリアは条約を非難する共同声明を出している。 *The New York Times*, 27 March 1979, pp. A1, A10. 当時のソ連とシリアの関係については、Efraim Karsh, *Soviet Policy towards Syria since 1970* (Palgrave Macmillan, 1991), に詳しい。

¹⁶ キャラハン政権の姿勢については、Nigel J. Ashton, "A Local Terrorist Made Good": the Callaghan government and the Arab-Israeli peace process, 1977-79', *Contemporary British History* 31: 1 (2016), pp. 114-135, に詳しい。

¹⁷ 1975年3月に中東諸国歴訪を終えて帰国したキャリントンから中東和平への関与を深めるよう求められた際に、当時外相であったキャラハンは「権力なき責任は嫌いなのです」と応じている。 Acland to NENAD, 20 March 1975, FCO 93/585, TNA. キャラハンは前年夏に発生したキプロス危機の過程で「権力なき責任」に苦悩したばかりだった。伊藤「東地

らイギリスをはじめとする欧州諸国による積極的な関与を求められた際にも、アメリカしかエジプトとイスラエルに影響力を行使できないという理由から、キャラハンは否定的な反応を示している¹⁸。だが、1978年以降、イラン革命を端緒とする第二次石油危機を受けて、西側世界にとっての中東の経済的重要性は高まっていった。

では、EC加盟国間の外交政策協力はどのように用いられていたのだろうか。1973年から1974年にかけて、第四次中東戦争への対応をめぐる米欧が対立したことは広く知られているが¹⁹、その後もEC加盟国は中東和平への関心を維持し続け、折に触れてパレスチナ問題に関する共同声明を発してきた。例えば、1977年6月29日に発表された「ロンドン宣言」は、同年3月のカーター大統領の発言を踏まえて、パレスチナ人の「郷土 (homeland)」の必要性を認めている。だが、EC加盟国内ではアラブ寄りの姿勢をとるフランスと、イスラエル寄りの姿勢をとるイギリスおよびオランダの間で立場の相違があり、中東和平に向けての本格的なイニシアティブをとるのは困難であった²⁰。

第二節 サッチャー政権のパレスチナ政策、1979年

1979年5月4日の夕方、ダウニング街10番地に到着した際に、サッチャーがパレスチナ問題についての確固とした考えを持っていたとは思えない。サッチャーの選挙区であるロンドンのフィンチリーにはユダヤ系住民が多く、彼女はイスラエルに親近感を持っていたと考えられるが、政権発足以前にサッチャーがパレスチナ問題に関する自身の考えを述べている記録は見当たらない。他方で、新たに外相に就任したキャリントンはかねてから中東和平の現状を懸念しており²¹、王璽尚書に就任したギルモアはイギリス政界において最も早くからパレスチナ人の権利を訴えてきた政治家であった²²。

サッチャー自身が中東和平についての閣僚たちの懸念を共有するのに時間はかからなかった。そのきっかけとなったのは、5月23日に首相官邸で行われたベギンとの昼食会であ

中海におけるイギリスの軍事関与と西側同盟」146頁。

¹⁸ Cartledge to Lever, 20 December 1978, PREM 16/2169, TNA.

¹⁹ 代表的な研究として、Möckli, *European Foreign Policy During the Cold War*; Aurélie Élisabeth Gfeller, *Building a European Identity: France, the United States, and the Oil Shock, 1973-74* (Berghahn Books, 2012), がある。

²⁰ エジプト・イスラエル平和条約締結に際して EC 加盟 9 カ国は共同声明を発表しようとしたが、その内容に関して加盟国が合意するのは容易ではなかった。 Cartledge to Lever, 14 March 1979, PREM 16/2170, TNA.

²¹ 外相就任前の 1978 年 11 月にソ連のグルムイコ外相と会談した際に、キャリントンはパレスチナ問題の解決が必要であり、それは独立国家という形でしか成し得ないと発言している。 ‘Record of a Meeting held at the Ministry of Foreign Affairs on Tuesday 21 November at 2.45 pm’, in Keeble to Scott, 22 November 1978, FCO 93/2194, TNA.

²² ギルモアは、第三次中東戦争の直後の 1967 年 6 月に、パレスチナ人難民の状況を視察するために現地に赴いている。 Ian Gilmour and Dennis Walters, ‘The fate of the Arab refugees’, *The Times*, 27 June 1967, p. 8.

る。昼食会の席でキャリントンはベギンに対して、占領地への入植を中止するよう求めたが、応じる気配は全く感じられなかった。そればかりか、ベギンは、第二次世界大戦中に、アウシュビッツに続く線路を連合国が爆撃しなかったことを非難した。キャリントンによると、ベギンから「あなたにはアウシュビッツでの 200 万人のユダヤ人の死の責任がある！」と言われたサッチャーは、驚いた様子だった。会談後、サッチャーは、ベギンの頑迷な姿勢が包括的和平の妨げとなっていることを憂慮するコメントを残している²³。

サッチャーは、アメリカのカーター大統領に対して、ベギンの姿勢への懸念を伝えると同時に、包括的和平の重要性を強調した²⁴。イスラエルに有効な圧力をかけられる国はアメリカだけだったからである。だが、アメリカが動くことは期待できなかった。翌年秋の大統領選挙での再選を狙うカーターは、解決が困難なパレスチナ問題から手を引き、それまで通商交渉特別代表を務めていたシュトラウス (Robert Strauss) を 5 月 4 日に特使に任命して、中東和平の問題を任せていた。カーターの 4 月 27 日の日記には、「交渉を軌道に乗せつつ、私をユダヤ系コミュニティから政治的に守れる者が誰かいるとすれば、それはボブ・シュトラウスだ」と記されている²⁵。だが、シュトラウスにはカーターのような威信がなく、中東に関する知識も欠けていたため、交渉において有効な役割を果たすことは期待できなかった。

カーター政権がイスラエルに圧力をかけることが見込めず、アラブ諸国の意見もまとまらない中で、穏健アラブ諸国はイギリスおよび EC 加盟国がより大きな役割を果たすことを期待していた。例えば、ヨルダンのフサイン国王は、6 月 18 日にサッチャーと会談した際に、アラブ世界において急進派の影響力が拡大することへの懸念を示した上で、状況を改善するために「ヨーロッパ人」ができることを検討してもらえないか尋ねている²⁶。礼儀正しく、英語にも堪能なフサイン国王は、サッチャーに好印象を与えたことだろう²⁷。またサッチャーは 7 月 2 日にバーレーンに立ち寄った際に、同国のハリーファ (Sheikh Khalifa) 首相から、中東和平に向けての進展があれば石油価格が安定するだろうと告げられている²⁸。発足当初のサッチャー政権にとってインフレ抑制は大きな課題であり、イラン革命後に石油の供給量が減少したことはインフレの深刻化につながっていたのだった。

²³ Carrington, *Reflecting on Things Past*, p. 346; Cartledge to Lever, 23 May 1979, PREM 19/92, TNA.

²⁴ Thatcher to Carter, 15 June 1979, PREM 19/944, TNA.

²⁵ Jimmy Carter, *White House Diary* (Farrar Strauss & Giroux, 2010), p. 315. カーターの日記には、カーター自身やヴァンスが前面に出ることに利点はなく、シュトラウスなら政治的ダメージを受けないとも記されている。 *Ibid.*, p. 349.

²⁶ Cartledge to Lever, 18 June 1979, PREM 19/92, TNA.

²⁷ ハードによると、フサイン国王はあらゆる人に対して「サー (sir)」という敬称で話しかけて、初めてそのように呼びかけられた時、サッチャーは驚いていたという。 Hurd, *Memoirs*, p.298. この時期の英ヨルダン関係については、Nigel J. Ashton, 'Love's Labours Lost: Margaret Thatcher, King Hussein and Anglo-Jordanian Relations, 1979-1990', *Diplomacy & Statecraft* 22 (2011), pp. 651-677, に詳しい。

²⁸ Cartledge to Lever, 2 July 1979, PREM 19/43, TNA.

こうした中で、政権発足直後から、イギリス外務省内では、パレスチナ問題に関してイニシアティブをとる可能性が検討され始めていた²⁹。アラブ諸国が注目する中でイニシアティブをとることには、経済面での利点はあった。だが、1979年夏の時点では、イギリスが直ちに行動を起こすことは望ましくないと考えられた³⁰。その理由は、この時点でイギリスや EC 加盟国が独自の役割を果たしても、パレスチナ問題の解決には寄与しないと考えられたからである。アラブ諸国とイスラエルの立場の隔たりは調停困難なほど大きく、イギリスは自治交渉に代わるアイデアを持っていなかった。中途半端なイニシアティブは、アメリカとアラブ諸国との関係を悪化させ、問題の解決を一層困難にする恐れがあった。また、キャンプ・デーヴィッド・プロセスの成否には、カーター自身の名声がかかっており³¹、これを妨害しているように見られることは、対米関係全般に深刻な悪影響を及ぼすリスクもあった。

こうした考慮から 1979 年の間、サッチャー政権は前政権と同様に中東和平の現状を静観し続けることになる。ただし、1979 年が終わりに近づくにつれて、翌年にイニシアティブをとる可能性が濃厚になっていたことには留意する必要がある。10 月 22 日から 23 日にかけて外務省内で開催された中東大使会議では、イギリスあるいは EC 加盟国によるイニシアティブの可能性が中心的な議題となり、様々な観点から検討がなされた。ハードは、この会議を締めくくるにあたって、ローデシア問題が解決した暁には「政権は中東においてより積極的な役割を果たすことを熱望している」と述べている³²。

この時までには、イギリス政府は具体的なアイデアを手にしていった。それは、国連安保理決議 242 号を補完し、パレスチナ人の自決権を承認するための新たな安保理決議案を提出することであった。1967 年の第三次中東戦争の後に作成された安保理決議 242 号では、パレスチナ人は難民として言及されるに留まっており、その政治的権利についての記載はなかった。ヨルダンのフサイン国王も、9 月に訪英した際に、サッチャーに対して新たな安保理決議案への関心を語っていた。また、実のところ、1979 年 8 月には、最終的には見送られたものの、アメリカ国務省もパレスチナ人の権利に関する安保理決議案の提出を検討した経緯があった³³。

²⁹ 中東政策を担当することとなったハード閣外相は、1979 年 6 月 28 日に EC 加盟国によるイニシアティブの可能性を議論するために外務省内で会議を開催している。ただし、会議の記録は残されていない。Humfrey to Parsons, 14 June 1979, FCO 93/2170, TNA.

³⁰ 6 月 18 日のフサイン国王との昼食後に、ハードはサッチャーに対して、EC 加盟国は慌ててはならず自治交渉が行き詰まったタイミングで共同声明を出すべきだと述べている。Cartledge to Lever, 18 June 1979, PREM 19/92, TNA. この段階でのイニシアティブは時期尚早だという考えは、外務省内で広く共有されていた。Parsons to PS/Hurd, 9 May 1979, FCO 93/2194, TNA; Tomkys to Moberly, 23 July 1979, FCO 93/2194, TNA.

³¹ 'The Middle East Problem', 21 February 1979, FCO 93/2193, TNA.

³² 'Record of Discussions, Middle East Heads of Mission Conference, Foreign and Commonwealth Office, 22/23 October 1979', undated, FCO 93/2194, TNA.

³³ アメリカによる安保理決議案は、PLO とクウェートによる安保理決議案に対抗する形で検討された。だが、最終的にアメリカはイスラエルとエジプトを説得することに失敗した。

ここで重要なのは、イギリスあるいは EC 加盟国の役割は、翌年 5 月に自治交渉が失敗してからアメリカ大統領選挙が終わるまでの政治的空白を埋めるものとして位置づけられていたことである。中東大使会議の場で、ヘンダーソン (Nicholas Henderson) 駐米大使は、アメリカは EC 加盟国のイニシアティブに必ずしも反対しないのではないかという見解を示している。それによると、アメリカ自身もキャンプ・デーヴィッド合意の先行きが暗いことは理解しており、いずれアラブ寄り立場を修正せざるを得ないが、翌年秋に大統領選挙を控えたカーターは身動きがとれない状況にあるのだった。こうした中で、イギリスあるいは EC 加盟国がアメリカよりも少し先に進むことは、当面の間は包括的和平に向けての推進力を維持しつつ、のちにアメリカの政策変更を容易にすると考えられた³⁴。

このように 1979 年末までに、イギリスが単独あるいは他の EC 加盟国と協働して、パレスチナ問題に関して何らかのイニシアティブをとるのは、時間の問題となっていた。ただし、イギリスは、EC 加盟 9 ヶ国が自らの手で中東和平を実現することは意図していなかった。むしろ目指されていたのは、アメリカが行動をとらない間の空白を埋めることであった。その背景には、アメリカの政策に欠陥があったとしても、アメリカの関与抜きでは解決不可能だという、パレスチナ問題の性格があったのである。

第三節 ヴェネツィア宣言と「ヨーロッパ中東政策」の形成、1980 年

(1) EC 加盟国の枠組みの選択

イギリスが本格的に動き出すのは、年が明けて 1980 年の 1 月からである。前年の 12 月 21 日にランカスター・ハウス合意が結ばれ、政権 1 年目の最大の外交課題であったローデシア問題の解決に目途がついたことで、キャリントン外相は中東政策に労力を割けるようになっていた。

ソ連のアフガニスタン侵攻も、イニシアティブに向けての動きを加速させた。第一章で紹介したように、アフガニスタン侵攻を受けて、キャリントンは 1 月 9 日から 18 日にかけて中東・南アジア諸国を歴訪している。各国の指導者と意見交換したキャリントンは、パレスチナ問題が、ソ連に対抗するために西側とアラブ諸国が提携する上での妨げになっていることを痛感させられた³⁵。帰国後の 21 日に、EC 加盟各国の駐英大使たちに訪問について説明する中で、キャリントンは、EC 加盟 9 ヶ国は中東和平に向けてのイニシアティブの

アメリカのサンダース (Harold H. Saunders) 国務次官補 (近東担当) はのちに、シュトラウスが十分な圧力をかけなかったことが失敗の一因だったと説明している。 Bullard to Miles, 7 May 1980, FCO 93/2581, TNA.

³⁴ FCO to Cairo, Telno 466, 9 November 1980, FCO 93/2194, TNA.

³⁵ とりわけサウジアラビアはこうした懸念を強く示していた。同国のサウード (Saud bin Faisal Al Saud) 王子はキャリントンと会談した際に、「ヨーロッパ」のイニシアティブへの期待を口にしている。 Craig to Carrington, 27 January 1980, FCO 8/3749, TNA.

可能性を検討すべきだと発言している³⁶。

イギリスが当初目指したのは、最終的に実現することになる EC 加盟国共同での「宣言」ではなく、前述した国連安保理決議 242 号を補完する新決議の採択であった。既に述べたように、EC 加盟国の役割は 1980 年 5 月 26 日に自治交渉が期限を迎えてから 11 月のアメリカ大統領選挙までの時間的空白を埋めることにあった。ヨルダンやサウジアラビアなどの穏健アラブ諸国は、当面の間は自らイニシアティブをとることができないため、EC 加盟国のイニシアティブを求めている³⁷。

では、なぜ新たな安保理決議案が有益だと考えられたのだろうか。この決議案の主眼は「パレスチナ人の自決権」を承認することにあつた。安保理決議 242 号にはパレスチナ人の政治的権利についての言及がなく、PLO はこの決議案を受け入れてこなかった。新たな決議案をイスラエルと PLO の双方に受け入れさせることができれば、イスラエルが「パレスチナ人の自決権」を承認し、PLO が安保理決議 242 号に記されている「イスラエル国家の生存権」を受け入れたことになる。そうなれば、PLO とアメリカが対話する可能性が開けると考えられたのである。当時アメリカは PLO との対話を開始する条件として、PLO がイスラエル国家の生存権を認めて、安保理決議 242 号および 338 号を受け入れることを示していたためである³⁸。

イギリスはこの提案を実行に移す上で、EC 加盟国の枠組みを活用しようとした。このことは必ずしも自明の選択ではなかった。実のところ、EC 加盟国の枠組みを使うことにはデメリットも存在したためである。第三章で示すように、この頃、ハード外務担当閣外相は、欧州政治協力の機構の弱さを不安視していた。またイギリス外務省内には、欧州政治協力のプロセスは「混乱して」おり「動きが遅い」という認識もあった³⁹。さらに、EC 加盟国内で意見をまとめることの難しさや、情報が外部に漏れるリスクも認識されていた⁴⁰。こうしたデメリットを考慮すると独力でイニシアティブを遂行する方が一見合理的に思える。にもかかわらず、なぜイギリスは敢えて EC 加盟国の枠組みを使おうとしたのだろうか。

その理由の一つは、キャリントン外相やハードが、EC 加盟国の政治的役割に期待を寄せてきたことにある。既に述べたように、キャリントンは 1960 年代から EC 加盟国の国際政

³⁶ FCO to Rome, Telno 46, 22 January 1980, FCO 93/2563, TNA.

³⁷ ヨルダンのフサイン国王は、前年 11 月に開催されたアラブ首脳会議でこの構想を取り上げようとしたが、失敗していた。1 月 23 日に訪英したフサイン国王に対して、キャリントンは EC 加盟国のイニシアティブに見込みがあるかどうか尋ね、「非常に有益だ」との回答を得ている。‘Record of a Conversation between the Prime Minister and King Hussein of Jordan at No. 10 Downing Street on Wednesday 23 January 1980 at 1630 Hours’, 23 January 1980, PREM 19/512, TNA.

³⁸ この条件は、フォード政権期にアメリカとイスラエルとの間で合意されたものであり、カーター政権はこの約束に拘束されていた。FRUS, 1969-1976, Volume. XXVI, Arab-Israeli Dispute, 1974-1976, doc. 227.

³⁹ Tomkys to Moberly, 8 February 1980, FCO 93/2579, TNA.

⁴⁰ Tomkys to Moberly, Maitland, PS/Hurd and PS, 27 February 1980, FCO 93/2580, TNA.

治上の役割に期待を寄せてきた人物であった。また、ハードも野党議員であった頃から EC 加盟国間の外交政策協力に関心を示していた⁴¹。1 月 21 日にキャリントンを交えて外務省内で開催された会議では、既に他の EC 加盟国とイニシアティブの可能性について協議を行っているにもかかわらずイギリスが単独でイニシアティブをとれば、欧州政治協力を無意味なものにするという懸念が示されている⁴²。

他方で、EC 加盟国の枠組みを使うことには、イニシアティブを実行に移す上での実際上の利点が三つあった。その一つ目を明確に記しているのが、トムキス (Roger Tomkys) 近東北アフリカ局長である。彼が 1 月 21 日の会議に向けて作成した覚書には、イニシアティブが大きなインパクトを持つためには、他の EC 加盟国との協調がなければならないと記されている⁴³。自治交渉が終了してからアメリカ大統領選挙までの間、イニシアティブは注目される必要があった。さもなければアラブ諸国の懸念を払拭できないためである。イギリス単独よりも EC 加盟国が共同でイニシアティブをとった方が、アラブ諸国からの注目を集めることが期待できたのである⁴⁴。

二つ目の実際上の利点として、他の EC 加盟国と共同歩調をとることによって、国内外から批判を受けた際に隠れ蓑にできることがあった。パレスチナ問題の性格上、全ての当事者を満足させる提案を出すことは不可能であった。新たな安保理決議案は、場合によっては、急進派アラブ諸国とイスラエルの双方から非難されるリスクもあった。また、イギリス国内のユダヤ系コミュニティからも批判を受ける可能性があった。そうなった場合に、批判の矛先を分散させることができるのは、都合がよかった。モバリー (John Moberly) 事務次官代理やトムキスは、将来的に批判を浴びる際に「ヨーロッパの傘 (European umbrella)」が必要になるだろうと記している⁴⁵。

EC 加盟国の枠組みを活用した第三の実際上の利点は、他の EC 加盟国をイギリスと同じ立場に留めることであった。この狙いは、イニシアティブの目的として明確に言及されて

⁴¹ *Hansard*, House of Commons, 8 June 1978, vol. 951, col. 499; *Hansard*, House of Commons, 28 June 1978, vol. 952, col. 1384.

⁴² Tomkys to Private Secretary, 22 January 1980, FCO 93/2579, TNA. トムキスも、中東和平に向けてのイニシアティブは欧州政治協力の活性化につながると記している。Tomkys to Moberly, Maitland, PS/Hurd and Private Secretary, 13 February 1980, FCO 93/2579, TNA.

⁴³ 'Arab-Israel', in Tomkys to Moberly, 21 January 1980, FCO 93/2592, TNA.

⁴⁴ トムキスは、前年 6 月 28 日にハードが主催した会議の後にも、イギリス単独での声明は「十分な重みを持たないかもしれない」と記している。Tomkys to Moberly, 23 July 1979, FCO 93/2194, TNA. また、前年 10 月の中東大使会議の内容を伝える電報にも、EC 加盟国が協力した方がイギリス単独よりも「大きなインパクト」が期待できると記されている。FCO to Cairo, Telno 466, 9 November 1980, FCO 93/2194, TNA. さらに、後述する国防・対外政策委員会の前に作成された文書にも、結束して行動できればイニシアティブの重みが増すという考えが示されている。'Arab-Israel: New Security Council Resolution, OD Meeting, 21 February', in Tomkys to Moberly, PS/Hurd, PS/LPS and Private Secretary, 19 February 1980, FCO 93/2579, TNA.

⁴⁵ Moberly to Tomkys, 12 February 1980, FCO 93/2579, TNA; Tomkys to Moberly, Maitland, PS/Hurd and Private Secretary, 13 February 1980, FCO 93/2579, TNA.

はいないが、史料の端々からうかがえる。当時のイギリスには、他の EC 加盟国と共有している利益だけではなく、武器輸出のようにフランスをはじめとする他の EC 加盟国と競合している利益もあった。そして、他の EC 加盟国と比べて親イスラエ尔的だと見られていた当時のイギリスは、アラブ諸国と契約を結ぼうとする際に競争上不利な立場に立たされていた。イギリスの経済的利益を保護するためには、少なくともドイツやフランスと同様の立場をとることが望ましいと考えられていた⁴⁶。

以上のように、1980年2月までにイギリス外務省内ではイニシアティブの大まかな方向性が定まっていたが、サッチャー首相の承認を得られるかどうかという問題が残されていた。サッチャーの選挙区であるロンドンのフィンチリーにはユダヤ系住民が多く、彼女は親イスラエ尔的だと思われていた⁴⁷。また、サッチャーは、イギリス国内に向けてアイルランド共和軍 (Irish Republican Army: IRA) のテロリズムに厳しい政権だというイメージを示そうとしており、テロリズムを放棄していない PLO の承認に消極的であった⁴⁸。実際、前年9月にキャリントンがパレスチナ人の「自決権」の承認と PLO とのコンタクトの開始を求めた際に、サッチャーは否定的な反応を示していた⁴⁹。

2月21日に開催された国防・対外政策委員会で、EC加盟国のイニシアティブについて関係閣僚による協議がなされた。サッチャーはあまり発言しなかったが、イギリス政府による PLO の承認は受け入れられないと明言した。他方で、彼女は、他の欧州諸国と比べてイギリスがイスラエル寄りの姿勢をとっている現状は望ましくないことを認めた⁵⁰。ここからは、サッチャーのパレスチナ問題に関する姿勢が、経済的な考慮によって左右されていたことがうかがえる。委員会では、他の EC 加盟国と協議を進めることが承認された⁵¹。

イギリスは欧州政治協力の場でイニシアティブを進める前に、アメリカと協議を行った。EC加盟国の枠組みを使うことは、アメリカの意向を無視することを意味しなかった。アメリカが国連安保理で拒否権を行使する事態となれば、単にイニシアティブが無意味になるだけではなく、アラブ諸国とアメリカの関係を悪化させるリスクもあったためである。当

⁴⁶ Carrington to Thatcher, 11 September 1979, FCO 93/2061, TNA. フランス政府の公文書を用いた近年の研究は、フランスがまさに他の EC 加盟国よりもアラブ寄りの姿勢をとることで、中東における経済的利益を増進させようとしていたことを示している。 Dab, 'The origins of post-Cold War order in the Middle East', p. 74.

⁴⁷ ただし近年の研究は、実際にはサッチャーのイスラエルに対する姿勢が外務省のそれとかなりの程度共通していたと論じている。 Neill Lochery, 'Debunking the Myths: Margaret Thatcher, the Foreign Office and Israel, 1979–1990', *Diplomacy & Statecraft* 21: 4 (2010), pp. 690–706.

⁴⁸ 例えばサッチャーは、前年9月にフサイン国王と会談した際に、PLOによるテロリズムへの懸念を述べている。 'Record of a Discussion between the Prime Minister and King Hussein of Jordan at 10 Downing Street on 20 September 1979 at 1800 Hours', 20 September 1979, PREM 19/92, TNA.

⁴⁹ Alexander to Walden, 14 September 1979, PREM 19/92, TNA.

⁵⁰ Tomkys to Maitland, 21 February 1980, FCO 93/2579, TNA.

⁵¹ OD (80) 5th Meeting, 21 February 1980, CAB 148/189, TNA.

初アメリカの反応はやや否定的だった。だが、2月21日にキャリントンと夕食を共にした際に、ヴァンス国務長官は、EC加盟国のイニシアティブを歓迎する姿勢を示した。ただし、ヴァンスは自治交渉が終了する5月26日以前にイニシアティブを実行に移すのは控えるよう求めた⁵²。

アメリカの肯定的な反応を背景に、イギリスは3月から欧州政治協力の場で国連安保理決議242号の修正を提起した。イギリスはこれを「政治的空白 (political void)」を埋める試みとして提示している。他の加盟国の反応は概して好意的だったが、西ドイツは否定的な反応を示した。西ドイツは、アメリカが拒否権を行使するとの考えていたのだろう。西ドイツは、5月26日以降にEC加盟国が共同声明を発表する案や、ユーロ・アラブ対話を閣僚レベルに格上げする案を唱え、フランスもこれに賛成した⁵³。結局、欧州政治協力の場では、EC加盟国がいかなるイニシアティブをとるべきかすぐには結論が出ず、5月まで議論が続くことになる。

(2) ヴェネツィア宣言の作成過程

イギリスの構想は1980年5月に大きく転換することになる。その契機となったのは、5月3日から6日にかけてのキャリントンの訪米であった。キャリントンは訪米中、カーター大統領らと会談した。会議の記録からは、カーターがEC加盟国のイニシアティブに反対した様子うかがえない⁵⁴。だが、その後、ワシントンDCからニューヨークに向かう飛行機の中で、キャリントンはヘンダーソン駐米大使およびパーソンズ (Anthony Parsons) 国連大使と議論し、安保理決議の修正を試みれば、アメリカが高い確率で拒否権を発動するという認識で一致した⁵⁵。

5月16日には、アメリカによる拒否権行使が確実になった。この日ウィーンに滞在していたキャリントンは、同月8日にヴァンスに代わって就任したばかりのマスキー (Edmund Muskie) 国務長官と朝食を共にした。朝食には、西ドイツのゲンシャー外相とフランスのフランソワ＝ポンセ外相も同席していた。マスキーは三人に対して、安保理決議242号に関係するいかなる動きにも反対することを伝えた⁵⁶。キャリントンは驚いたことだろう。訪米中の5月5日に会談した際に、マスキーは安保理決議242号の修正にむしろ好意的な反応を示していたからである⁵⁷。マスキーは国務長官に就任してから考えが変わったのだ

⁵² Maitland to Tomkys, 22 February 1980, FCO 93/2579, TNA.

⁵³ FCO to Rome, Telno 148, 13 March 1980, FCO 93/2563, TNA; FCO to Rome, Telno 152, 15 March 1980, FCO 93/2563, TNA.

⁵⁴ Washington to FCO, Telno 1762, 6 May 1980, FCO 93/2599, TNA.

⁵⁵ Walden to Maitland, 7 May 1980, FCO 93/2581, TNA.

⁵⁶ Vienna to FCO, Telno 160, 16 May 1980, FCO 93/2582, TNA.

⁵⁷ 'Record of a Meeting between the Foreign and Commonwealth Secretary and Senator Edward [sic] Muskie in Senator Muskie's Office on Capitol Hill at 9 am on 5 May 1980', FCO 93/2599, TNA.

と説明したが⁵⁸、実際にはカーターの指示に従っていた⁵⁹。その背後には、おそらく EC 加盟国の動きを警戒するイスラエルによる働きかけがあったのだろう⁶⁰。

これを受けて、キャリントンは安保理決議 242 号の修正を断念し、EC 加盟国が共同で宣言を出した上で紛争当事者と対話することに目標を変更した⁶¹。実のところ、西ドイツの提案を受けて、EC 加盟国による共同声明の草案についての協議が既に官僚レベルで進められていた⁶²。5月17日から18日にかけてナポリで開催された欧州政治協力の非公式外相会議の場で、キャリントンは、まずパレスチナ人の自決権を承認する簡潔な宣言を発表してから当事者との対話を開始することを提案し、好意的な反応を得た⁶³。

では、こうした目標の変更によって、EC 加盟国の枠組みの有用性は変化したのだろうか。前節で述べた三つの実際的な利点のうち、批判からの隠れ蓑としての有用性は高まったと考えられる。その理由は、EC 加盟国による対話の相手の一つとして PLO が想定されていたためである。テロリズムを放棄しない限り PLO とは対話しないという方針をとっていたイギリスにとって、EC 議長国が代わりに PLO と対話してくれることは都合がよかった。パーソンズ国連大使は、議長国のリーダーシップの下で EC 加盟 9 ヶ国がまとまって動くことで、PLO との対話に伴う困難が軽減されるだろうと指摘している⁶⁴。

5月28日から29日に開催された欧州政治協力の中東作業部会では、欧州理事会で公表されるべき宣言の内容について、フランスの作成した草案を叩き台として協議がなされた。フランスの草案には、イギリスにとって受け入れられない部分が三つあった。キャンプ・デーヴィッド合意への言及がないこと、パレスチナ人の権利に「国家を設立すること」が含まれていること、和平交渉に PLO が「参加」すべきだとされていることである。キャンプ・デーヴィッド合意への言及は、アメリカからの批判を避けるためには不可欠であった。また、PLO の交渉への「参加」はイギリスの国内政治上受け入れられず、交渉への「関与」までしか認められなかった。さらにイギリスは、パレスチナ人が独立国家の創設ではなく、自らの決定に基づいてヨルダンとの連合を選ぶ可能性を排除したくなかった⁶⁵。

⁵⁸ Vienna to FCO, Telno 160, 16 May 1980, FCO 93/2582, TNA.

⁵⁹ *FRUS, 1977-1980, Volume. IX, Arab-Israeli Dispute, August 1978-December 1980, Second, Revised Edition, doc. 370, note. 4.*

⁶⁰ ベギンはカーターに対して、アメリカが EC 加盟国に安保理決議の修正を控えるよう働きかけたことに、感謝するメッセージを送っている。 *FRUS, 1977-1980, vol. IX, doc. 376.*

⁶¹ Lever to FitzHerbert, 19 May 1980, FCO 93/2563, TNA. 宣言を出した後に対話を開始するというアイデアは、PLO との関係が深かったオーストリアのクライスキー (Bruno Kreisky) 首相から勧められたものだった。 Vienna to FCO, Telno 168, 16 May 1980, FCO 93/2582, TNA.

⁶² 4月14日に、英仏独三国の政務局長が、西ドイツが作成した共同声明の草案について議論している。 Bullard to Maitland, 15 April 1980, FCO 93/2563, TNA.

⁶³ Lever to FitzHerbert, 19 May 1980, FCO 93/2563, TNA.

⁶⁴ パーソンズは、もしこの段階でイニシアティブを中断すれば、フランスがアラブ諸国に対してイギリスの反対に責任があると喧伝するだろうという考えも示している。 UKMis New York to FCO, Telno 721, 8 May 1980, FCO 93/2581, TNA.

⁶⁵ 'Meeting of Political Directors, Rome, 4 June 1980', in Maitland to Private Secretary, 2 June 1980,

宣言の大枠が合意されたのは、6月4日にローマで開催された欧州政治協力の政治委員会であった。イギリスからは、マイルズ（Oliver Miles）近東北アフリカ局長とブラード事務次官代理がこの会議に出席した。協議の結果、三つの論点のいずれについても、イギリスが満足する合意が得られた⁶⁶。フランスが妥協した理由は、ヴェネツィア宣言はあくまでも第一歩であり、後の段階でよりアラブ寄りの姿勢をとればよいと考えたからだろう⁶⁷。西ドイツの慎重な姿勢も、フランスのアラブ寄りの姿勢を抑制したと考えられる⁶⁸。この会議では、宣言を発表した後に紛争当事者とのコンタクトを開始することも合意された。

サッチャー首相は、EC加盟国との協議をどのように見ていたのだろうか。彼女は外務省が主導するこのイニシアティブに完全に納得していたわけではない。この頃のサッチャーは「パレスチナ人の自決権」が何を意味するのか曖昧なことに不満を示している⁶⁹。だが、サッチャーは、5月27日に外務省でキャリントンらと、5月30日にチェッカーズでハードらと協議した末に、外務省の示した方向性を承認している。ハードはのちに、同日にEC予算への拠出金の返還交渉に関してキャリントンとギルモアに厳しい姿勢をとっていたサッチャーが、心苦しさを覚えて外務省に妥協したのではないかと推測している⁷⁰。

6月13日に開催されたヴェネツィア欧州理事会で、首脳間の協議を経た上で、ヴェネツィア宣言は合意された。イスラエル国家の生存権とパレスチナ人の自決権を承認するこの宣言について、サッチャーは「正しいバランス」の内容になったと回顧録に記している⁷¹。その後、イギリス下院議会で労働党のキャラハン党首からパレスチナ人の自決権に言及したことを批判された際にも、サッチャーはヴェネツィア宣言の文言を「完全に支持してい

FCO 93/2582, TNA. こうしたイギリスの立場は、ヨルダンが求めている立場に近かった。5月にサッチャーと会談した際にも、フサイン国王はパレスチナ人が「自決権」を行使した結果として、パレスチナとヨルダンとの結びつきが生まれることを確信していると述べている。6月3日にもヨルダンのシャラフ（Abdelhamid Sharaf）首相がイギリスの駐ヨルダン大使に対して、イスラエルの入植政策への非難、イスラエルが占領地からの撤退する必要性の再確認、「自決権」への言及、PLOを含む全ての当事者が中東和平交渉に関与することを宣言に盛り込むよう求めている。 Urwick to Moberly, 4 June 1980, FCO 93/2608, TNA.

⁶⁶ Bullard to Maitland, 5 June 1980, FCO 93/2564, TNA.

⁶⁷ ただしフランス政府の公文書に基づいた近年の研究は、フランスもアメリカとの対立を避けようとしていたのだという解釈を示している。 Dab, 'The origins of the post-Cold War order in the Middle East', p. 104.

⁶⁸ Hubert Leber, 'Chancellor Helmut Schmidt, His Policy toward Israel, and the German Responsibility for the Jewish People', <https://www.aicgs.org/publication/chancellor-helmut-schmidt-his-policy-toward-israel-and-the-german-responsibility-for-the-jewish-people/> (2022年11月17日最終アクセス)。西ドイツのゲンシャー外相の回顧録には、ヴェネツィア宣言はフランスのフランソワ＝ポンセ外相との緊密な協力の成果だと記されているが、実際には西ドイツの立場はイギリスの立場に近かった。 Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen* (Siedler, 1995), S. 220.

⁶⁹ 'Record of a Conversation between the Prime Minister and the Secretary-General of the United Nations at 10 Downing Street on Tuesday, 20 May 1980, at 1630 Hours', 22 May 1980, PREM 19/940, TNA.

⁷⁰ Douglas Hurd, *Memoirs* (Abacus, 2003), p. 288.

⁷¹ Margaret Thatcher, *The Downing Street Years* (HarperCollins, 1993), p. 90.

る」と述べている⁷²。

(3) 反響とフォローアップ

ヴェネツィア宣言が公表されると、アメリカ政府は歓迎の姿勢を示した。ヴェネツィア宣言の内容は、アメリカの中東政策と整合可能だと受け取られたのだろう。マスキー国務長官は、EC 議長国イタリアのコシガ (Francesco Cossiga) 首相がヴェネツィア宣言はキャンプ・デーヴィッド・プロセスの妨害を意図していないと明言したことに満足の意を示した⁷³。ヘンダーソン駐米大使は、アメリカにおいて EC 加盟国間の外交政策協力が今回ほどの注目を集めたことはかつてなく、「欧州共同体」が初めて外交問題に関する「勢力 (force)」としてアメリカ人に知らしめられたと記している⁷⁴。

アラブ側の反応は分かれた。ヨルダン、サウジアラビア、エジプトがヴェネツィア宣言を好意的に評価したのに対して、イラクやシリアは否定的な反応を示した⁷⁵。加えて、PLO からもヴェネツィア宣言に批判的な声が聞こえてきた。PLO のアラファート (Yasser Arafat) 執行委員会議長は、ヴェネツィア宣言について、「いくつかの新しい兆候 (some new indicators)」が見られるとしながらも、パレスチナ人の独立国家への言及がない点と、PLO が「パレスチナ人の唯一にして正統な代表」と認められていない点に不満を示した⁷⁶。

予想通り、ヴェネツィア宣言を最も厳しく批判したのはイスラエルであった。イスラエルにとっては、パレスチナ人の自決権を認めることも、PLO を交渉に関与させることも受け入れられなかった。イスラエル内閣が発表した声明の中では、PLO が「アラブの親衛隊 (Arab SS)」だとされており、PLO の和平交渉への関与を求めたヴェネツィア宣言は 1938 年のミュンヘン協定に例えられている⁷⁷。

ヴェネツィア宣言に基づいて、7 月末から 8 月にかけて EC 議長国ルクセンブルクのトルン (Gaston Thorn) 外相が、EC 加盟国を代表して中東を訪問した。このトルン使節団は、紛争当事者と中東和平について意見交換し、その後のイニシアティブの形を定める材料とすることを目的としていた。イギリスにとってトルン使節団の目的は、アラブ諸国からの注目を集めることによって、少なくともアメリカ大統領選挙が終わるまでの時間的空白を埋めることにあった⁷⁸。

⁷² *Hansard*, House of Commons, 16 June 1980, vol. 986, col. 1132.

⁷³ Washington to FCO, Telno 2247, 13 June 1980, FCO 93/2570, TNA.

⁷⁴ Washington to FCO, Telno 2251, 14 June 1980, PREM 19/296, TNA. なお、その他の西側諸国の反応は概して鈍かったが、日本は直ちにこの宣言に歓迎の姿勢を示している。Tokyo to FCO, Telno 387, 16 June 1980, PREM 19/296, TNA.

⁷⁵ Amman to FCO, Telno 226, 16 June 1980, PREM 19/296, TNA; Jedda to FCO, Telno 472, 18 June 1980, FCO 93/2570, TNA; Miles to Private Secretary, 18 June 1980, FCO 93/2570, TNA.

⁷⁶ Miles to PS/Hurd and Mallaby, 9 July 1980, FCO 93/2571, TNA.

⁷⁷ Tel Aviv to FCO, Telno 238, 16 June 1980, PREM 19/296, TNA.

⁷⁸ 例えば、近東北アフリカ局が作成したある文書には、アメリカ大統領選挙の間、EC 加

トルン使節団は、チュニジア、イスラエル、レバノン、シリア、ヨルダン、クウェート、イラク、サウジアラビア、エジプトを訪問した。アラブ諸国の中にはシリアのようにヴェネツィア宣言を批判する国もあったが、EC加盟国による中東和平への関与自体は概して歓迎された⁷⁹。他方で、イスラエルはやはり否定的な反応を示した。トルンと会談した際にベギン首相は、EC加盟国は石油目当てでイスラエルを「集団的自殺」に追い込もうとしているのだと述べ、ヴェネツィア宣言を非難している⁸⁰。

トルンの訪問で画期的だったのは、レバノンを訪問した際に、EC加盟国の代表として初めてアラファートと意見交換を行ったことである。会談が行われたこと自体は大きな成果であったが、同時にこの会談では中東和平の困難さを再確認させられることとなった。アラファートは「宣言の不公正さにショックを受けた」と語った。彼によると、犠牲者であるパレスチナ人に暴力を止めるように要求するヴェネツィア宣言は公平ではなかった。トルンはアラファートに対して、イスラエル国家の生存権を認めることでPLOの姿勢の変化を示すよう求めた⁸¹。

トルン使節団が終了してから12月の欧州理事会までの期間、欧州政治協力を特徴づけたのは英仏の対立であった。フランスは、EC加盟国首脳が包括的解決に向けての大胆な和平案を欧州理事会で打ち出すべきだと主張した⁸²。その背後には、アメリカから距離をとることによって、アラブ世界での経済的利益を確保したいという思惑があったのだろう⁸³。それに対してイギリスは、この段階で詳細な和平案を公表すれば全ての紛争当事者から批判を受け、後の段階でのEC加盟国の影響力が低下すると見ていた⁸⁴。代わってイギリスは年内にトルンが中東を再び訪問し、アメリカ大統領選挙までの時間的空白を埋めるべきだと唱えていた⁸⁵。

イギリスの慎重な姿勢の背後には、翌1981年の後半に中東和平に向けての機会が訪れる

盟9カ国は「目に見えて活動的 (visibly active)」にならねばならないと記されている。Miles to Private Secretary, 15 July 1980, FCO 93/2572, TNA.

⁷⁹ Tunis to FCO, Telno 207, 31 July 1980, FCO 93/2572, TNA; Damascus to FCO, Telno 225, 8 August 1980, FCO 93/2572, TNA; Amman to FCO, Telno 306, 11 August 1980, FCO 93/2572, TNA; Kuwait to FCO, Telno 360, 21 August 1980, FCO 93/2572, TNA; Stirling to Miles, 28 August 1980, FCO 93/2572, TNA.

⁸⁰ Tel Aviv to FCO, Telno 330 August 1980, FCO 93/2572, TNA.

⁸¹ Beirut to FCO, Telno 197, 6 August 1980, FCO 93/2572, TNA.

⁸² Luxembourg to FCO, Telno 266, 5 September 1980, FCO 93/2564, TNA; FCO to UKRep Brussels, Telno 856, 16 September 1980, FCO 93/2564, TNA; 'Summary Record of Discussion at the Lunch Given by the President of the Republic at the Elysee on Friday 19 September 1980 at 1300 Hours', undated, FCO 93/2613, TNA; 'Record of Conversation between the Lord Privy Seal and the French Minister of Foreign Affairs at the Quai D'Orsay on 19 September 1980 at 11.45 am', undated, FCO 93/2613, TNA.

⁸³ フランスの外交官の中にはそのような思惑を公言する者もいた。Graham to Miles, 16 December 1980, FCO 93/2613, TNA.

⁸⁴ 'Future Nine Action to Follow up the Thorn Mission', in Miles to Graham and Private Secretary, 10 October 1980, FCO 93/2573, TNA.

⁸⁵ Luxembourg to FCO, Telno 266, 5 September 1980, FCO 93/2564, TNA.

のではないかという期待があった。もしカーターが再選されれば、ユダヤ系コミュニティに配慮する必要がなくなり、より柔軟な政策をとるだろうと考えられた。加えて、ベギン政権下でイスラエルの経済状況が悪化しており、翌年実施されるイスラエルの選挙では、中東和平に向けてより柔軟な姿勢をとる労働党の勝利が期待できた⁸⁶。イギリスにとって EC 加盟国の役割は、あくまでも他のアクターの姿勢が変化するまでの時間的空白を埋めることだったのである。

最終的には、大胆な和平案の発表も二度目の使節団も他の加盟国からの支持を得られず、見送られることとなった⁸⁷。翌年5月に大統領選挙を控えていたジスカル・デスタンは、国内のユダヤ系に配慮する必要があったためか、最終的には和平案の公表に慎重な姿勢をとった⁸⁸。また西ドイツのシュミット首相やゲンシャー外相も、この段階で新たな宣言を出すことに反対していた⁸⁹。12月1日から2日にかけて開催されたルクセンブルク欧州理事会では、ヴェネツィア宣言の原則が再確認され、翌年以降当事者との対話を継続することが決まった⁹⁰。

その間、イギリスは独自のチャンネルを通じて、PLO にヴェネツィア宣言の定める諸原則を認めさせようと試みていた。12月2日の夜に、ベイルートでグラハム (John Graham) 外務事務次官代理がアラファートと秘密裏に接触した。イギリス外務省の高官がアラファートと接触するのは初めてのことであり、画期的な会合であった。グラハムによると、実物のアラファートは写真で見るとよりも感じが良く、流暢に英語を話した。しかし、グラハムの説得も虚しく、アラファートはイスラエル国家の生存権を認めようとしなかった⁹¹。

第四節 レーガン政権と「ヨーロッパ中東政策」の動揺、1981年

(1) イニシアティブの継続

イギリスにとって、EC加盟9カ国のイニシアティブの目的が、自治交渉が終了してからアメリカ大統領選挙までの空白期間を埋めることにあったことは前述の通りである。だが実際には、1981年以降もイニシアティブは継続することになる。その理由は、カーターが大統領選挙で敗北したことによって、1981年以降も中東和平プロセスの空白が続いたためである。1981年1月20日に発足したレーガン政権は、パレスチナ問題の解決に本腰を入れて取り組もうとしなかったのである。

⁸⁶ 'Future Nine Action to Follow up the Thorn Mission', in Miles to Graham and Private Secretary, 10 October 1980, FCO 93/2573, TNA.

⁸⁷ Luxembourg to FCO, Telno 345, 29 October 1980, FCO 93/2565, TNA.

⁸⁸ Alexander to Walden, 21 November 1980, PREM 19/760, TNA.

⁸⁹ AAPD, 1980, dok. 330.

⁹⁰ FCO to Certain Missions and Dependent Territories, Telno 124, 2 December 1980, FCO 93/2568, TNA.

⁹¹ 'Record of a Meeting with Mr Yasir Arafat, Chairman of the PLO, in Beirut on 2 December 1980', 9 December 1980, PREM 19/530, TNA.

レーガンは大統領就任以前から反共的な姿勢で知られており、対ソ批判を繰り返していた。こうした冷戦的世界観は中東の国際関係にも投影された。レーガンは大統領選に出馬する以前から、イスラエルの冷戦戦略上の価値を高く評価すべきだという見解を示していた⁹²。他方で、レーガンが中東情勢の複雑な実態を理解していたとは思われない。国務長官に就任したヘイグも、レーガンの冷戦的世界観を共有しており、中東情勢に明るくはなかった。その結果、東西冷戦の二項対立的図式の中で、イスラエルは西側の味方であり、PLO はソ連の味方だと位置づけられた⁹³。

この点に関してイギリスの考えは大きく異なっていた。イギリス外務省内では、イスラエルが「西側の要塞 (bastion of the west)」であることに否定的な見方が支配的であった。西側にとってイスラエルが有用になるのは、東西の全面戦争といった極めて例外的な状況のみだと認識されていた。例えば、中東において限定的な軍事作戦が必要になった場合でも、西側諸国はイスラエルの基地を使用できないと考えられた。それどころかイスラエルに肩入れすることは、西側諸国からアラブ諸国を遠ざけることにつながり、冷戦戦略上不利に働くと考えられていた⁹⁴。

イギリスは、前年 11 月の大統領選挙でレーガンが勝利した段階から、いかにしてレーガン政権の中東政策に影響を及ぼすかを検討し始めていた。イギリス政府内では、レーガン政権の中東政策が固まるまでには時間がかかるため、それまでの期間に影響を与えうる余地があると見られていた⁹⁵。そしてイギリスはこうした考えを他の EC 加盟国と共有しようと試みた。レーガン政権発足直前の 1 月 13 日から 14 日にかけて開催された欧州政治協力の政治委員会で、イギリスはアメリカの政策形成に影響を及ぼすべきだと主張し、フランスを除く全ての加盟国から賛同を得た⁹⁶。こうして、EC 加盟国のイニシアティブの重点は、アメリカへの働きかけに置かれるようになった。

イギリスは緊密な対米関係を活用して、レーガン政権の中東政策に影響を及ぼそうと試みた。アメリカに働きかける最初の機会は、2 月 25 日から 3 月 1 日にかけてのサッチャーの訪米であった。訪米中、キャリントンとヘイグは、米欧間には違いがあるものの、一定程度の共通点があることを確認している⁹⁷。イギリスに続いて、西ドイツのゲンシャー外相も、キャリントンと協議の上で訪米し、ヘイグに対して EC 加盟国の努力はアメリカの

⁹² Ronald Reagan, 'Recognizing the Israeli asset', *The Washington Post*, 15 August 1979, p. 25.

⁹³ Seth Anziska, *Preventing Palestine: A Political History from Camp David to Oslo* (Princeton University Press, 2018), pp. 163-167.

⁹⁴ 'The Value of Israel to the West in a Crisis should not be Overestimated', in Miles to Moberly and Maitland, 9 May 1980, FCO 93/2569, TNA. ただし、サッチャーは 1979 年夏の段階ではレーガンと同様の考えを示している。Cartledge to Wall, 15 August 1979, PREM 19/92, TNA.

⁹⁵ Washington to FCO, Telno 60, 9 January 1981, PREM 19/530, TNA.

⁹⁶ フランスは、アメリカと協議することによってアラブ諸国から独自路線を放棄していると思なされる可能性を恐れていた。The Hague to FCO, Telno 16, 14 January 1981, FCO 93/2871, TNA.

⁹⁷ Washington to FCO, Telno 707, 27 February 1981, PREM 19/1657, TNA.

努力を補完するためのものだと説明している⁹⁸。サッチャーも、4月10日にロンドンを訪れたヘイグに対して、アラブ人の「傷つきやすさ」に配慮すべきだと述べている⁹⁹。

だが、その後も米欧間の潜在的な緊張は残り続けた。レーガンは中東政策の策定にあまり関わろうとせず、ヘイグに政策策定の大部分を任せた。そしてヘイグは、イスラエルの冷戦戦略上の価値を重視していた。4月4日から6日にかけてエジプトとイスラエルを訪問したヘイグに対して、ベギンはイスラエルの冷戦戦略上の重要性を抜け目なくアピールしている¹⁰⁰。ただし、レーガン政権の内部が一枚岩でなかった点には留意が必要である。アメリカ国務省の中東専門家はイギリス政府に近い考えを持っており¹⁰¹、ワインバーガー国防長官もサウジアラビアをはじめとする穏健派アラブ諸国との関係を重視していたのである¹⁰²。

その間、EC加盟国はアラブ側に対する働きかけを継続していた。EC議長国オランダのファン・デル・クラウ（Chris van der Klaauw）外相は2月以降、紛争当事者への訪問を開始した。クラウは2月21日から27日にかけて、シリア、イラク、ヨルダンを歴訪した。この訪問では、シリアやイラクがEC加盟国の役割を歓迎する姿勢を示した点で一定の成果があった¹⁰³。しかし、クラウにはPLOの姿勢を変えることはできなかった。4月17日にダマスカスでアラファートと会談したクラウは、ひとたびパレスチナ人の独立国家が設立されれば、イスラエル国家が安全に生存権することを認めるのかどうかを尋ねたが、回答は得られなかった¹⁰⁴。

イギリスは、アラブ諸国に働きかけてPLOへの影響力を行使させようとも試みていた。その中で最も重要な機会となったのが、4月19日から25日にかけてのサッチャーのサウジアラビアおよび湾岸諸国歴訪である。サウジアラビアへのイギリスの首相の公式訪問は史上初めてのことであった。この訪問の最大の目的は武器輸出の契約を結ぶことにあったが、中東和平についても意見交換がなされた。ハード外務担当閣外相は、サウジアラビアの事実上の外相であるサウド王子に対して、アメリカの政策を変化させるためには、PLOがイスラエル国家の生存権を承認する必要があると伝えている¹⁰⁵。

前述の通り、イギリス政府内では、イスラエルで政権交代が起きれば中東和平に向けて

⁹⁸ AAPD, 1981, dok. 63; Richards to Bullard, 2 March 1981, FCO 93/2899, TNA; Bonn to FCO, Telno 168, 13 March 1981, FCO 93/2899, TNA.

⁹⁹ 'Record of a Conversation between the Prime Minister and the Secretary of State of the United States, Mr. Alexander Haig, at 10 Downing Street on Friday 10 April at 1700 Hours', 10 April 1981, PREM 19/944, TNA.

¹⁰⁰ Anziska, *Preventing Palestine*, p. 167.

¹⁰¹ Moberly to Graham, 18 June 1981, FCO 93/2900, TNA.

¹⁰² William B. Quandt, *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, Third Edition (Brookings Institution Press, 2005), p. 247.

¹⁰³ Damascus to FCO, Telno 52, 23 February 1981, FCO 93/2876, TNA; La Haye Coreu to All Coreu, 27 February 1981, FCO 93/2876, TNA.

¹⁰⁴ Marshall to Greenstock, 22 April 1981, FCO 93/2876, TNA.

¹⁰⁵ 'Record of a Meeting between the Minister of State and the Saudi Foreign Minister in Riyadh at 1530 on 19 April 1981', 20 April 1981, PREM 19/757, TNA.

の進展の契機となるだろうと考えられていた。1981年6月30日に予定されていたイスラエルの国会選挙では、リクード政権下での経済的不況を受けて、1977年の選挙で下野していた労働党が政権の座に再び咲くと予想されていた。だが、蓋を開けてみれば、リクードが僅差ながら第一党の座を維持することとなった。ベギン政権は、6月7日にイラクのオシラク原子炉施設を爆撃し、国内世論の支持を得ていたのである。1981年半ばになっても、イギリスが当初期待していたイスラエルとアメリカの姿勢の変化は実現せず、「ヨーロッパ中東政策」は先行きが見えなくなった。

(2) 英米の衝突——ファハド提案と MFO

1981年の後半には、アラブ諸国側から膠着状況を打開するための試みが出現し、「ヨーロッパ中東政策」の動向に影響を及ぼすことになる。そのきっかけは、1981年8月7日にサウジアラビアのファハド (Fahd bin Abdulaziz Al Saud) 皇太子が和平案を発表したことにある。このファハド提案は、パレスチナ人の独立国家に言及している点で、ヴェネツィア宣言と異なっていた。しかし、この和平案は、「地域の全ての国」に「平和に生存する」権利を認めており、イスラエル国家の生存権を暗黙裡に認めていた¹⁰⁶。

キャリントン外相はファハド提案を歓迎した。PLO がこの和平案を受け入れれば、イスラエル国家の生存権を暗に承認したことになり、アメリカと PLO の交渉が実現に近づくと考えられたためであった。前述の通り、アメリカは PLO に対して、対話を開始する条件としてイスラエル国家の生存権を認めるよう求めていたためである。そして、ファハド提案をめぐっては、当時からアラファートとの事前の協議を経て作成されたという噂があった¹⁰⁷。当時イギリスは1981年7月にオランダから EC 議長職を引き継いだばかりであり、同年12月までの議長国期間中に欧州政治協力の成功に寄与することを望んでいた¹⁰⁸。ファハド提案は、キャリントンにとって希望の光であった。

だが、キャリントンには悩みの種があった。9月3日にアメリカが、シナイ半島に派遣する多国籍軍監視団 (Multinational Force and Observers: MFO) への参加を求めてきたのであ

¹⁰⁶ このようにファハド提案がイスラエルの生存権を暗に承認した理由として、EC 加盟国によるヴェネツィア宣言の影響を指摘する研究者もいる。 Elie Podeh, 'From Fahd to 'Abdallah: The Origins of the Saudi Peace Initiatives and Their Impact on the Arab System and Israel,' Gitelson Peace Publications, No.24 (Jerusalem: the Harry S. Truman Research Institute for the Advancement of Peace, 2003), p. 5. 実際にファハド皇太子は、4月にサッチャーと会談した際に、EC 加盟国の努力は「前進」であると認めた上で、レーガン政権も EC 加盟国の活動を評価しているという認識を示していた。 'Record of a Conversation between the Prime Minister and Prince Fahd, Deputy Prime Minister of Saudi Arabia, in Riyadh on 20 April 1981 at 1815', 21 April 1981, PREM 19/386, TNA.

¹⁰⁷ ヨルダン政府はファハド提案を作成したのは PLO だと信じていたという。 Moberly to Craig, 6 October 1981, FCO 8/4208, TNA.

¹⁰⁸ OD (81) 14, Memorandum by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, CAB 148/198, TNA.

る。MFO は、シナイ半島からのイスラエルの撤退を監視するために、エジプト・イスラエル平和条約に基づいて設立されることとなっていた。キャリントンはMFOへの参加を躊躇した。多くのアラブ諸国が、キャンプ・デーヴィッド合意から派生したMFOに批判的だったためである。MFOに参加すれば、アラブ世界におけるイギリスの経済的利益が損なわれる恐れがあった。加えて、EC加盟国のアラブ諸国やPLOに対する影響力も低下し、PLOにファハド提案を受け入れさせることも困難になると考えられた¹⁰⁹。

MFOへの参加を躊躇するイギリスに、アメリカのヘイグ国務長官は苛立ちを募らせた。オーストラリアとニュージーランドが、同じ英連邦加盟国であるイギリスが参加しないならば、自国も参加しないという方針を示したことも事態を悪化させた¹¹⁰。10月10日、1週間ほど前に暗殺されていたサーダートの葬儀に参列するために訪問したカイロで、キャリントンはヘイグと口論になった。ヘイグはキャリントンにMFOへの参加を強く催促した。対するキャリントンは「我々にはヨーロッパ独自の政策があり、中東情勢に関するアメリカの分析を共有してはいないのです」と力強く応答した。ヘイグが怒りの表情を見せると、キャリントンは、EC加盟国はキャンプ・デーヴィッド合意の際に事前の協議を受けておらず、その責任を今になって受け入れるよう期待されても困るのだと言いつつ放った。同席していたイタリアのコロンボ（Emilio Colombo）外相はキャリントンの主張を支持したが、オーストラリアのアンソニー（Doug Anthony）副首相とカナダのマギガン（Mark MacGuigan）外相は居心地が悪そうにしていた¹¹¹。

MFOへの参加について、キャリントンは10月13日にロンドンで開催された欧州政治協力の外相会議の場で協議した。MFOへの参加について他のEC加盟国と協議した理由は、この問題が「ヨーロッパ中東政策」の行く末を大きく左右する可能性があったためである。イギリスの他にアメリカからMFOへの参加を要請されていたのは、フランスとイタリアであった。両国ともMFOへの参加自体に反対ではなかったが、イギリスが参加しないのならば参加しないという意向を示した¹¹²。

キャリントンは難しい決断を迫られた。イギリスの不参加によって、他の欧州諸国がMFOに参加しない事態となれば、対米関係を深刻に損なう恐れがあったためである。10月15日、キャリントンはブラックプールのインペリアルホテルに滞在中であったサッチャーを訪ね、MFOに参加せざるを得ないという考えを伝えた。サッチャーは、アラブ諸国との貿易が減少し、イギリス国内で失業者が増えることを懸念していたものの¹¹³、しぶしぶ

¹⁰⁹ Miles to Moberly, PS/Hurd and Private Secretary, 9 September 1981, FCO 93/2926, TNA; Moberly to Private Secretary, 10 September 1981, FCO 93/2926, TNA; Wood to Private Secretary, 11 September 1981, FCO 93/2926, TNA; Hurd to Carrington, 11 September 1981, FCO 93/2926, TNA; Miers to PS, 11 September 1981, FCO 93/2926, TNA.

¹¹⁰ Fraser to Thatcher, 12 October 1981, THCR 3/1/16, The Thatcher Papers, CAC.

¹¹¹ Richards to Miles, 12 October 1981, PREM 19/532, TNA.

¹¹² Carrington to Thatcher, 15 October 1981, PREM 19/532, TNA.

¹¹³ 'Conversation between the Prime Minister and the President of the United States on Monday 12 October at 1800 Hours while the Prime Minister was in Blackpool', undated, PREM 19/532, TNA.

MFO への参加に同意した¹¹⁴。

だが、英米の対立はこれで終わらなかった。キャリントン、MFO への参加にもかかわらず、EC 加盟国が中東和平への関心を失っておらず、ヴェネツィア宣言の定める諸原則を支持し続けていることをアラブ諸国に示したかった。そのためキャリントンは、MFO への参加に際して EC 加盟 10 カ国がヴェネツィア宣言の諸原則を再確認する共同声明を発表し、それをアメリカ、エジプト、イスラエルに送付しようと計画した¹¹⁵。

しかし、11 月 4 日に共同声明の内容を知ったヘイグは激怒し、ヘンダーソン駐米大使に電話をかけ、二時間以内に会いに来よう告げた。電話口でヘイグは共同声明を「爆弾 (bombshell)」に例え、「1956 年」にしか比較し得ないほどの深刻な帰結を招くと警告した¹¹⁶。ヘンダーソンが国務省に到着すると、ヘイグはこの声明が送付されればイスラエルは激怒し、シナイ半島の返還が危うくなるだろうと述べた。ヘイグはこのままでは米欧間とりわけ英米間の危機に発展すると脅しをかけ、ヴェネツィア宣言に言及した部分の削除を求めた¹¹⁷。

ヘイグの強硬姿勢の背後にイスラエルからの圧力があったのは間違いない。ヘイグがイスラエルに対して欧州諸国を MFO に参加させられればヴェネツィア宣言は終末を迎えるはずだと伝えていたのではないかとキャリントンは疑っていた¹¹⁸。最終的には、ヘイグの要求に従って共同声明の内容を修正するものの、ヴェネツィア宣言に言及していた元の声明を各加盟国が国内向けに（イギリスの場合は議会での演説で）使用することで、かろうじて英米の妥協が成立した¹¹⁹。だが、この出来事は、アメリカと正面から対立した際に、EC 加盟国が自立的な行動をとることの困難さを示していた。

共同声明の作成過程は、EC 加盟国間の結束が弱まっていることも浮き彫りにした。10 月 26 日に開催された外相理事会では、ギリシャが共同声明の内容に同意しない意向を示していた¹²⁰。ギリシャでは 5 日前に政権が交代しており、新政権はアラブ寄りの政策を掲げていた。フランスの行動も、イギリスにとっての悩みの種だった。1981 年 5 月に発足したミッテラン政権は、前政権の合意したヴェネツィア宣言に囚われない姿勢を示していた¹²¹。11 月に米欧の妥協が成立した後も、声明の些末な部分をめぐってギリシャとフランスが対

¹¹⁴ Whitmore to Fall, 15 October 1981, PREM 19/532, TNA.

¹¹⁵ Whitmore to Fall, 15 October 1981, PREM 19/532, TNA.

¹¹⁶ Washington to Riyadh, Telno 1, 4 November 1981, PREM 19/533, TNA.

¹¹⁷ Washington to Riyadh, Telno 2, 4 November 1981, PREM 19/533, TNA.

¹¹⁸ ‘Transcript of a Telephone Conversation between the Prime Minister and Lord Carrington on Saturday 7 November’, undated, PREM 19/533, TNA.

¹¹⁹ Washington to FCO, Telno 3302, 4 November 1981, PREM 19/533, TNA.

¹²⁰ Bullard to Graham, 26 October 1981, FCO 93/2928, TNA.

¹²¹ 大統領就任後最初にサッチャーと会談した際に、ミッテランは「ヴェネツィア宣言とは幾分か異なる路線を採ろうとしている」と述べている。これに対して、サッチャーは「ヴェネツィア宣言は公平 (fair) かつ公正 (equitable) な文書です」と応じている。‘Record of a Meeting between the Prime Minister and President Mitterrand at the French Residence, Luxembourg on Tuesday 30 June 1981 at 0900’, 30 June 1981, PREM 19/462, TNA.

立した¹²²。最終的には11月23日に声明の内容をまとめることができたが、EC議長国であったイギリスはEC加盟10カ国の結束の揺らぎを痛感させられた。

その頃、サウジアラビアの構想も行き詰まりを見せていた。10月30日に受けたインタビューの中でアラファートは、ファハド提案を歓迎する姿勢を示していた¹²³。イギリスはPLOがファハド提案を受け入れれば、アメリカがPLOとの対話を開始する契機となるだろうと期待していた。だが、11月25日にモロッコのフェズで開催された第12回アラブ首脳会議は、5時間の議論ののちに中断した。シリア、リビア、イラクは間接的な表現であってもイスラエルの生存権を認めることに激しく反発したためである。そして、シリアの圧力からか、PLOまでもイスラエル国家の生存権を認めることに反対したのであった¹²⁴。この会議の失敗は、アラブ諸国の分断の深さを象徴していた。

ただし、その後もキャリントンは、ファハド提案に期待し続けた。キャリントンは、サウジアラビアからの要請を受けて、ファハド提案は死んでおらず、議論がいずれ再開されるだろうと公的な場で発言している¹²⁵。1981年の年末には、サッチャーがファハドに宛てて、ファハド提案が示した方向性をイギリスは今後も支持し続けるというメッセージを送っている¹²⁶。だが、「ヨーロッパ中東政策」の設計者の一人であるキャリントンは、1982年4月にフォークランド諸島へのアルゼンチンの侵攻を許した責任をとって、外相を辞任することになる。

第五節 イニシアティブの終焉——国際環境の転換と10カ国の分裂、1982年

1982年6月6日、イスラエル国防軍が国境を越えて内戦中のレバノンへと侵攻を開始した。侵攻の直接の口実となったのは、6月3日に発生した駐英イスラエル大使暗殺未遂事件への報復であった。だが、この侵攻の真の目的は、PLOとシリアをレバノンから退去させることにあった。PLOがレバノン南部の拠点からイスラエル北部をロケット弾で攻撃していたためである。国境を越えたイスラエル軍は北上し、西ベイルートにPLOを包囲して砲撃を加えた。ベイルートの街は破壊され、多数の死傷者が出た。そしてイスラエルは思惑通り、8月25日にPLOをベイルートから退去させることに成功する。同時に、イスラエルはレバノンに親イスラエルのマロン派キリスト教による政権を樹立しようと図った¹²⁷。

レバノン戦争は、ヴェネツィア宣言以降のEC加盟国の緊密な外交政策協力が崩壊する

¹²² Miles to Private Secretary, 19 November 1981, FCO 93/2932, TNA.

¹²³ *The New York Times*, 31 October 1981, p. 6.

¹²⁴ Jedda to FCO, Telno 793, 6 December 1981, PREM 19/533, TNA.

¹²⁵ Ibid; 'Transcript of Interview with the Secretary of State by Mr Wout Woltz, London Correspondent of NRC/Handelsblad, 10.00 am, Monday 21 December 1981', undated, FCO 93/2895, TNA.

¹²⁶ FCO to Jedda, Telno 649, 30 December 1981, PREM 19/843, TNA.

¹²⁷ この戦争の詳細については、Ze'ev Schiff and Ehud Ya'ari, *Israel's Lebanon War*, edited and translated by Ina Friedman (Simon and Schuster, 1984), に詳しい。

契機だったとされてきた。その理由として指摘されてきたのは、EC加盟国の不一致というEC加盟国内部の問題である。前節で示したように、1981年の時点でフランスとギリシャの政権交代を受けて、EC加盟10カ国の結束は揺らぎ始めていた。特にフランスはヴェネツィア宣言の内容を完全には支持していないことを表明し、パレスチナ人の独立国家建設を支持する姿勢を明確にしていた。そして、こうしたEC加盟国の不一致はレバノン戦争によって更に深刻化したと考えられてきた。とりわけフランスがEC加盟国の枠組みを用いず、エジプトと共同で7月2日に国連安保理決議案を提出したことが、EC加盟国のイニシアティブの終焉を象徴する出来事だとされてきた¹²⁸。

こうした欧州共同体内部の変化に注目した説明は、確かに重要な一面を捉えている。EC加盟国10カ国の間でもとるべき中東政策に関するコンセンサスが失われつつあることは、当時のイギリス政府内でも認識されていた¹²⁹。だが、同時に見落としてはならないのが、欧州共同体外部のアクターの動向である。前述した通り、EC加盟国のイニシアティブを要請した国際政治上の条件は、イスラエルの非妥協性、アラブ諸国の分裂、アメリカの消極的姿勢であった。1981年にレーガン政権が発足した後もこうした状況は大きく変わってはいなかった。本章が強調したいのは、レバノン戦争を契機としてアメリカとアラブ諸国の姿勢が変化し、それに伴ってEC加盟国に果たしうる役割が変化したことである。

まずレバノン戦争は、レーガン政権の中東政策を転換させた。イスラエル軍によるレバノン侵攻の当初、アメリカ政府内では意見の対立が生じていた。ヘイグ国務長官はイスラエルが作戦を完遂することを望んだが、レーガンはヘイグの考えを支持しなかった。レーガンはイスラエル軍によるベイルートの破壊に衝撃を受けており、ベギン政権への不満を募らせていたのである¹³⁰。こうした対立の結果、ヘイグは国務長官を辞任し、代わって7月16日にシュルツ（George Shultz）が国務長官に就任することとなった。パレスチナ問題の重要性を認識していたシュルツの主導の下で、レーガン政権の中東政策は大きく転換した。7月中旬から8月にかけて、アメリカ政府内では新たな中東政策の策定に向けて周回準備が進められた¹³¹。

1982年9月1日、レーガンは在任中唯一となる中東和平を主題とした演説を行った。そこで発表されたいわゆるレーガン・プランは、キャンプ・デーヴィッド合意の延長線上にあったものの、それまで曖昧にされていた移行期間終了後の西岸地区・ガザ地区の最終的地位が明確に示していた。レーガン・プランは、イスラエルによる占領地の併合とパレスチナ人の独立国家の設立の両方に反対し、ヨルダン・オプションでの解決を望むことを明確に打ち出していた。そして、この提案はイスラエルに対して、西岸地区・ガザ地区から

¹²⁸ Nuttall, *European Political Co-operation*, pp. 220-221; Panayiotis Ifestos, *European Political Cooperation*, pp. 509-511.

¹²⁹ Lampert to NENAD, 19 May 1982, FCO 93/3258, TNA.

¹³⁰ Anziska, *Preventing Palestine*, pp. 206-208.

¹³¹ George P. Shultz, *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State* (Scribner, 1993), pp. 85-96.

の撤退と、入植の即時中止を求めている¹³²。

レーガン政権は、ベギンがこの提案を受け入れるとは期待していなかった。むしろこの提案は、イスラエルに圧力をかけつつ、PLO とヨルダンの連合に期待をかけることを狙ったものであった。予想された通り、この提案の内容を休暇中に知ったベギンは激怒したという¹³³。

次にレーガン・プランに応じる形でアラブ側に変化が生じた。9月8日にモロッコの古都フェズに集まったアラブ諸国の首脳たちは和平案を発表した。このフェズ提案は、前年に出されたファハド提案の延長線上に位置しており、ファハド提案よりも曖昧な形ではあったがイスラエル国家の生存権を間接的に認めていた。注目すべきは、PLO が会議に参加し、この提案を支持していた点にあった。サウジアラビアの精力的な外交の結果、シリアすらもこの提案を受け入れていたのである¹³⁴。この和平案は、それまで深刻に分裂していたアラブ諸国の間に、コンセンサスが形成され始めたことを意味していた。

イギリスは両提案を歓迎した。両提案はヴェネツィア宣言と同一の内容ではなかった。レーガン・プランはヨルダン・オプションを明言し PLO を交渉から排除した点で、それに対して、フェズ提案はパレスチナ人国家の設立を唱える点で、ヴェネツィア宣言と異なっていた。だが、レーガン・プランはレーガン自身が中東和平に本腰を入れて取り組もうとしていることを示しており、中東和平にとっての進展だと考えられた。また、フェズ提案についても、アラブ諸国が結束し、曖昧な表現ではあるが条件つきでのイスラエル国家の承認に近づいた点が進展だと評価された¹³⁵。

その後、アメリカ政府からの説明を受けたイギリスは、レーガン・プランの内容は大部分でヴェネツィア宣言に示されている EC 加盟国の共通の立場に近いと考えた。そもそもイギリス政府にとって「自決権」という概念は、パレスチナ人の独立国家だけではなく、パレスチナ人とヨルダンの連合を含んでいた。そして、前述の通りサッチャーは明確に後者を望んでいたのである。レーガン・プランとイギリスの立場の差は、「大部分で提示の仕方の相違」だと考えられた¹³⁶。他の EC 加盟国もレーガン・プランを歓迎する姿勢を示しており¹³⁷、EC 加盟国 10 カ国の外相たちは9月20日にレーガン・プランとフェズ提案の

¹³² ‘Address to the Nation on United States Policy for Peace in the Middle East’, 1 September 1982, *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan, 1982, Book II*, pp. 1093-1097.

¹³³ Anziska, *Preventing Palestine*, pp. 212-213.

¹³⁴ Madiha Rashid al Madfai, *Jordan, the United States and the Middle East Peace Process, 1974-1991* (Cambridge University Press, 1993), p. 122.

¹³⁵ Miles to Leahy and Private Secretary, 16 September 1982, FCO 93/3238, TNA. レーガン・プラン自体には「自決権」という概念は使われていない。だがシュルツがピムに宛てて送ったメッセージには、レーガンがパレスチナ人が自らの将来を決める権利を持つことを支持していると記されている。 Washington to FCO, Telno 2910, 1 September 1982, PREM 19/1089, TNA.

¹³⁶ Miles to Leahy and Private Secretary, 16 September 1982, FCO 93/3238, TNA.

¹³⁷ フランスもレーガン・プランを好意的に評価している。 Paris to FCO, 7 September 1982, FCO 93/3260, TNA.

双方を歓迎する共同声明を発表した¹³⁸。

他方でこうした変化は EC 加盟国のイニシアティブの「終焉」を意味していた。アメリカの和平提案を受けてヨルダンと PLO が交渉を進める中、もはや EC 加盟国が空白を埋める必要性はなくなったためである。EC 加盟国の枠組みの強みは「目立つ」ことにあったが、当事者が秘密裏に交渉を進める中で、こうした強みが活かされうる機会は少なかつたろう。EC 加盟国が実現困難な和平案を示せば、過剰な期待を抱いた PLO がヨルダンやアメリカとの交渉に真剣に取り組まなくなるのではないかという懸念もあった¹³⁹。また EC 加盟国の内部でコンセンサスを形成することも難しくなる中で、イギリスにとっては、EC 加盟国の枠組みを活用するよりも、アメリカに直接働きかける方が影響力を行使しやすくなったと考えられる。EC 加盟 10 カ国によるイニシアティブが終焉した背後では、欧州共同体内部の変化だけではなく、欧州共同体外部の変化も働いていたのである。

その後、サッチャー政権期を通じて、中東和平に向けての EC 加盟国の協力は 1980 年代初頭ほど活発化することはなかった。もちろん EC 加盟国は折に触れて共同声明を発表し、紛争当事者やアメリカに行動を促し続けた。例えば、ヨルダンと PLO の交渉が失敗に終わった後の 1987 年に、EC 加盟 12 カ国はパレスチナ問題に関する国際会議を支持する共同声明を出している¹⁴⁰。ただし、こうした共同声明を「イニシアティブ」と見なすことはできないだろう¹⁴¹。原油価格の低下やソ連の脅威の減少も、こうした慎重なアプローチの背景になっていたかもしれない。中東和平において EU 加盟国が再び大きな役割を果たす機会には、オスロ・プロセスが停滞し始める 1990 年代後半を待たなければならない。

おわりに

イギリスが EC 加盟国の枠組みを選択した背景には、パレスチナ問題を取り巻く複雑な国際政治の構図があった。1979 年 4 月から 1982 年 9 月までの間、パレスチナ問題の解決に向けての動きは停滞していた。イスラエルは非妥協的であり、アラブ諸国は分裂し、アメリカは役割を果たすことに消極的になっていった。こうした状況は中東地域全体の不安定化を招いており、原油価格の更なる高騰や、同地域におけるソ連の影響力拡大につながる恐れもあった。

こうした状況の中で、イギリスの政策決定者が目指したのは、アメリカがパレスチナ問

¹³⁸ *Bulletin of the European Communities*, vol. 15, no. 9 (1982), p. 53. イギリス政府内では、アメリカの姿勢の変化は EC 加盟国の努力の成果だと考えられていた。‘Arab/Israel: Medium Term Prospects’, in Holmes to Coles, 11 February 1983, PREM 19/1088, TNA.

¹³⁹ 当時のイギリスは、アラブ諸国に対してパレスチナ人の独立国家という目標に固執しないように働きかけようとしていた。Acland to PS/Hurd, 18 October 1982, FCO 93/3239, TNA; Holmes to PS/PUS, 20 October 1982, FCO 93/3239, TNA.

¹⁴⁰ ‘Statement on the Middle East’, 23 February 1987, in *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, vol. 3, no. 1, (1987), pp. 102-103.

¹⁴¹ Ifestos, *European Political Cooperation*, pp. 514-515.

題に本腰を入れて取り組むまでの時間的空白を埋めることだった。イギリスは、仮に EC 加盟 9 ヶ国が結束して行動できたとしてもパレスチナ問題を解決するのは不可能だと考えていた。イスラエルに有効な圧力をかけられるのはアメリカだけであったためである。EC 加盟国にできることは、アラブ諸国に中東和平の停滞を感じさせないことであり、可能であれば後の段階でアメリカが活動しやすい状況をつくり出すことにあった。

イギリスが独力ではなく EC 加盟国の枠組みを活用してイニシアティブを遂行しようとした理由も、こうしたイニシアティブの目的に照らして理解される必要がある。他の EC 加盟国と共同歩調をとることの利点一つは、影響力の向上にあった。アラブ諸国に対して、中東和平に向けての推進力が失われていないことを示すためには、イニシアティブが注目を集める必要があった。その点で、イギリス単独で動くよりも、多くの国が参加している枠組みを用いた方が、大きなインパクトを期待できたのである。

もう一つの利点は、他の EC 加盟国と共同歩調をとることで、予想される批判からの隠れ蓑にすることが期待できたことである。パレスチナ問題の性格上、全ての当事者から歓迎される提案を出すことは不可能であり、場合によってはイスラエルと急進派アラブ諸国の双方から批判を浴びるリスクもあった。また、サッチャー政権はイギリス国内のユダヤ系コミュニティから非難を浴びることも懸念していた。こうした中で、多くの加盟国が所属している枠組みを使えば、非難の矛先を分散できると考えられたのである。加えて、PLO と対話する際にも、国内政治上の理由から閣僚が PLO 幹部に会えないイギリスにとって、EC 議長国が PLO との対話を代行してくれることは都合がよかった。

以上に加えて、中東におけるイギリスの利害の複雑さも、EC 加盟国の枠組みが使われた背景にある。具体的には、EC 加盟国の枠組みを使うことには、他の EC 加盟国の抜け駆けを阻止できるという利点もあった。イギリスには、他の EC 加盟国と共有している利益ばかりではなく、武器輸出のようにフランスをはじめとする他の EC 加盟国と競合している利益もあった。当時のイギリス政府内でとりわけ懸念されていたのは、アラブ諸国からイギリスが他の欧州諸国と比べてイスラエル寄りの立場をとっていると見られていることだった。他の EC 加盟国と足並みを揃えることができれば、中東地域において他の EC 加盟国と対等な立場で経済的に競争できると考えられたのである。

EC 加盟国のイニシアティブは、多くの点でイギリスの思惑通りに進まなかった。第一章で扱ったアフガニスタン問題とは異なり、EC 加盟国の路線がアメリカの路線としばしば対立したためである。イギリスは EC 加盟国のイニシアティブはアメリカの中東政策と矛盾しないと考えていた。だがアメリカはイスラエルからの圧力に影響されやすく、しばしば EC 加盟国の活動を自国の政策を妨害する試みだと解釈した。その結果、イギリスは 1980 年 5 月には安保理決議 242 号を補完する決議案の提出を断念せざるを得なかった。さらに 1981 年の秋には、MFO への参加をめぐる対立が英米関係の危機に発展し、結局イギリスは譲歩を強いられた。こうした経験は、アメリカが本気で妨害を試みた場合に、EC 加盟国が独自の立場を貫き通すことの困難さを示していた。

ではイギリスは EC 加盟国の枠組みを活用することで何に成功したのだろうか。一つは、時間的空白を埋めることである。EC 加盟国の活動は、1980 年 6 月から 1982 年 9 月までの 2 年間、中東和平プロセスの政治的空白を埋める役割を果たした。多くのアラブ諸国は、程度の差はあれども EC 加盟国の活動が有益であることを認めていた¹⁴²。この期間を通じて、ソ連はシリアを除いては影響力を拡大できず、石油の禁輸が西側諸国に対する「兵器」として使われることもなかった。キャリントン、ヴェネツィア宣言について、穏健かつ宥和的な勢力を手助けするための「ささやかな貢献」をなしたのだと回顧している¹⁴³。こうした「貢献」は、他の EC 加盟国との協調なしには実現しなかっただろう。

もう一つは、アラブ世界におけるイギリスの経済的利益の増進である。EC 加盟国がパレスチナ問題について足並みを揃えたことで、イギリスにとっては武器輸出の分野においてフランスと対等な条件で競争することが可能になった。事実、この時期にイギリスの中東への武器輸出は大幅に拡大している¹⁴⁴。1982 年までにイギリスの武器輸出総額に占める中東の割合は、5 割以上となっていた¹⁴⁵。1982 年秋に EC 加盟国のイニシアティブが終焉した後も、イギリスはヴェネツィア宣言の諸原則を支持し続けることで、アメリカと比べてアラブ寄りの立場をとっているように見せることができた。

中東和平のイニシアティブそれ自体を主導したのも、他の EC 加盟国との協力を選択したのも、サッチャー首相ではなく、外務省であった。その背景には、キャリントンやハード外務担当閣外相が EC 加盟国の国際政治上の役割に期待してきたこともある。他方で、トムキス近東北アフリカ局長やモバリー事務次官代理といった外務省のアラビストたちも、EC 加盟国の枠組みの実際上の利点を認識していた。このことは、第一章で紹介したアフガニスタン中立・非同盟化構想と同様に、第三世界における複雑な地域の実情が EC 加盟国の枠組みの活用を必要としたことを示している。

ヴェネツィア宣言とその後のイニシアティブは、一般のイギリス国民にとっては大きな成果とは映らなかっただろう。だが、この経験は少なくともイギリス政府内では、欧州政治協力の代表的事例として記憶された。第六章で述べるように南アフリカ政策に EC 加盟国の枠組みを活用するに際して、ヴェネツィア宣言はインスピレーションの源となった。ハードは外相就任後の 1990 年代に発表した論文の中で、欧州政治協力による EC 加盟国の政策収斂を示す例として、1980 年代の中東政策を挙げている¹⁴⁶。パレスチナ問題をめぐるイニシアティブは、イギリスの政策決定者たちが欧州政治協力を考える際に、第四章で検

¹⁴² ヨルダンのフサイン国王は、レーガン・プランとフェズ提案が発表された後に、「ヨーロッパ」とりわけイギリスの果たした役割について熱っぽく語っていたという。FCO to Peking, Telno 451, 24 September 1982, PREM 19/1087, TNA.

¹⁴³ Carrington, *Reflecting on Things Past*, p.341.

¹⁴⁴ Mark Phythian, “‘Batting for Britain’: British arms sales in the Thatcher years”, *Crime, Law & Social Change* 26 (1997), pp. 271-300.

¹⁴⁵ ‘Middle East’, in Fall to Coles, 25 July 1983, PREM 19/1155, TNA.

¹⁴⁶ Douglas Hurd, ‘Developing the Common Foreign and Security Policy’, *International Affairs* 70: 3 (1994), pp. 422.

討するフォークランド戦争と並んで頻繁に想起される事例となったのである。

第三章 二つのイニシアティブの不協和音 ——「ロンドン報告」とゲンシャール・コロombo・プラン、1979-1983年——

はじめに

欧州統合を「超国家的統合」と同一視する見方は、多くの批判にもかかわらず未だに強固である¹。こうした見方は、欧州統合の通史において、1980年代におけるEC加盟国の外交政策協力の「発展」が描かれる際にも投影されてきた。そこで焦点が当てられるのは、EC枠外の政府間主義的協力として始まった欧州政治協力が、単一欧州議定書によって条約上の基礎を与えられ、最終的には共通外交・安全保障政策としてEUの柱構造の一つに位置づけられる過程である。そこでは同時に、共通外交・安全保障政策が大部分で「政府間主義的」協力を留まったがゆえに、外交政策分野における統合の「限界」が強調されるのが一般的である²。

もちろん、こうした見方が全くの的外れだとは言えない。必ずしも全てが「超国家的統合」の構想ではないものの、政治統合の将来像から逆算する形で外交政策協力を組織しようという動きは、1980年代に高まりを見せていたためである。例えば、1981年1月に西ドイツのゲンシャール外相が提起した「共通外交政策」構想は、「欧州連合」の未来像に関連づける形で外交政策協力を組織しようとした構想であった。そしてこうした構想は、第五章や第七章で示すように、1980年代を通じて議論され続けた。政治統合に向けての機運の高まりを無視して、当時の欧州政治協力を理解することはできないのである。

だが、注意すべきは、この種の構想ばかりに注目が集まることによって見えなくなる側面があることである。結局のところ1980年代に欧州政治協力という枠組みに生じた変化の多くは、「政府間主義」から「超国家主義」へと向かう変化ではなかったためである³。この時期に欧州政治協力がいかなる形で変化したのかを理解するためには、異なる文脈を視野に入れる必要がある。

本章が扱うイギリスによる欧州政治協力の「改良⁴」の試みは、「政府間主義」と「超国

¹ 統合の「進歩史観」に対する代表的な批判として、Mark Gilbert, 'Narrating the Process: Questioning the Progressive Story of European Integration', *Journal of Common Market Studies* 46: 3 (2008), pp. 641-662. 日本語では、能勢和宏『初期欧州統合 1945-1963——国際貿易秩序と「6か国のヨーロッパ」』京都大学学術出版会、2021年、9-14頁、がこうした見方を相対化する必要性を唱えている。

² 例えば、欧州統合史の代表的な通史である以下の著作では、共通外交・安全保障政策が「不十分な性格 (unsatisfactory nature)」に留まったとされている。Desmond Dinan, *Europe Recast: A History of European Union*, 2nd Edition (Palgrave Macmillan, 2014), p. 241.

³ 1980年代の欧州政治協りに生じた最大の変化である常設事務局の設置については、第五章で取り上げる。

⁴ 当時のイギリス外務省の文書を見ると、「改良 (improvements)」という言葉の他に、「強化 (strengthening)」という言葉も頻繁に使われている。

家主義」の二項対立的図式の中で見落とされてきた事例の一つである。1980年10月、イギリスのキャリントン外相は、欧州政治協力の「改良」を提起した。加盟国による協議の結果、翌1981年の10月には、「ルクセンブルク報告」「コペンハーゲン報告」に次ぐ欧州政治協力の第三の報告書である「ロンドン報告」が合意されることになる。「ロンドン報告」は、欧州政治協力のあり方を根本から変えたわけではないものの、欧州政治協力の作動の仕方に少なからぬ影響を与えることになる。

「超国家的統合」に抗った加盟国として知られるイギリスが欧州政治協力の「改良」を求めた事実を、どのような文脈の中で理解すればよいのだろうか。イギリスによる欧州政治協力「改良」の試みを本格的に検討した研究は、管見の限り見当たらない。ゲンシャールの構想について数多くの研究が生み出されてきたのとは対照的である⁵。ただし、欧州政治協力の通史的研究の中では、この試みについての言及がしばしば見られる。それによると、イギリスの提案は「プラグマティック」な性格であり、ソ連のアフガニスタン侵攻後にEC加盟9カ国の対応が遅れたことへの反省に由来しているとされる⁶。こうした指摘は確かにイギリスのイニシアティブの一側面を捉えているが、その全体像が明らかにされているとは言い難い。

本章は、当時のイギリス政府の公文書を分析することで、イギリスがいかなる理由から欧州政治協力の「改良」を試みたのかを明らかにする。その際、イギリスによるこの試みが、当時イギリスが欧州共同体の内部と外部のそれぞれで直面していた課題とどのように関連していたのかに注意を払う。また、同時期に西ドイツのゲンシャール外相が提起した「共通外交政策」構想へのイギリスの対応も分析することで、イギリスの提案の特質を浮かび上がらせる。そうすることによって1980年代における欧州政治協力の変化を従来よりも立体的に描くための手がかりが得られるだろう。

以下では、まず第一節でサッチャー政権が発足した1979年当時の欧州政治協力の機構を

⁵ ゲンシャールの構想は、イタリアのコロンボ外相との共同でのイニシアティブに発展したことから、「ゲンシャール・コロンボ・イニシアティブ」「ゲンシャール・コロンボ・プラン」などと呼ばれる。代表的な研究として、Joseph H.H. Weiler, 'The Genscher-Colombo Draft European Act: The Politics of Indecision', *Journal of European Integration* 6: 2-3 (1983), pp. 129-153; Pauline Neville-Jones, 'The Genscher/Colombo Proposals on European Union', *Common Market Law Review* 20: 4 (1983), pp. 657-699; Gianni Bonvicini, 'The Genscher-Colombo Plan and the "Solemn Declaration on European Union" (1981-1983)', in Roy Pryce (ed.), *The Dynamics of European Union* (Croom Helm, 1987), pp. 174-187; Ulrich Rosengarten, *Die Genscher-Colombo-Initiative: Baustein für die Europäische Union* (Nomos, 2008); Ulrich Lappenkuper, 'Hans-Dietrich Genscher, Emilio Colombo und der Kampf gegen die „Eurosclerose“', in Michael Gehler und Maddalena Guiotto (Hrsg.), *Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland in Europa: Dreiecksverhältnis in seinen wechselseitigen Beziehungen und Wahrnehmungen von 1945/49 bis zur Gegenwart* (Böhlau Verlag, 2012), S. 225-242; Deborah Cuccia, 'The Genscher-Colombo Plan: A forgotten page in the European Integration History', *Journal of European Integration History*, 24: 1 (2018), pp. 59-78, などがある。

⁶ Nuttall, *European Political Co-operation*, pp. 175-180; Ifestos, *European Political Cooperation*, p. 292.

概観した上で、続く第二節においてイギリスがいかなる理由から欧州政治協力の「改良」を提起したのかを検討する。その上で、第三節ではゲンシャーによる「共通外交政策」構想へのイギリスの反応に注意を払いつつ、1981年10月に「ロンドン報告」が合意されるまでの過程を描く。そして第四節において1981年11月に提起されたゲンシャー・コロombo・プランにイギリスがいかに対応したのかを確認した上で、最後に本章の結論をまとめる。

第一節 欧州政治協力の機構

初期の欧州政治協力の機構は、1970年10月に作成された「ルクセンブルク報告」と、その2年半後の1973年7月に作成された「コペンハーゲン報告」によって確立された。このように報告書に基づいて設立された欧州政治協力には、条約上の基礎が欠けており、法的にECの枠外にあった。サッチャー政権が発足した1979年においても、こうした欧州政治協力の基本的なあり方は、1970年代初頭に成立した頃から変わっていなかった⁷。

欧州政治協力の機構は、重層的な会議体から成っていた。その頂点にあったのは、年4回（非公式のものを含めると10～20回程度）開催されていた外相会議（Ministerial Meeting）である。外相会議では「重大な国際問題」について理解を深めるために情報交換が行われ、共同行動に向けての立場の調整が行われた。そこでの意思決定はコンセンサスによってなされ、法的義務は発生しなかった。また常設事務局も設置されず、半年ごとに交代する議長国の外務省が持ち回りで会議を計画・準備していた。

欧州政治協力には、外相会議の他にも、加盟国の外交官が参加する様々な会議があった。その中でも特に重要なのが、政治委員会（Political Committee）と作業部会（Working Group）である。政治委員会は、各国外務省の政務局長（Political Director）が意見交換する場であり、通常毎月開催されていた。また政治委員会は欧州政治協力の運営において中心的な機能を担っており、外相会議に向けての準備や、作業部会の指揮・監督も行っていた。これに対して、作業部会は特定の地域や問題に応じて設置され、各加盟国外務省においてその分野を担当している外交官たちが意見交換し、その結果を政治委員会に報告していた。

これらに加えて、各国外務省に置かれた欧州連絡官（European Correspondant）たちが参加する欧州連絡官グループ（Group of “Correspondants”）も設置された。欧州連絡官の役割は、政治協力の実施状況を監視し、その問題点を検討することにあつた。また加盟国の大使館も欧州政治協力の重要な機能を担っていた。議長国の首都にある各加盟国の大使館は、

⁷ 欧州政治協力の制度的な発展については、Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation* (Cambridge University Press, 2004), に詳しい。邦語では、辰巳浅嗣『EUの外交・安全保障政策——欧州政治統合の歩み』（成文堂、2001年）に詳細な説明がある。また本章が対象とする1980年代初頭の時点での欧州政治協力の様子については、田中俊郎「EC加盟国の政治協力——その10年の歩み」『日本EC学会年報』第2号、1982年、110-133頁、に詳しい。

議長国から欧州政治協力に関するブリーフィングを受けていた。また第三国にいる EC 加盟国の大使たちも頻繁に意見交換を行っていた。さらに、各加盟国の外務省は COREU と呼ばれるテレックス電信網で結ばれており、頻繁に情報交換がなされていた。

欧州政治協力は「政府間主義的」な枠組みだったと言われる。こうした理解の仕方は、意思決定がコンセンサスによってなされるという意味では妥当である。だが、欧州政治協力には「政府間主義」という概念では上手く捉えられない面もある。欧州政治協力は、各国が国益を実現するために交渉する場であると同時に、意見交換によって共通の利益を発見する場でもあった。そこで生じていたのは、外交官たちの「社会化 (socialization)」である。欧州政治協力の会合は少人数で行われ、そこに参加している外交官たちには「クラブに所属している感覚」があったとされる⁸。このような特徴ゆえに、欧州政治協力は純粋な「政府間主義」というよりも、むしろ「政府横断的 (transgovernmental)」な性格を持っていたのだと考える研究者は少なくない⁹。

1970 年代初頭に創設された欧州政治協力は、1970 年代半ば以降どのように変化したのだろうか。注意すべきは 1970 年代後半においては、政治統合の「前進」に向けての加盟国レベルでの動きが停滞していたことである。1975 年 12 月に公表された「ティンデマンス報告」は、「欧州連合」を構成する第一の要素として、外部世界に対する「共同戦線 (united front)」を挙げている。そこでは「欧州連合」を実現するために、EC と欧州政治協力を一元化する方向性が示された。だが、当時の EC 加盟国の首脳たちは経済危機への対処を優先すべき課題と見ていたため、この報告書は事実上棚上げにされたのである。

だからといって 1970 年代の欧州政治協力が静態的であったわけではない。むしろ欧州政治協力は、「政府間主義」から「超国家主義」への移行としては捉えられない形で変化していた。その中で最も重要なのは、EC と欧州政治協力の「一貫性」を担保するために、1974 年に欧州理事会が設置されたことである。1970 年代半ば以降、欧州理事会の場ではほぼ毎回のようには外交政策上の課題が議論されることになる¹⁰。外相たちによる共同声明に留まらず、首脳間で合意された「宣言」を発表することによって、EC 加盟国間の外交政策協力への注目は以前よりも高まることとなった¹¹。

⁸ Simon J. Nuttall, *European Foreign Policy* (Oxford University Press, 2000), p. 272.

⁹ 欧州政治協力をこのように理解する代表的な研究として、Smith, *Europe's Foreign and Security Policy*, がある。また「政府横断的關係」という概念を考案した論文として、Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, 'Transgovernmental Relations and International Organizations', *World Politics* 27: 1 (1974), pp. 39-62, を参照。

¹⁰ 1975 年から 1986 年にかけて開催された 35 回の欧州理事会のうち、外交政策協力についての協議がなされなかったのは 4 回だけであった。Emmanuel Mourlon-Druol, 'Steering Europe: Explaining the Rise of the European Council, 1975-1986', *Contemporary European History* 25: 3 (2016), pp. 415-416.

¹¹ Emmanuel Mourlon-Druol, 'More than a Prestigious Spokesperson: the Role of Summits/the European Council in European Political Cooperation, 1969-1981', in François Foret and Yann-Sven Rittelmeyer (eds.), *The European Council and European Governance: The Commanding Heights of the EU* (Routledge, 2014), pp. 46-47.

もう一つの重要な変化は、作業部会の数の増加である。「コペンハーゲン報告」が作成された1973年当時、欧州政治協力での協議の対象となっていた課題は、事実上CSCEと中東和平の二つだけであり、作業部会は四つしか存在しなかった。だがその後、キプロス危機や南アフリカにおけるアパルトヘイトといった様々な課題への対処を迫られる中で、作業部会の数が増加し、1980年3月には15になっていたとされる¹²。こうした変化に伴って、欧州政治協力に参加する外交官の数も増えていった。欧州共同体の域外世界で発生する課題への対応が積み重ねられるうちに、外交官たちの政府横断的ネットワークが拡大し、各国外務省が密接に結びつけられていったのである。そして、こうした変化は、イギリスによる欧州政治協力「改良」の試みの前提となるのである。

第二節 欧州政治協力「改良」の試みの始動、1979年11月—1980年12月

(1) 1970年代末の欧州政治協力と第三世界

従来、イギリスが欧州政治協力の「改良」を思い立った契機は、ソ連のアフガニスタン侵攻後にEC加盟9カ国の対応の遅さを目の当たりにしたためだと理解されてきた¹³。確かにアフガニスタン侵攻後の初動の遅れを契機として、欧州政治協力の「改良」に向けての機運が高まったのは事実である。だが実のところ、アフガニスタン侵攻以前の1979年11月の時点で、イギリス外務省内に欧州政治協力の「改良」を望む声は存在したのである。

イギリス外務省内で最初に欧州政治協力の「改良」を提起したのは、ハード閣外相であった。当時中東政策を担当していたハードは、11月23日に「政治協力の中央機構」の強化を検討すべきだとギルモア王璽尚書に提起している¹⁴。ハードが意識していたのは、第二章で取り上げたEC加盟国による中東和平のイニシアティブである。1979年10月22日から23日にかけて開催された中東大使会議の場で、ハードは欧州政治協力の機構の弱さに懸念を示していた¹⁵。中東和平においてEC加盟国が役割を果たすためには、「複雑かつ集中的な」協力を可能とする強力な機構が不可欠であった¹⁶。

加えて、ハードは11月4日に発生した在イラン・アメリカ大使館人質事件も念頭に置いていた。この事件の発生後、EC加盟9カ国は共同で、11月8日、10日、20日にイラン政府に、同国の国際法違反を非難し、人質解放を求めるデマルシェを実施している。11月20日にはEC加盟9カ国の外相たちも、イランの国際法違反を非難し、人質解放を求める共同声明を発表している。加えてEC加盟9カ国は、大使館が収集した現地の情報をアメリ

¹² 'Secretary of State's Interview with Dr Arrigo Levi, La Stampa, 24 March, 1030 AM', in Cooper to FitzHerbert and Private Secretary, 21 March 1980, FCO 98/928, TNA.

¹³ Nuttall, *European Political Co-operation*, p. 175; Ifestos, *European Political Cooperation*, p. 292.

¹⁴ Hurd to Gilmour, 23 November 1979, FCO 98/657, TNA.

¹⁵ 'Record of Discussions, Middle East Heads of Mission Conference, Foreign and Commonwealth Office, 22/23 October 1979', undated, FCO 93/2194, TNA.

¹⁶ Hurd to Gilmour, 23 November 1979, FCO 98/657, TNA.

カ政府に提供してもいた¹⁷。そしてハードによると、イラン・アメリカ大使館人質事件のような「素早く明確な行動」が必要とされる機会は、今後も繰り返されると想定された¹⁸。

ハードの提言を受けて、イギリスの政務局長として欧州政治協力の政治委員会に出席していたブラード事務次官代理も、欧州政治協力の「改良」が望ましいことに同意した。ただしブラードは既存の機構を大きく変えるのではなく、欧州政治協力の「安定性」を向上させることを望んだ。ブラードによると、欧州政治協力の機構は常にではないが上手く機能している時もあり、その状態を常に継続させることができれば、それだけで大きな改善になるのだった¹⁹。ハードとブラードの意見を受けて、ギルモアはこの問題を検討するための会議を年が明けてから開催することを承認した²⁰。

こうした中で 12 月末に発生したのがソ連のアフガニスタン侵攻だった。EC 加盟 9 ヶ国の外相たちが侵攻後初めて顔を合わせたのは、アミンの殺害から 3 週間近くが経過した 1 月 15 日の外相理事会であった。このように初動が遅れた理由は、クリスマス休暇に議長国の交替が重なったためであった。その後、キャリントンは 2 月 5 日の外相理事会の合間に、記者たちに対して、EC 加盟国の対応の遅さへの不満を口に出している²¹。アフガニスタン侵攻は、欧州政治協力の「継続性」と「即応性」を高める必要性を痛感させる機会となったのである。

以上からわかるように、イギリスは、1970 年代末に欧州域外世界、とりわけかつて帝国の一部であった第三世界の地域で実際に発生していた様々な課題を念頭に置いて、欧州政治協力の「改良」が必要だと認識したのである。そこで問題にされたのは、EC 加盟国が数多くの課題への対処を迫られる中で、欧州政治協力の「安定性」「即応性」「継続性」を確保することであった²²。そこには、政治統合の未来像から逆算する形で、必要な外交政策協力のあり方を考えようという発想は見られないのである。

(2) イギリス外務省内での準備

イギリス外務省内で欧州政治協力の「改良」が初めて本格的に協議されたのは、2 月 6 日にギルモア王璽尚書が主催した会議の場であった。そこでは、「政治協力の構造や基礎を変えるような大きなイニシアティブ」を始めるのではなく、「政治協力を効果的にするた

¹⁷ Gäinar, *Aux origines de la diplomatie européenne*, pp. 540-542.

¹⁸ Hurd to Gilmour, 23 November 1979, FCO 98/657, TNA.

¹⁹ Bullard to PS/LPS, 26 November 1979, FCO 98/657, TNA.

²⁰ 当時、ギルモアはローデシア問題への対応に忙殺されており、すぐには時間がとれなかったようである。 Bullard to FitzHerbert, 20 December 1979, FCO 98/657, TNA.

²¹ *The Times*, 6 February 1980, p. 1. キャリントンは、ベルギーのシモネ (Henri Simonet) 外相に対して 2 月 5 日の会談は「大失敗」だったと語っている。ただし、キャリントンが不満を持っていたのは「重要な議題についてほとんど議論がなされなかった」点であり、とりわけ議長国イタリアの議事進行であった。

²² Hannay to Cooper, 29 January 1980, FCO 98/928, TNA.

めの控えめな提案」を示すことが合意された²³。その後、3月21日には、再び外務省内で会議が開催され、後述する三つの改善策を閣僚レベルで提案することが合意された。そして、3月末にはキャリントン外相がイニシアティブの実行を了承することとなる²⁴。

このように書くと、イギリスのイニシアティブがスムーズに実行に移されたかのように思われるかもしれない。だが、実のところイギリスは、2月から3月にかけて二度、他のEC加盟国に欧州政治協力の「改良」を提案し、いずれも失敗していたのである。まず、2月12日から13日にかけて開催された政治委員会の合間に、ブラード事務次官代理が緊急事態が発生した際に自動的に協議を行うためのメカニズムが必要だと提起したが、フランスが反対の姿勢を示した。ブラードの考えでは、フランスは欧州政治協力によって自らの手を縛られるのを嫌っているのだった²⁵。次に、3月13日に開催された欧州連絡官グループでは、イギリスの欧州連絡官であるクーパー（Robert Cooper）が同様の提案をしたものの、やはりフランスが反対の姿勢を示した²⁶。

では、なぜフランスの反対にもかかわらず、イギリスは欧州政治協力の「改良」を諦めなかったのだろうか。その背景には、「イギリス予算問題」に起因する欧州共同体内でのイギリスの孤立があった。当時、イギリス国内では、EC予算へのイギリスの貢献が「不当」に大きいことが問題視されており、サッチャー政権はイギリスの拠出金の返還を求めている。1979年11月29日から30日にかけて開催されたダブリン欧州理事会ではサッチャーがイギリスの拠出金の返還を繰り返し要求し、他の加盟国の首脳と険悪な雰囲気陥っていた²⁷。会議に出席していたジェンキンス（Roy Jenkins）欧州委員長の日記によると、西ドイツのシュミット首相はサッチャーの話に退屈し、寝たふりをしていたという²⁸。

こうした中で、欧州政治協力の「改良」においてイギリスが建設的姿勢を示すことができれば、欧州共同体内におけるイギリスの立ち位置の向上に寄与すると考えられた。またそうすることができれば、EC予算への拠出金の返還について、他の加盟国から譲歩を引き出しやすくなるとも考えられた²⁹。実のところ、前述した前年11月23日の覚書の中で、ハ

²³ FitzHerbert to Hannay, PS/LPS and Private Secretary, 6 February 1980, FCO 98/928, TNA.

²⁴ FitzHerbert to Bullard and Private Secretary, 27 March 1980, FCO 98/928, TNA.

²⁵ Bullard to Private Secretary, 14 February 1980, FCO 98/928, TNA.

²⁶ Cooper to Bullard, 17 March 1980, FCO 98/928, TNA.

²⁷ 当時、EC予算の歳入の大部分はEC域外からの輸入品に課される関税や課徴金であり、歳出の7割以上を共通農業政策が占めていた。イギリスはEC域外との貿易量が大きく、国内産業に占める農業部門の割合が小さかったため、西ドイツに次ぐ「純拠出国」となっていた。「イギリス予算問題」に関しては、Ludlow, *Roy Jenkins and the European Commission Presidency, 1976-1980*, pp. 204-214; Paul Taylor, 'The EC Crisis over the Budget and the Agricultural Policy: Britain and its Partners in the Late 1970s and Early 1980s', *Government and Opposition* 17: 4 (1982), pp. 397-414, などに詳しい。この問題をめぐる交渉の過程については、Wall, *The Official History of Britain and the European Community, Volume III*, pp. 136-288, を参照。

²⁸ Roy Jenkins, *European Diary, 1977-1981* (Collins, 1989), p. 529

²⁹ 当時シュミットは欧州通貨制度（EMS）の為替相場メカニズム（ERM）にイギリスが参加すれば他の加盟国から予算問題に関して協力を得られるだろうと述べていた。だがイギリスがEMSに参加することは、国内におけるインフレ抑制に金融政策の自立性を維持する

ードは欧州政治協力「改良」のイニシアティブはイギリスのヨーロッパ政策全体の文脈でも役立つだろうと記していた³⁰。3月21日の会議に先立ってフィッツハーバート欧州共同体（域外）局長が作成した覚書にも、欧州政治協力の「改良」を提案することでイギリスは「ヨーロッパに貢献できる何か」を持っていることを示せるのだと記されている³¹。

こうした観点からすると、フランスの欧州政治協力への「消極的姿勢」はむしろイギリスにとっての機会だと考えられた。フランスは緊急時の協議メカニズムの導入に反対していただけではなく、欧州政治協力での協議に概して消極的だと認識されていた。トムキス近東北アフリカ局長によると、フランスには同国が帝国としての経験を有する地域で発生した問題に関して情報共有を避ける傾向があり、中東作業部会での協議の対象をアラブ・イスラエル紛争に限定しようとしているのだった³²。こうした中で、欧州政治協力の「改良」においてイギリスが主導的な役割を果たせれば、フランスの消極的姿勢を際立たせ、欧州共同体内でイギリスを疎外する形で主導権を握っていた独仏の間に「くさびを打ち込む」ことができるのではないかと考えられたのである³³。

もちろんイギリスのイニシアティブの主眼が、共同体域外世界で欧州政治協力を機能させることにあったことは間違いない。フィッツハーバートも、欧州政治協力で形成される「ヨーロッパ共通の立場」は、「かなりの程度イギリスの考えを反映する」ため、欧州政治協力の「強化」によってイギリスの意見が「世界において一層の重みを持つ」と記している³⁴。イギリスによる欧州政治協力「改良」の試みの背後には、二つの期待が共存していたと見るのが妥当だろう。

このことは、イギリスが用意した三つの提案にも反映されている。イギリスの提案の第一は、欧州政治協力での経験が豊富な数名の外交官が議長国を補佐することであり、第二は、緊急事態が発生した際に48時間以内に自動的に会議を開催するメカニズムをつくることであった³⁵。これら二つの提案の主眼は、欧州政治協力の「安定性」「継続性」「即応性」を高めることにあったと考えられる。これに対して、第三の提案は、加盟国の欧州政治協

必要があるため、見送られていた。

³⁰ Hurd to Gilmour, 23 November 1979, FCO 98/657, TNA.

³¹ FitzHerbert to Bullard and Walden, 19 March 1980, FCO 98/928, TNA. また、3月21日の会議においても、欧州政治協力「改良」のイニシアティブは予算問題の文脈でイギリスの利益に資するという理解が示されている。 Bullard to Private Secretary, 21 March 1980, FCO 98/928, TNA. ただし、外務省内には、こうした考えに対する異論も存在した。 Bullard to Bridges, 19 February 1980, FCO 98/928, TNA; Bullard to Franklin, 31 January 1980, FCO 98/928, TNA.

³² 1月30日から31日にかけて開催された中東作業部会でも、同月27日にチュニジアのガフサという町をアルジェリアから国境を越えて侵入したゲリラが襲撃した事件について、フランスは他の加盟国に情報共有しようとはせず、沈黙を貫いていた。 Tomkys to FitzHerbert, 4 February 1980, FCO 98/928, TNA.

³³ こうした主張に最も熱心だったのは、ヒバート (Reginald Hibbert) 駐仏大使である。 Hibbert to Bullard, 17 March 1980, FCO 98/928, TNA.

³⁴ FitzHerbert to Bullard and Walden, 19 March 1980, FCO 98/928, TNA.

³⁵ FitzHerbert to Bullard and Private Secretary, 19 March 1980, FCO 98/928, TNA.

力へのコミットメントを高めることであった。具体的には、1973年に合意された「コペンハーゲン報告」に記されている「原則として（as a general rule）パートナーとの事前の協議抜きに最終的な立場を決めないこと」という文言から、「原則として」という一節を外し、外交政策上のあらゆる問題に関して他の EC 加盟国との協議を優先するよう加盟国に義務づけることであった。この提案の主眼は、フランスの「消極性」を際立たせることにあったのだと考えられる。

イギリスは EC 加盟国全体に提案を示すに先立って、西ドイツと協議しようとした。この背後には、前述のように独仏を離間したいという思惑があった。加えて、イギリスと同様に「純拠出国」であり欧州共同体内で大きな影響力を持つ西ドイツからの協力は、「イギリス予算問題」の解決のためには不可欠であった。キャリントンは、3月28日に行われた英独首脳会談の合間にゲンシャール西ドイツ外相と協議し、提案への賛同を得ている³⁶。

イギリスは当初、5月に開催される欧州政治協力の非公式外相会議で提案を示すことを計画していた。だが、この会議では十分な議論の時間がとれなかったため、最終的に10月の非公式外相会議での提案が目標とされることとなった。5ヵ月も先延ばしされた理由は不明であるが、その間もイギリスにとってのイニシアティブの目的は変わらなかった³⁷。EC加盟9ヵ国による中東和平のイニシアティブは継続しており、欧州政治協力「改良」の必要性は薄れていなかった。また「イギリス予算問題」に関しても、1980年6月に1980年と1981年の払戻金については合意が達成されていたものの、イギリスの求める恒久的な解決は実現していなかった。また、この交渉を通じてイギリスは、欧州共同体内での「仏独枢軸」の強固さとイギリスの孤立を痛切に意識させられていた³⁸。

（3）「改良」の提案

1980年10月25日から26日にかけてルクセンブルク東部の町エヒタナハで開催された欧州政治協力の非公式外相会議において、キャリントンは欧州政治協力の「改良」を提案した。これを受けて EC 加盟9ヵ国の外相たちは、欧州政治協力の「改良」のために、加盟国の政務局長たちが具体的な方策のリストを作成することに合意した³⁹。それまで欧州政治協力の「強化」に難色を示していたフランスのフランソワ＝ポンセ外相も、孤立を嫌ったためか、今回はキャリントンの提案を受け入れた⁴⁰。

³⁶ Lever to Bullard and FitzHerbert, 1 April 1980, FCO 98/928, TNA.

³⁷ FitzHerbert to Bullard and Private Secretary, 13 October 1980, FCO 98/929, TNA.

³⁸ Wall, *The Official History of Britain and the European Community, Volume III*, p. 180.

³⁹ Luxembourg to FCO, Telno 332, 26 October 1980, FCO 98/930, TNA.

⁴⁰ 10月25日の午前に、キャリントンはゲンシャールおよびフランソワ＝ポンセと会談している。フランソワ＝ポンセはパリ以外の場所に事務局を設置することは認められないとしながらも、方策を検討すること自体は受け入れる意向を示している。 Luxembourg to FCO, Telno 331, 25 October 1980, FCO 98/946, TNA.

イギリスは、この機会を活用して欧州政治協力への積極的姿勢を西ドイツに示そうと試みた。キャリントンは、11月17日にハンブルクのユーバーゼークラブ（Übersee-Club）で演説を行った。その中でキャリントンは、「共同体」は欧州域内の課題に対処するために創設されたが、今後は域外からの課題に対処を迫られるようになっていくだろうとの展望を示した。そしてキャリントンは、ソ連のアフガニスタン侵攻とイラン・アメリカ大使館人質事件を具体例として挙げた上で、こうした「困難かつ危険な世界」において「ヨーロッパの国々」が協力することの重要性を指摘した。その上で、キャリントンは欧州政治協力の重要性を強調し、「イギリスの外交政策は基本的にはヨーロッパの枠組みの中で実行されなければならないと私は信じています」と述べた。そして、今日の世界における挑戦に対処するためには、欧州政治協力を「強く」「柔軟に」する必要があるとして、イギリスが考えている三つの提案を紹介した⁴¹。

国内外のメディアは、キャリントンの提案に好意的な反応を見せた。フランスのル・モンド紙には、欧州政治協力におけるイギリスの積極性と自国の消極性を対比した記事も掲載された⁴²。オランダのファン・デル・クラウ外相は、キャリントンが「EC」へのコミットメントの強化を打ち出したことに「感謝」と「満足」の意を示している⁴³。

こうした外務省の動きをサッチャーはどのように見ていたのだろうか。キャリントンの演説の翌週、11月25日にサッチャーはロンドンを訪れたルクセンブルクのヴェルナー（Pierre Werner）首相と会談した。会談の席でヴェルナーから欧州政治協力の「改良」について尋ねられた際に、サッチャーは否定的な反応を示したという⁴⁴。実のところ、外務省を中心に始まった欧州政治協力「改良」の試みに関して、サッチャーは何も説明を受けていなかったのである。

しかし、サッチャーの意見はすぐに変化した。12月1日にキャリントンから欧州政治協力の「改良」について説明を受けたサッチャーは⁴⁵、ひとまず納得したようである。12月8日にアイルランドのハーヒー（Charles Haughey）首相から欧州政治協力の「改良」について尋ねられたサッチャーは、ヴェルナーから尋ねられた時とは打って変わって、「政治協力は適切に発展しつつありますが、アフガニスタンの時に9カ国の行動が遅かったのは事実です」と、欧州政治協力を「改良」する必要性を認めている⁴⁶。こうしたサッチャーの様子からは、彼女の欧州政治協力についての考えが確固としたものではなかったことがう

⁴¹ 'Extract from Hamburg speech 17 Nov 80', undated, FCO 98/930, TNA.

⁴² *Financial Times*, 18 November 1980, p. 22; *The Guardian*, 19 November 1980, p. 12; *Le Monde*, 2 décembre 1980, p. 22.

⁴³ The Hague to FCO, Telno 327, 3 December 1980, PREM 19/3467, TNA.

⁴⁴ 'Call by the Luxembourg Ambassador on Mr Bullard, FCO 9 December', 12 December 1980, FCO 98/930, TNA. なお、首相府が作成した首脳会談の記録には、欧州政治協力に関する発言は記録されておらず、サッチャーが具体的に何を言ったのかは不明である。 Alexander to Lever, 26 November 1980, PREM 19/3432, TNA.

⁴⁵ Bullard to Walden, 4 December 1980, FCO 98/930, TNA.

⁴⁶ Alexander to Lever, 9 December 1980, FCO 98/930, TNA.

かがえる。

いずれにせよ、ここまではキャリントンの思惑通りに事が進んでいるようだった。だが年が明けると状況が一変することになる。

第三節 二つのイニシアティブの併存、1981年1月—10月

(1) ゲンシャー演説の衝撃

1981年1月6日にシュトゥットガルトで開催された自由民主党 (Freie Demokratische Partei: FDP) の党大会で、同党の党首を務めるゲンシャー西ドイツ外相は演説を行った。その中でゲンシャーは、「ヨーロッパは新しい政治的刺激を必要としている」と述べた上で、「欧州連合」についての条約の締結を呼びかけた。ゲンシャーの言う「欧州連合」にはいくつもの要素が含まれていたが、その中核は欧州政治協力と EC を一つの構造の下に統合し、「共通外交政策」として条約上の基礎を与えることにあった⁴⁷。

ゲンシャーが「共通外交政策」を提起した背景には、当時の国際政治状況があったとされる。当時ゲンシャーは、超大国が対立を強める間で欧州諸国が役割を果たせないことに、無力感を抱いていたようである。演説の中で、ゲンシャーは些末な問題をめぐって議論を続けるようでは「ヨーロッパ」は「国際政治から去るだろう」と述べている。他方で、ゲンシャーの演説は、外交政策協力の機能を改善するための具体的な方策については曖昧であった。欧州政治協力に影響を与えうる唯一の提案は、安全保障に関する政策協調であったが、それが具体的にいかなる形で行われるのかは不透明であった。この点は、欧州政治協力の具体的な改善案に力点が置かれていたキャリントンのハンブルク演説と対照的である。

むしろゲンシャーが「共通外交政策」を唱えた主たる理由は、それが政治統合の不可欠な要素だったからだろう。ゲンシャーは、第二次世界大戦を生き抜いた自身の経験から、「自由の運命共同体 (Schicksalsgemeinschaft der Freiheit)」として欧州共同体の発展を重視していた⁴⁸。ゲンシャーが党首に就任した1974年以降、FDPは親欧州的な性格を強めていった。同党は、1975年10月には「連邦主義的秩序」を目標とするヨーロッパ政策の基本綱領を採択している。そこには、アメリカとの同盟に基づきつつも、EC加盟国が共同で「デタント」を促進することが盛り込まれている⁴⁹。ゲンシャーは「共通外交政策」につ

⁴⁷ ゲンシャーの演説の重要部分は、以下の史料集に収録されている。遠藤乾編『原典 ヨーロッパ統合史——史料と解説』名古屋大学出版会、2008年、475-477頁。

⁴⁸ ゲンシャーのヨーロッパ政策についての最新の研究として、Agnes Bresselau von Bressendorf, 'Liberale Europapolitik?: Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher und der Weg zur Einheitlichen Europäischen Akte (1981-1986)', in Kerstin Brauckhoff und Irmgard Schwaetzer (Hrsg.), *Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik* (Springer VS, 2015), S. 173-191.

⁴⁹ Hans-Dieter Lucas, 'Politik der kleinen Schritte: Genscher und die deutsche Europapolitik 1974-1983', in Hans-Dieter Lucas (Hrsg.), *Genscher, Deutschland und Europa* (Nomos, 2002), S. 90.

ながら発想を長期間にわたって抱き続けていたと考えられる。

ゲンシャーが演説を行った背景には、当時の欧州共同体内部の状況への懸念もあったとされる。ゲンシャーは、欧州共同体が EC 予算への拠出額のような些末な問題を議論する場として見られ続けられれば、ヨーロッパの人々にとって欧州統合が魅力的でなくなるのではないかと危惧していた。こうした中でゲンシャーは、政治統合の未来像を示して「停滞」を打ち破ることを望んでおり、「共通外交政策」構想もそうした目的と関連づけられていた⁵⁰。そうすることには、西ドイツ国民の欧州統合への関心を高めると同時に、西ドイツ国内で FDP の存在感を示す狙いもあったのだろう⁵¹。

キャリントンは、外務官僚からゲンシャーの提案を歓迎するよう進言を受けた際に、難色を示した。キャリントンは懸念したのは、「条約」という形式であった。欧州政治協力に条約上の基礎を与えることに賛成すれば、主権の喪失を懸念するイギリス国内の欧州懐疑主義者たち政府に非難を浴びせると予想されたためである。また、保守党内の「親欧州派」すらも、国内世論の反応への懸念から、政府がゲンシャーの構想に同意することを歓迎しないだろうとキャリントンは考えた⁵²。2月末に官僚たちから再考を迫られた際にも、キャリントンは新たな条約について「現在のイギリス国内の雰囲気では政治的に不可能だろう」と述べている⁵³。

他方でキャリントンは官僚たちと同様に、1981年5月に予定されているフランス大統領選挙の後に、ゲンシャーの構想が独仏共同のイニシアティブに発展する事態を懸念していた⁵⁴。政治統合において独仏が共同で主導権を握れば、イギリスが欧州共同体内で更に孤立を深めるのではないかと危惧されたのである。そうした事態を避けるためには、ゲンシャーの構想に支持を表明することが望ましかった。

以上を考慮した結果、キャリントンはゲンシャーの構想を表向きは「歓迎」しつつ、受け入れられない点の修正を求めることにした⁵⁵。キャリントンは、3月16日に EC 外相理事会に出席するために訪れたブリュッセルで、ゲンシャーと顔を合わせた。キャリントンは

⁵⁰ 演説後の週末に、イギリスのライト (Oliver Wright) 駐西ドイツ大使と会話した際にも、ゲンシャーは「人々は将来のヴィジョンを必要としている」と述べ、「より一体化した欧州」の一要素として「共通外交政策」に言及している。 Bonn to FCO, Telno 29, 12 January 1981, FCO 98/1136, TNA.

⁵¹ Lappenkuper, 'Hans-Dietrich Genscher, Emilio Colombo und der Kampf gegen die „Eurosclerosis“', S. 226.

⁵² Bullard to Wright, 27 January 1981, FCO 98/1136, TNA. キャリントンはインタビューの中で「イギリスの外交政策の独立性を損なうように見える、いかなる提案も受け入れることは難しい」と述べている。 Fenn to Spreckley, 23 January 1981, FCO 98/1136, TNA.

⁵³ Richards to FitzHerbert, 26 February 1981, FCO 98/1136, TNA. イギリス外務省内には、ゲンシャーの構想を歓迎すべきだと意見する者も多かった。 FitzHerbert to Hannay, Bullard and Walden, 16 January 1981, FCO 98/1136, TNA; Bullard to Wright, 27 January 1981, FCO 98/1136, TNA.

⁵⁴ Richards to FitzHerbert, 26 February 1981, FCO 98/1136, TNA.

⁵⁵ FitzHerbert to Bullard and Walden, 13 March 1981, FCO 98/1137, TNA.

欧州政治協力を「新たな推進力」を与えることを歓迎しつつも、欧州政治協力を条約として制度化することには反対だと伝えた。そして、キャリントンは条約ではなく批准の必要がない「宣言」ならば、イギリスにとって受け入れ可能だと述べた。これを聞いたゲンシャーは、キャリントンの懸念に理解を示し、条約でも「宣言」でもどちらでも問題ないと述べている⁵⁶。

だが、ゲンシャーがやはり「条約」にこだわるのではないかというイギリスの懸念は、完全には払拭されなかった。1月28日にはイタリアのコロンボ外相がゲンシャーの提案への支持を表明し⁵⁷、1981年2月以降、西ドイツとイタリアは具体案を共同で提出するための調整を始めていた。しかし、双方の立場には隔たりも大きかったため、具体的な提案は結局、同年11月まで提出されなかった。

(2) サッチャーの揺らぎ

ゲンシャーの構想は、イギリスによる欧州政治協力「改良」の試みにも影響を与えることになる。前述の通り、1980年10月の非公式外相会議での決定を受けて、政務局長たちは欧州政治協力「改良」のための具体的な方策のリストを作成していた。その過程でイギリスは草案に可能な限り幅広い改善点を含めることに協力した⁵⁸。その結果、1981年5月9日から10日にかけてオランダで開催される欧州政治協力の非公式外相会議では、欧州政治協力における「安全保障」の位置づけなども含めて、包括的な検討がなされることとなっていた。

この会議に先立つ5月6日、キャリントン外相は欧州政治協力の「改良」についての理解を共有するために、サッチャー首相に覚書を送付した。キャリントンは「政治協力はヨーロッパの構成要素のうち、最も成功し、最も批判されることがなく、最も安価なものの一つであり、我々はこれを足がかりにすべきである」と、欧州政治協力の「改良」への賛成を促した。また、そこでは「ゲンシャー氏の熱意」を欧州政治協力の「実際的かつ具体的な改良」に向ける必要性も強調された⁵⁹。サッチャーは、キャリントンの示した方針に一度は同意した⁶⁰。

5月9日から10日にかけてオランダ南東部の都市フェンローで開催された欧州政治協力の非公式外相会議では、各国の政務局長たちから集めた欧州政治協力の改良案についての協議が行われた。フランスのフランソワ＝ポンセ外相が欧州政治協力の官僚制化に懸念を示したものの、欧州政治協力を「改良」する必要性については全てのEC加盟国が一致し

⁵⁶ Richards to PS/LPS, 17 March 1981, FCO 98/1137, TNA; Bonn to FCO, Telno 302, 24 April 1981, FCO 98/1142, TNA.

⁵⁷ Rome to FCO, Telno 6, 4 February 1981, FCO 98/1136, TNA.

⁵⁸ FCO to The Hague, Telno 2, 16 April 1981, FCO 98/1142, TNA.

⁵⁹ Carrington to Thatcher, 6 May 1981, PREM 19/1482, TNA.

⁶⁰ Alexander to Walden, 8 May 1981, PREM 19/1482, TNA.

ていた。この会議ではイギリスの望む方向で議論が進み、欧州政治協力に関する新条約を締結する可能性は排除された。最終的に EC 加盟国 10 ヶ国の外相たちは、現行のシステムの基本的な特徴を維持しながら修正を加えるか、あるいは 1970 年の「ルクセンブルク報告」と 1973 年の「コペンハーゲン報告」に次ぐ第三の報告書を作成することで合意した⁶¹。

ところが 5 月末になって、一度は欧州政治協力の「改良」に同意したはずのサッチャーの態度が揺らぎ始めた。きっかけは、5 月 28 日にノット (John Nott) 国防相がサッチャーに覚書を送付し、欧州政治協力の「改良」に懸念を示したことであった。まずノットは「EC」が「安全保障政策」への関与を深めることに反対の意を示した。彼によると、防衛政策に関する議論は NATO 以外の場で行われるべきではないのだった。加えてノットは、欧州政治協力の官僚制化によって不要な作業が増大し、イギリスの外交政策の自由が制約される事態にも懸念を示した。ノットの覚書へのサッチャーの書き込みからは、彼女がこうしたノットの意見に同調していたことがわかる⁶²。

ただし、ノットの懸念は、イギリス外務省の構想についての誤解に基づいていた。外務省内においても、欧州政治協力の官僚制化や大西洋同盟の弱体化を防ぐ必要性は十分認識されていたのである。キャリントンはサッチャーに覚書を送り、議長国を補佐する外交官が 5 名程度であること、広義の「安全保障」と「防衛」は異なり、欧州政治協力の場で「防衛」について議論することは意図していないことを説明した⁶³。

こうしたキャリントンの説明にサッチャーは完全には納得しなかったようである。サッチャーは「私は J. N. [ノット：引用者注] の懸念を共有しています」と記している⁶⁴。だが結局、サッチャーの懸念にもかかわらず、外務省の規定路線は変更されなかった。外務省内では、サッチャーは最終的にはこの試みに反対しないだろうと思われていたのである。7 月にオランダから議長国を引き継いだイギリスは、外相レベルでの議論に備えて、他の加盟国と意見交換しながら報告書の草案の準備を精力的に進めていった。

(3) 「ロンドン報告」の合意

9 月 5 日から 6 日にかけて、ロンドン郊外にあるブロケット・ホール (Brocket Hall) という名のカントリーハウスで、欧州政治協力の非公式外相会議が開催された。この会議の席で EC 加盟 10 ヶ国の外相たちは、キャリントンの司会の下、政務局長たちが準備した欧州政治協力に関する報告書の草案について議論を行った。協議の結果、イギリスが当初求めていた三つの「改良」案のうちの一つが合意された。まず緊急時の協議メカニズムとして、3 ヶ国からの要請があれば 48 時間以内に政治委員会あるいは外相会議を開催すること

⁶¹ Richards to Bullard, 11 May 1981, FCO 98/1149, TNA.

⁶² Nott to Thatcher, 28 May 1981, PREM 19/1482, TNA.

⁶³ Carrington to Thatcher, 4 June 1981, PREM 19/1482, TNA.

⁶⁴ Ibid; Alexander to Fall, 8 June 1981, PREM 19/1482, TNA.

が合意された。次に議長国への支援については、イギリスの望んだ 3 から 5 名の外交官が議長国を補佐する案は反映されなかったものの、それまで不定期に実施されていた前後の議長国から議長国へ外交官が出向して事務を補佐する慣行を制度化することが決まった（この制度は「トロイカ方式」と呼ばれることになる）⁶⁵。

この会議の場で突如として従来の立場を転換させて、他の加盟国を驚かせたのがフランスであった。欧州政治協力は前述の通り法的に EC の枠外に置かれていたが、欧州委員会が欧州政治協力といかに関わるべきかについては以前から論争の的となっていた。1981 年 1 月に欧州委員長に就任していたトルンも、欧州政治協力で何が起きているかを把握できないことに懸念を示していた⁶⁶。フランス政府を代表してこの会議に出席していたのは、5 月の大統領選挙でミッテランが勝利した結果、新たに外相に就任していたシェイソン（Claude Cheysson）であった。外相就任の直前まで欧州委員を務めていたためか、シェイソンは 1970 年以來のフランスの方針を転換し、欧州委員会が欧州政治協力を「完全に関与（fully associated）」することを受け入れた。これによって、全ての欧州政治協力の会合に欧州委員会の職員が出席し、欧州委員会が COREU に接続することが認められた⁶⁷。

この会議で報告書の大部分についての合意が成立したが、いくつかの論点は 10 月 13 日に開催される外相会議に残された。そのうちの一つは「ロンドン報告」が「安全保障」についてどのような形で言及するかだった。欧州政治協力において、「安全保障」は建前上議論の対象外だったが、実際には CSCE をはじめとする安全保障上の問題に関しても議論がなされてきた。だが中立政策をとるアイルランドは、国内世論からの批判を懸念して、安全保障問題を欧州政治協力での議論の対象として明文化することに反対していた。10 月 13 日の外相会議の直前には、欧州政治協力での議論の対象を「安全保障の政治的側面」とすることでアイルランドの同意が得られた⁶⁸。これによって初めて欧州政治協力の報告書に「安全保障」への言及が含められることとなった。

10 月 13 日にロンドンで開催された欧州政治協力の外相会議の場で論点となったのは、欧州政治協力へのコミットメントに関してだった。前述の通り、イギリスは「コペンハーゲン報告」にある「原則として (as a general rule)」という文言を削除し、全ての加盟国に関わるあらゆる外交問題について、「パートナーとの事前の協議抜きに最終的な立場を決めないこと」を義務づけるよう提起していた。この修正に最後まで反対していたのは、やはりフランスであった。シェイソンによると、これは全うできないコミットメントであり、受け入れることはできないのだった。だが、ベルギーのノートン（Charles-Ferdinand Nothomb）外相やイタリアのコロンボ外相から、この文言は全ての加盟国に関わる課題を

⁶⁵ ‘Informal meeting of Foreign Ministers, Brocket Hall 5/6 September 1981’, undated, FCO 98/1157, TNA.

⁶⁶ Cooper to Shepherd, 21 May 1981, FCO 98/1152, TNA.

⁶⁷ ‘Informal meeting of Foreign Ministers, Brocket Hall 5/6 September 1981’, undated, FCO 98/1157, TNA.

⁶⁸ Bullard to Private Secretary, 9 October 1981, FCO 98/1145, TNA.

対象としているのであって、フランスの二国間関係を対象としていないことは明らかだと説得され、最終的にシェイソンはこの修正を受け入れた⁶⁹。

こうして合意された「ロンドン報告」の内容は、イギリスにとって概ね満足のいくものであった。「ロンドン報告」は1年近くにわたる準備と交渉の結果であり、各加盟国にとってこれ以上の妥協が不可能な均衡点を示していた。合意の翌日、ブラード事務次官代理（政務局長）は、フィッツハーバート欧州共同体（域外）局長に対して、「ロンドン報告」は「西ヨーロッパの連合」の歴史における「小さな一里塚」だと労いの言葉を送っている⁷⁰。しかし他方で、ゲンシャーの構想との対比において、「ロンドン報告」が小規模な修正にすぎないという印象を与えたことは否めない⁷¹。10月13日の会議の場で、シェイソンは「ロンドン報告」は些末な文書にすぎないため、欧州理事会での承認は必要ないと述べている⁷²。

こうした過程をサッチャー首相はどのように見ていたのだろうか。キャリントンがサッチャーに「ロンドン報告」作成の進捗状況についての覚書を送付したのは、外相会議が開催される直前であった。そしてサッチャーがこの覚書を読んだのは、余白にある書き込みから判断しておそらく会議の終了後であった。キャリントンの覚書には、サッチャーが懸念していた点は「ロンドン報告」から全て除去されたと記している⁷³。サッチャーが「ロンドン報告」の内容に反対を示した形跡はない。その後11月26日から27日にかけて開催されたロンドン欧州理事会で、「ロンドン報告」は首脳間で承認されることになる。

「ロンドン報告」での修正は、いくつかの点で欧州政治協力の機能を改善した。この報告書が、その後、イギリスに明確な形で恩恵をもたらした場面としては、第四章で取り上げるフォークランド戦争がある。この戦争中にはECによる対アルゼンチン経済制裁が実施されることになるが、「トロイカ方式」に基づいてイギリスの外交官が議長国ベルギーの外務省に出向していたことによって、イギリスとベルギーの間で円滑なコミュニケーションが行われたという⁷⁴。他方でこの報告書での修正点が、イギリスにとってマイナスに働く場面もあった。1986年のアメリカによるリビア空爆に際してイギリス国内の基地が使用された際や、1990年に南アフリカに対する経済制裁を解除した際に、イギリスは事前に他の加盟国に協議せず意思決定を行ったとして非難されることになる⁷⁵。

⁶⁹ FCO to UKRep Brussels, Telno 803, 14 October 1981, FCO 98/1133, TNA.

⁷⁰ Bullard to FitzHerbert, 14 October 1981, FCO 98/1145, TNA.

⁷¹ *Financial Times*, 8 September 1981, p.18; *The Guardian*, 14 October 1981, p.7.

⁷² FCO to UKRep Brussels, Telno 803, 14 October 1981, FCO 98/1133, TNA.

⁷³ Carrington to Thatcher, 13 October 1981, PREM 19/1482, TNA.

⁷⁴ Geoffrey Edwards, 'Europe and the Falkland Islands Crisis', *Journal of Common Market Studies* 22: 4 (1984), p. 301.

⁷⁵ リビア空爆に際してはイギリス国内の基地からアメリカの爆撃機が出撃することになるが、イギリスは他のEC加盟国に対してアメリカに基地使用の許可を与えたこと伝えなかったため、批判を受けている。Nuttall, *European Political Co-operation*, p. 304. 南アフリカに対する経済制裁の解除については本論文の第七章で取り上げる。

第四節 ゲンチャー・コロombo・プランの行方、1981年11月—1983年6月

(1) 独伊の提案とイギリスの対応

本章の残りの部分では、ゲンチャー・コロombo・プランにイギリスがどのように対処したのかを、特に欧州政治協力の将来像についての EC 加盟国間の議論に焦点を当てながら検討したい。そうする理由は、それによって欧州政治協力へのイギリスの姿勢を理解するための手がかりが得られるためである。

西ドイツとイタリアによる正式な提案は、11月12日に他の加盟国に手渡され、11月26日から27日にかけて開催されたロンドン欧州理事会に正式に提出された。西ドイツとイタリアによる提案は、主として西ドイツが作成した「欧州議定書草案」と、主としてイタリアが作成した「経済統合問題についての声明草案」の二つの文書によって構成されていた。

キャリントン外相は、この提案を歓迎すべきだとサッチャー首相に進言した。当時、イギリスは予算問題の恒久的解決のための交渉を開始したばかりであり、解決のためには西ドイツからの協力は不可欠だと考えられていた⁷⁶。キャリントンがサッチャーに送った覚書には、イギリスのヨーロッパ政策における最優先課題は予算問題の解決であり、そのためには西ドイツの協力が必要なのだと記されている。また、キャリントンによると、この提案が目指しているのは「条約」ではなく「議定書」であり、イギリス議会での批准は不要なのであった。もちろん提案の中にはイギリスにとって受け入れ難い部分もあるだろうが、そのうちの大部分に関しては他の加盟国がイギリスよりも強硬に反対するだろうとキャリントンは記している⁷⁷。

しかしサッチャー首相は慎重な姿勢を示した。その理由は、サッチャーが「政権の支持者たちからの反応はとてネガティブなものになるだろう」と考えていたためである。サッチャーが特に懸念していたのは、提案の中で欧州議会の権限強化が含まれていることであつた。この提案がイギリス議会において非難されれば、既に経済政策をめぐる亀裂が存在する保守党に、「もう一つの亀裂」が生じるリスクがあると考えられたのである。そのため、サッチャーには「イニシアティブ」全体を歓迎することはできるものの、「提案自体を歓迎しているように見られる用意ができていない」との見解を示した⁷⁸。

1982年1月以降、EC加盟10カ国の代表者たちが集まり、ゲンチャー・コロombo・プランについて協議を実施した。イギリスからは「ロンドン報告」の作成で中心的な役割を果たしたブロード事務次官代理（政務局長）が協議の場に出席した。協議の場でのイギリス外務省の方針は、可能な限り「建設的」な態度を示しつつ、具体的な提案については他の

⁷⁶ Wall, *The Official History of Britain and the European Community III*, pp. 203, 205.

⁷⁷ Carrington to Thatcher, undated, PREM 19/1482, TNA.

⁷⁸ Alexander to Fall, 16 November 1981, PREM 19/1482, TNA.

加盟国が反対するのを待つことであった⁷⁹。2月23日に開催されたEC加盟国外相による会議の場で、キャリントンは「世界情勢の危険」の中で「共同体」の一体性を強化すべきだというゲンシャーとコロomboの考えへの賛同を表明している⁸⁰。

協議の中で、欧州政治協力に関する論点のほとんどについては、他のいくつかの加盟国がイギリスよりも消極的な姿勢を示していた。また会議の場では、欧州政治協力の機構と手続きに関しては、当面の間は「ロンドン報告」が「最終決定」だという「共通の感覚」もあった⁸¹。例えば、ゲンシャー・コロombo・プランには、「発展性のある (expandable)」事務局の設立が含まれていたが、交渉の場で常設事務局の設置を支持したのは、ベルギー、西ドイツ、イタリアの3カ国のみであり、とりわけフランスは強硬な反対姿勢をとった⁸²。またEC加盟国の安全保障協力については、デンマークとギリシャが「ロンドン報告」よりも踏み込んだ文言を採用することに強硬に反対していた⁸³。

キャリントンは2月下旬にサッチャーに覚書を送付し、イギリスが全体的に建設的な姿勢を示しつつも、条約改正や既存の「機構の権力」の変化を避けることができていると伝えている。キャリントンによると、イギリスは他の加盟国が反対する中で陰に隠れることに成功しているのだった。キャリントンは、ゲンシャーとコロomboから予算問題に関して協力を得るためには、建設的な姿勢をとっているように見られなければならないことを再び強調している⁸⁴。これを読んだサッチャーは、キャリントンがとっている交渉姿勢に満足の色を示している⁸⁵。

だが西ドイツが実際にイギリスの姿勢を「建設的」だと評価していたとは考えられない⁸⁶。その最大の理由は、後述する欧州共同体における意思決定プロセスの改革についての議論において、イギリスが「ルクセンブルクの妥協」と呼ばれる既存の慣行の変更に極めて消極的な立場をとったためである。当時のキャリントンの認識は甘かったと言わざるを得ないだろう。

⁷⁹ 'European Union: German/Italian Draft Act', in Spreckley to Bullard, 15 January 1982, FCO 30/5084, TNA.

⁸⁰ UKRep Brussels to FCO, Telno 696, 23 February 1982, FCO 30/5085, TNA.

⁸¹ Bullard to de Fontblanque, 5 February 1982, FCO 30/5085, TNA.

⁸² 'Document de Travail' N° 7', in Hallett to Chamberlain, 6 May 1982, FCO 30/5088, TNA. イギリスは当面の間は官僚制化のリスクのある事務局ではなく、「ロンドン報告」が定めた出向システムを維持すべきだと考えていた。 Spreckley to Bullard, 15 January 1982, FCO 30/5084, TNA.

⁸³ FCO to UKRep Brussels, Telno 416, 10 May 1982, FCO 30/5088, TNA; *AAPD, 1982*, Dok. 145.

⁸⁴ Carrington to Thatcher, undated, PREM 19/938, TNA.

⁸⁵ Coles to Holmes, 26 February 1982, PREM 19/938, TNA.

⁸⁶ 例えば、ゲンシャーは6月14日に中国の黄華外交部長と会談した際に、イギリスとデンマークが障害になっていると明言している。 *AAPD, 1982*, dok. 185.

(2) 「共通外交政策」をめぐる

1982年7月から12月までのデンマークが議長国であった6ヵ月間、ゲンシャー・コロンボ・プランに関する議論は停滞した。だが、こうした議論の停滞は、1983年の年が明け、西ドイツが議長国になったことで変化した⁸⁷。1982年10月1日に西ドイツではシュミット首相に対する建設的不信任決議が成立し、コール（Helmut Kohl）を首相とするキリスト教民主同盟と自由民主党の連立政権が成立していた。コールは首相就任以前から「政治連合」の実現を目標に掲げており、引き続き外相の座におさまったゲンシャーとともに「議定書」の締結に向けて注力した⁸⁸。

欧州政治協力に関して最後まで議論的となったのは「共通外交政策」という表現についてであった⁸⁹。「議定書」に「共通外交政策」という連邦主義的なレトリックを含めることについては、フランスとデンマークが激しく反対していた。1982年5月24日に行われた外相会議の場で、フランスのシェイソン外相は「共通外交政策」という概念を「ミスリーディング」だと評している。彼によると、地理的、戦略的、軍事的に異なる状況に置かれているEC加盟10ヵ国が「共通外交政策」を持つことは考え難いだった⁹⁰。そしてフランスは1983年に入っても、こうした立場を崩していなかった。

これに対して、イギリスは交渉開始当初から長期的な目標としてであれば「共通外交政策」を受け入れられるという立場をとっていた⁹¹。だが交渉が終わりに近づきつつあった1983年1月末、1982年4月にキャリントンに代わって外相に就任していたピムが、「共通外交政策」への言及に懸念を示した。ピムは外相に就任してから初めてヨーロッパ政策に関して下院で演説した際に、欧州政治協力はイギリスにとっての「力の源泉」だと述べて、この枠組みの発展に寄与したキャリントンの路線を引き継ぐ姿勢を示していた⁹²。にもかかわらずピムが「共通外交政策」への言及を懸念した理由は、おそらくキャリントンと同様に、「共通外交政策」という言葉をイギリス国内の保守党支持者がどのように受け取るかを懸念したためだろう。

これに対して、スプレクリー（Nicholas Spreckley）欧州共同体（域内）局長は、イギリスが「より緊密な政治協力の主唱者」であり続けるために、「共通外交政策」への言及を受け入れるべきだと主張した。彼によると、「共通外交政策」は「宣言」の中であくまで

⁸⁷ Rosengarten, *Die Genscher-Colombo-Initiative*, S. 57.

⁸⁸ Lappenkuper, 'Hans-Dietrich Genscher, Emilio Colombo und der Kampf gegen die „Eurosclerosis“', S. 237-238.

⁸⁹ Hallett to Bullard, 8 September 1982, FCO 30/5091.

⁹⁰ シェイソンは、フランスは海外領土を有している点で他の多くの加盟国とは異なることにも言及している。UKRep Brussels to FCO, Telno 2078, 24 May 1982, FCO 30/5089, TNA.

⁹¹ 'European Union: German/Italian Draft Act', in Spreckley to Bullard, 15 January 1982, FCO 30/5084, TNA.

⁹² *Hansard*, House of Commons, 26 May 1982, vol. 24, col. 937.

も「長期的な願望」として言及されているにすぎないのだった⁹³。ピムはスペレクリーの指摘によって初めてこれが長期的な目標であることを理解したようである。「漸進的發展」や「より一層多くの分野での」といった留保の表現が記されていることにも気がついたピムは、「共通外交政策」への言及を支持することを了承した⁹⁴。

こうして、2月8日に開催された加盟国の代表者たちによる最後の会合では、フランスが反対し続ける中、イギリスは「共通外交政策」への言及を支持し続けた⁹⁵。だが、結局3月1日の外相会議において、フランスに配慮する形で「宣言」の草案から「共通外交政策」への言及が消えることとなった⁹⁶。これによって、欧州政治協力に関する「宣言」の文言は、大部分で「ロンドン報告」の文言を踏襲することとなったのである。

イギリスは欧州政治協力に関する論点に限っては消極的だという印象を与えないことに成功したかもしれない。だが全体として見ると、イギリスは従来からの負のイメージを払拭できなかった。イギリスが文書の呼び名を「議定書 (Act)」にすることに反対した結果、文書の呼び名は「厳粛な宣言」に決まっていた。またイギリスは、閣僚理事会での多数決をめぐる、加盟国の重要な国益が関係する場合は全会一致を採用するという「ルクセンブルクの妥協」を維持することを強く望み、西ドイツと対立に陥った⁹⁷。西ドイツ政府内の文書にも、イギリスがフランスおよびデンマークと並ぶ「問題あるパートナー」として言及されている⁹⁸。

サッチャー首相は、当初は「恐ろしい文書 (dreadful document)」だとして、署名に消極的な姿勢を示していたものの⁹⁹、最終的にはこの「宣言」を受け入れた¹⁰⁰。サッチャーは、あらゆることに反対すべきではなく、「宣言」には法的な拘束力もないため受け入れたのだと回顧録に記している¹⁰¹。確かに1983年6月にシュトゥットガルト欧州理事会で合意された「欧州連合に関する厳粛な宣言」は、あくまでもEC加盟10カ国の長期的な意思表示という性格に留まった。だが第五章で見ると、イギリスは程なくして「欧州連合」の

⁹³ Spreckley to Bullard and Fall, 2 February 1983, FCO 98/1686, TNA.

⁹⁴ Fall to Spreckley, 3 February 1983, FCO 30/5453, TNA.

⁹⁵ FCO to Bonn, Telno 1, 10 February 1983, FCO 98/1686, TNA.

⁹⁶ FCO to Bonn, Telno 102, 2 March 1983, FCO 98/1686, TNA; *AAPD, 1983*, Dok. 58.

⁹⁷ 4月22日に開催された英独首脳会談の場でサッチャーとピムは、ゲンシャールとコールから「ルクセンブルクの妥協」に関して柔軟な姿勢をとるよう求められている。‘Anglo/German Summit, Meeting of Heads of Government and Foreign Ministers, On Friday 22 April 1983 At No. 10 Downing Street At 1030 Hours’, 22 April 1983, PREM 19/1037, TNA.

⁹⁸ *AAPD, 1983*, dok. 80. 「ルクセンブルクの妥協」については、Jean-Marie Palayret, Hellen Wallace and Pascaline Winand (eds.), *Visions, Votes and Vetoes: The Empty Chair Crisis and Luxembourg Compromise Forty Years On* (Peter Lang, 2006); N Piers Ludlow, *The European Community and the Crises of the 1960s; Negotiating the Gaullist Challenge* (Routledge, 2006), pp. 94-124, に詳しい。

⁹⁹ Coles to Thatcher, 21 February 1983, PREM 19/1482, TNA.

¹⁰⁰ Charles Moore, *Margaret Thatcher: The Authorized Biography: Volume Two* (Allen Lane, 2015), pp. 389-90.

¹⁰¹ Thatcher, *The Downing Street Years*, p. 314.

「条約」を目指す構想に再び直面することになるのである。

おわりに

イギリスが欧州政治協力の「改良」を目指した背景には、EC加盟国が欧州共同体域外世界で直面する課題の増加があった。イギリスは1970年代末に欧州域外世界、とりわけかつてイギリス帝国の一部であった地域で直面した幅広い課題を念頭において、欧州政治協力の「改良」を提起した。その中には、第一章で扱ったソ連のアフガニスタン侵攻や、第二章で扱ったパレスチナ問題に加えて、イラン・アメリカ大使館人質事件も含まれている。イギリスの狙いは、協議の対象となる課題が増加し議長国への負担が増える中で、欧州政治協力の「即応性」「継続性」「安定性」を向上させることにあった。当時欧州域外で発生する様々な課題に欧州政治協力を活用しようとしていたイギリスは、こうした具体的な「改善点」が見えやすい位置にあったのである。

欧州共同体の内部で当時イギリスが置かれていた状況も、欧州政治協力「改良」のイニシアティブを理解する上で重要である。当時のイギリスは「イギリス予算問題」をめぐって欧州共同体内で孤立に陥っていた。欧州政治協力「改良」の試みには、欧州政治協力において建設的姿勢を示すことによって、欧州共同体内でのイギリスの立ち位置を多少なりとも改善させられるのではないかという期待が込められていたのである。こうした期待ゆえにイギリスは、フランスの欧州政治協力への「消極性」を際立たせながら、西ドイツと提携することで、独仏の強固な関係を離間させようとしたのである。

最終的に合意された「ロンドン報告」は、欧州政治協力の「継続性」「即応性」「安定性」を一定程度向上させたと言えるだろう。この報告書によって、各加盟国の外務省は一層緊密に結びつくようになり、EC機関との実際上の連携も緊密化した。第四章で扱うフォークランド戦争の期間に、イギリスとEC議長国ベルギーが緊密に連携できたのは、そうした努力の成果の一つだと言える。

ただし、こうした変化は既存の欧州政治協力のあり方からの大幅な転換ではなく、むしろ既に1970年代に欧州政治協力で生じていた変化の延長線上に位置づけられるだろう。裏を返せば、イギリスが仮に提案しなかったとしても、他の加盟国がいずれ同様の提案をして採用されていた可能性が高い。ただし欧州共同体内での立ち位置を向上させたいというイギリスの意志が、こうした動きを加速させたとは言えるだろう。そして、第五章や第七章でも見るように、欧州共同体外部の状況に適合する形で欧州政治協力の実際的な「改良」を目指す動きは、政治統合の「前進」を目指す動きと複雑に関係しながら1980年代を通じて継続し、欧州政治協力に変化をもたらすことになる。

他方で、イギリスは欧州政治協力の「改良」に際しての「貢献」を欧州共同体内での立ち位置の向上につなげることはできなかった。西ドイツのゲンシャー外相は、イギリスをパートナーには選ばず、イタリアのコロンボ外相をパートナーに選んだ。そして「ロンド

ン報告」は、政治統合の「前進」を目指すゲンシャー・コロombo・プランと対比されることとなった。最終的にフランスが積極的な姿勢に転じたことは「ロンドン報告」の合意という観点では歓迎すべきことだったが、フランスの「消極性」を際立たせられるという思惑も外れた。

ゲンシャー・コロombo・プランは、1980年代において政治統合の構想が勢いを持ち始める最初の兆しであった。こうした趨勢は、第五章で見るように1984年以降に加速することになる。その結果、外交政策協力でのプラグマティックな「貢献」を通じて、共同体内のイギリスの立ち位置を向上させようという狙いは、一層実現が困難になっていくのである。イギリスの狙いが最終的に挫折するのは、1985年6月のミラノ欧州理事会であるが、その経緯については第五章で取り上げることにする。

欧州政治協力「改良」の試みを主導したのは外務省であった。キャリントン外相やハード外務担当閣外相は欧州政治協力を実際の問題に対処する上で活用しており、その問題点も見えやすい立場にあった。また彼らはEC予算への拠出金の返還交渉にも携わっており、欧州共同体内でイギリスのイメージが悪化していることも痛感していた。これに対して、欧州政治協力「改良」のイニシアティブについてのサッチャーの考えは二転三転している。ただしサッチャーが外務省の方針に時たま示した懸念はいずれも的外れであり、最終的に合意された「ロンドン報告」に彼女が懸念を示した形跡はない。NATOの結束の弱体化や欧州政治協力の官僚制化が望ましくないことは外務省も共有しており、サッチャーと外務省の立場は実際にはさほど離れていなかったと考えるべきだろう。

ゲンシャーの構想に対するキャリントンとピムの姿勢も、興味深いことを示唆している。キャリントンやピムは保守党内の「親欧州派」として知られるが、彼らがゲンシャーの提案を諸手を挙げて歓迎したわけではない。1981年1月にキャリントンは、国内世論の反応への懸念から、欧州政治協力を条約上の基礎を与えることに反対している。ピムもまた1983年1月に「共通外交政策」という概念に懸念を示し、これがあくまでも長期的な目標であることを確認した上で、初めて「厳粛な宣言」の中でこの概念を用いることを支持している。

驚くべきことに、こうしたキャリントンとピムの姿勢は、数年後、単一欧州議定書の締結に至る過程でサッチャーがとることになる姿勢と酷似している。第五章で示す通り、サッチャーは1985年5月に「欧州政治協力に関する合意」案（ハウ・プラン）をコールに手渡すことになるが、イギリス国内の反応への懸念から欧州政治協力を条約上の基礎を与えることには消極的な姿勢をとることになる。また単一欧州議定書の作成に至る最終段階で、サッチャーは「ヨーロッパ外交政策の形成」を欧州政治協力の目標として掲げることに反対するものの、「究極の目標」としてであれば「ヨーロッパ外交政策の形成」を受け入れられるという立場をとることになる。欧州政治協力の望ましいあり方に関して、「親欧州的」とされるキャリントンやピムとサッチャーの立場の差は、実のところ小さかったのである。

第四章 失われた機会 ——フォークランド戦争、1982年——

はじめに

本章が扱うフォークランド戦争¹は、サッチャー政権の11年間にイギリスが直面した最も重要な対外政策上の課題である。対立の焦点となったフォークランド諸島の領有権問題は、イギリスの帝国としての歴史的経験に由来する問題であった。そして、本研究が扱う他の事例と同様に、この戦争をめぐる国際関係は「西側」対「東側」という二項対立的図式には収斂していなかった。そのことは西側陣営の盟主であるアメリカがとった姿勢にも表れている。イギリスが戦うことになるアルゼンチンは、アメリカにとって冷戦戦略上の重要なパートナーであり、アメリカは両国の間で当初中立的な姿勢をとることとなったのである。

フォークランド戦争中の対アルゼンチン経済制裁は、1980年代におけるEC加盟国間の外交政策協力の代表的な事例である。フォークランド戦争中、EC加盟10カ国は、イギリスの求めに応じて全てのアルゼンチン原産品の輸入を4月16日から1ヵ月間停止した。EC加盟10カ国が制裁の合意に至るまでの素早さは、欧州政治協力の歴史において例を見ないものだった。だがやがて戦闘が激化すると、多くのEC加盟国は制裁の継続に難色を示し始めることになる。最終的には5月24日にイタリアとアイルランドが制裁から離脱し、EC加盟10カ国の「結束」は崩壊することとなった。

フォークランド戦争は、イギリスがEC加盟国間の外交政策協力を活用した数多くの事例の中でも、特別な注目に値する。本研究が他の章で取り上げている事例では、EC加盟国間の外交政策協力は一般のイギリス国民には見えづらい形で活用されていた。対照的にフォークランド戦争は1982年の4月から6月までの3ヵ月間、連日のようにメディアに取り上げられ、イギリス国民にとっての最大の関心事となった²。そして戦争それ自体への関心の大きさゆえに、EC加盟10カ国の動向もまたイギリス国民から大きな注目を集めた。フォークランド戦争はEC加盟国間の外交政策協力とそこからイギリスが受けうる恩恵が可視化される機会となったのである。

では、イギリスにとってフォークランド戦争中のEC加盟国間の外交政策協力はいかなる経験となったのだろうか。フォークランド戦争中のECによる経済制裁に関する最も重

¹ フォークランド諸島は、アルゼンチン側の呼称ではマルビナス諸島 (Islas Malvinas) と呼ばれ、1982年の戦争もマルビナス戦争 (Guerra de las Malvinas) と呼ばれる。本章では、主としてイギリス側を分析対象とするため、フォークランド諸島およびフォークランド戦争という呼称を一貫して用いる。

² フォークランド戦争中のイギリス・メディアの動向については、Valerie Adams, *The Media and the Falklands Campaign* (St. Martin's Press, 1986); Robert Harris, *Gotcha!: The Media, the Government, and the Falklands Crisis* (Faber & Faber, 1983), に詳しい。

要な先行研究は、この事例を EC 加盟国間の外交政策協力の発展過程に位置づけて考察した研究である³。それらの研究は、制裁の決定に至る迅速さや、域外国からの要請によってではなく「自発的」に制裁を実施した点をもって、この事例を欧州政治協力の成功例だと見ている。また、この事例において、EC と欧州政治協力の両方が活用されたことは、のちに EU の共通外交・安全保障政策の創設へと至る基礎になったと評価されている⁴。

しかし、これらの先行研究には共通する問題点もある。そもそもイギリスが EC による経済制裁にいかなる期待を寄せていたのかについての分析が薄いのである。もちろん EC による経済制裁へのイギリスの期待として、アルゼンチンが撤退するように心理的圧力をかけることや、国際世論の動向に影響を与えることがあったとは言及されているものの、詳細な検討はなされていない。

近年イギリス政府の公文書が公開されたのを受けて、この事例に関するいくつかの研究が発表された。その中でも特に重要なのがラドロウ (N. Piers Ludlow) による研究である。この研究では、EC による制裁を EC 加盟国による外交政策協力の成功例と評価する点で、基本的には同時代以来の理解が踏襲されている。他方で、制裁開始当初のイギリス政府内にこの制裁がイギリス国民の欧州共同体への見方を変える転機となるかもしれないという期待が存在したことを指摘している点で、この研究は注目に値する。加えてこの研究は、EC による経済制裁が結局イギリス国民の欧州共同体への姿勢の転換点とならなかったことも示している。その理由としては、既存の EC 加盟をめぐる態度の分断の深さや、欧州共同体の他の問題とのリンケージなどが挙げられている⁵。

本章はイギリス政府の公文書に加えて、イギリス議会の議事録やメディアの報道なども分析しながら、イギリスが EC による経済制裁にいかなる期待を寄せていたのかを分析し、そうした期待がどの程度満たされたのかを明らかにする。その際、ラドロウの研究ではあ

³ Edwards, 'Europe and the Falkland Islands Crisis 1982'; idem., 'Europe and the Falklands Conflict', in Stelios Stavridis and Christopher Hill (eds.), *Domestic Sources of Foreign Policy: Western European Reactions to the Falklands Conflict* (Berg, 1996), pp. 40-56; Matthias Schönwald, 'Der Falkland-Konflikt und die Europäische Gemeinschaft', in Franz Knipping und Matthias Schönwald (Hrsg.), *Aufbruch zum Europa der Zweiten Generation: Die europäische Einigung 1969-1984* (Wissenschaftlicher Verlag Trier, 2004), S. 165-186.

⁴ こうした研究の他には、フォークランド戦争史研究においても EC による制裁への言及がなされることがある。Lawrence Freedman, *The Official History of the Falklands Campaign, Volume 2: War and Diplomacy* (Routledge, 2005), pp. 99-101, 491-497. また、戦争初期における EC 加盟国に対するイギリス外交について、当事者へのインタビューに基づいて分析した研究として、Paul Trickett, *UKRep and the Falkland Islands Conflict: Driving the Machine* (Centre for the Study of Diplomacy, University of Leicester, 1999), がある。加えて、国際関係理論におけるネオリベラリズムを実証するためにこの事例を取り上げた研究も存在する。Lisa L. Martin, 'Institutions and Cooperation: Sanctions during the Falkland Islands Conflict', *International Security* 16:4 (1992), pp. 143-178.

⁵ N. Piers Ludlow, 'Solidarity, Sanctions and Misunderstanding'. また、以下の博士論文も一章分を割いて EC 加盟国を含む欧州諸国の動向を分析している。John Bagnall, 'Britain and the Falklands: International Perspectives 1982-1990', unpublished PhD thesis (Newcastle University, 2021).

まり注目されていない二つの側面にも目配せしつつ、より包括的な分析を行う。第一に、イギリスが利用できた様々な外交政策上の枠組みの中で、EC加盟国の枠組みが特に重要になった理由を示すことで、イギリスにとって EC 加盟国間の外交政策協力がいかなる意味で有益だったのかを明確にする。第二に、イギリスの議会やメディアにおける論調の変化に注意を払うことで、もし EC 加盟 10 ヶ国の「結束」が維持されていれば、イギリスと欧州共同体の関係にとっての転機となっていた可能性を指摘する。

以下では、まず第一節でフォークランド戦争の勃発に至る経緯を説明し、アルゼンチン軍による侵攻へのイギリスの反応を確認する。次に第二節では、EC 加盟 10 ヶ国が経済制裁に合意する過程を描くとともに、EC による制裁にイギリスがいかなる期待を抱いていたのかを示す。続く第三節においては、戦闘の激化を受けて EC 加盟 10 ヶ国の結束が崩壊する過程を描き、それがイギリス国内においてどのように受け取られたのかを示す。そして最後に本章の結論をまとめ、その含意を述べる。

第一節 アルゼンチンのフォークランド諸島侵攻とイギリスの反応

フォークランド諸島の領有をめぐるのはイギリスとアルゼンチンの間で、長期間にわたる論争があった。イギリスは 1833 年にスペインから領有権を奪って以降、フォークランド諸島を実効支配してきた。それに対して、アルゼンチンは 1816 年にスペインから独立して以降、フォークランド諸島の領有権を主張していた。1960 年代以降、アルゼンチンが領有権を一層強く主張するようになったため、両国の間でフォークランド諸島の返還に向けて交渉が行われた。しかし、島民がイギリスへの帰属を望んだこともあって、大きな交渉の進展はなかった⁶。

1982 年 3 月 19 日にアルゼンチンの鉄くず回収業者が正規の手続きを踏まずにサウス・ジョージア島に上陸した。そこにはアルゼンチンの軍人が紛れ込んでおり、上陸するとアルゼンチン国旗を掲げた施設を設置し始めた。この事件を受けて、イギリスはアルゼンチンに抗議し、氷海警備船「エンデュアランス」をサウス・ジョージア島に派遣した。これを受けてアルゼンチン側も軍艦を派遣し、イギリスとアルゼンチンの間で緊張が高まった。こうした中で、3 月 26 日にアルゼンチン軍事評議会はフォークランド諸島への侵攻を決定することになる。だがイギリスの諜報機関は、3 月 31 日の夕方になるまで、侵攻が迫っているという情報をつかむことができなかった。

3 月 31 日の夕方に侵攻が迫っているという情報を得たサッチャーは、国会議事堂にある自らの執務室で会議を開催した。キャリントン外相は不在であったため、ノット国防相、ルース (Richard Luce) 外務担当閣外相、アトキンズ (Humphrey Atkins) 外務担当閣外相らが集まった。ノットは、いったん占領を許せばフォークランド諸島を奪還することは不可

⁶ 返還交渉の詳細については、Laurence Freedman, *The Official History of the Falklands Campaign, Volume 1: The Origins of the Falklands War* (Routledge, 2005), を参照。

能だという考えを示し、会議は重苦しい雰囲気となった。だが会議の雰囲気は、第一海軍卿を務めるリーチ（Henry Leach）の到着によって一変した。リーチはフォークランド諸島を奪還可能だという考えを示し、南太平洋に派遣するために機動部隊（Task Force）を編成する許可を求めた。これを受けてサッチャーは、リーチに機動部隊を編成する許可を与えた。

同時にイギリスはアメリカにアルゼンチンの動きを抑制するよう依頼した。アメリカはアルゼンチンの友好国であり、前年にレーガン政権が発足して以降、その関係は強化されていた。だがアメリカの姿勢を頼りにできるかどうかは不透明であった。既にアルゼンチンとの緊張が高まりつつあった3月29日に、ヘンダーソン駐米大使はストーセル（Walter John Stoessel）国務副長官を訪問していたが、ストーセルは領有権問題に関しては中立的な立場だった。そもそもアルゼンチンが進行を決断した背景には、アメリカが侵攻を黙認することへの期待があったのだと考えられる。

それでもサッチャーは侵攻を阻止する最後の望みをかけて、3月31日にレーガンに緊急のメッセージを送った。メッセージを受け取ったレーガンは、翌4月1日の19時半にアルゼンチンのガルチェリ（Leopoldo Galtieri）大統領と連絡をとろうとした。ガルチェリは最初レーガンからの電話に出ようとしなかった。20時半にようやくガルチェリと電話がつながったものの、ガルチェリは50分間にわたってレーガンからの質問をはぐらかし続けた。レーガンは少なくとも翌2日には侵攻がないことを確認しようとしたが、ガルチェリは「不吉な沈黙」で応じた⁷。結局アメリカは侵攻を中止させることはできず、4月2日にフォークランド諸島はアルゼンチン軍によって占領されることとなった。

フォークランド諸島には、イギリスにとっての経済的・戦略的な価値はほとんどなかった。フォークランド諸島はイギリス本土から1万3000キロメートルも離れており、人口は希薄で、産業も牧羊業を除いてほとんど存在しなかった。戦争前まで、大多数のイギリス国民は、フォークランド諸島が地球上のどこに位置しているのかもわからなかったことだろう。

にもかかわらず、この戦争にはイギリス国民から非常に大きな関心を寄せられることとなった。その理由は、イギリスの名誉や威信がこの戦争にかけられていると広く理解されたからであった⁸。もしこの問題への対処を誤れば、イギリスの国際的威信は地に落ちると考えられた。フォークランド諸島占領を受けて4月3日に開催された下院議会では、愛国的感情が噴出した⁹。

そのため、サッチャー政権にとって、この戦争をどう戦うかは死活的に重要な問題となった。アルゼンチンの侵攻を事前に予測できなかったことや、危機に先立って国防予算を削減していたことを理由に、政権はイギリス国内において激しい非難を浴びた。与党保守

⁷ Alexander Haig, *Caveat: Realism, Reagan and Foreign Policy* (Macmillan, 1984), pp. 264-265.

⁸ Sharp, *Thatcher's Diplomacy*, pp. 67-68.

⁹ *Hansard*, House of Commons, 3 April 1982, vol. 21, cols. 633-668.

党内においても、政権への強い批判が見られた。もともと不人気な政権であったこともあり、侵攻前の状態を回復できなければ、政権の崩壊は免れないと考えられた¹⁰。こうした状況の中、4月6日にはキャリントンが責任をとるために自ら外相を辞任し、ピムが新たに外相に就任した。

サッチャーもこの危機に政権の命運がかかっていることを理解していた。そのため、サッチャー政権は侵攻直後から迅速な対応をとっていた。まず4月2日の夕方に開催された閣議で、南大西洋への機動部隊の派遣が正式に決定された。同時に、アルゼンチンに対するイギリス単独での経済制裁として、国内のアルゼンチン資産の凍結、アルゼンチンからの輸入の禁止、武器輸出の停止が決定された。さらに、イギリスはパーソンズ国連大使を中心に国連安全保障理事会において精力的な外交を展開し、4月3日にはアルゼンチンにフォークランド諸島からの即時撤退を求める安保理決議502号が採択された¹¹。

以上のようなサッチャー政権の強硬な対応にもかかわらず、この時点ではまだ紛争の平和的解決の可能性は残されていた。機動部隊が南大西洋に到着する4月末までの期間は、紛争の平和的解決のためにアメリカのヘイグ国務長官による仲介が精力的に展開された。イギリスとしてもこうした仲介の努力を無視するわけにはいかなかった。そして、この期間にECによる経済制裁が提起されることとなるのである。

第二節 ECによる経済制裁の開始

(1) 経済制裁への二つの期待

イギリス政府内では、アルゼンチン軍がフォークランド諸島を占領した直後から、他のEC加盟国にアルゼンチン原産品の輸入禁止を要請することが検討され始めた。前述した通り、イギリス政府は当初単独でアルゼンチンに対して経済制裁を実施していたが、両国間の経済関係は小さかったため、その効果は薄いと考えられた¹²。そのため、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、日本と並んで、EC加盟国に経済制裁への協力を要請することが検討されたのであった。EC加盟国全体でのアルゼンチンとの貿易額は大きく、アルゼンチンの輸出のおよそ25%がEC向けであった¹³。

ただし、ECによる経済制裁が、短期間でアルゼンチンに大きな経済的な損害を与えようとは考えられていなかった。アルゼンチン経済は、外国との貿易に多くを依存してはいなかったためである。また、内陸の国境が長く、多くの国に面しているアルゼンチンにとって、

¹⁰ Sharp, *Thatcher's Diplomacy*, pp. 65-66.

¹¹ 戦争初期におけるサッチャー政権の対応については、Freedman, *The Official History of the Falklands Campaign, Volume 2*, pp. 15-67, を参照。

¹² Carrington to Thatcher, 5 April 1982, PREM19/614, TNA.

¹³ イギリス政府内では、アルゼンチンの輸出の23%がEC向きであると推計されていた。Bayne to Mallaby and Planning Staff, 14 April 1982, FCO 98/1202, TNA.

経済制裁をかいくぐるのも容易だと考えられた¹⁴。アルゼンチンに経済的損害を与えることへの期待は皆無ではなかっただろうが、さほど大きかったとは考えられない。

では、なぜイギリスは EC による経済制裁を必要としたのだろうか。そこには二つの期待があった。第一に、EC による経済制裁によって、国際世論の風向きをイギリスに有利にすることが期待された。イギリス政府内においては、国際世論を味方につけることの重要性が戦争開始当初から認識されていた¹⁵。その背景には、1956 年のスエズ危機において国際的孤立が敗北へとつながった苦い記憶があった¹⁶。今回の戦争において国際的孤立を回避するためには、フォークランド諸島の領有権をめぐる問題が、国際社会において「植民地主義」対「反植民地主義」という図式で理解されるのを避ける必要があった。そのためイギリスは、侵略によって領土問題が解決されてはならないという国際法上の原則を用いて、イギリスの「正しさ」とアルゼンチンの「不正」を訴えようとした¹⁷。

4月3日にイギリスに有利な内容の安保理決議 502 号が採択されていたものの、国連安保理の場で経済制裁に合意することは不可能だと考えられていた。その理由の一つは、アメリカのカークパトリック (Jeane Kirkpatrick) 国連大使が冷戦戦略上の考慮からアルゼンチン寄りの姿勢をとるのではないかと懸念されたことにある。そのため、パーソンズ国連大使は可能な限り国連安保理で問題が議論されるのを避けようとしていた¹⁸。

こうした中で、EC による経済制裁には、国際世論がイギリスの掲げる正義を支持していることを示す象徴となることが期待された。また、それによって、アルゼンチンを孤立させ、撤退に向けての心理的な圧力をかけることもできると考えられた¹⁹。イギリスは、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、日本などにも制裁を実施するよう求めていたが、EC は特に重要であった。EC は加盟国の数が多く、アルゼンチンとの貿易額も大きいので、制裁が実現すればアルゼンチンに大きな心理的圧力をかけることが期待できたためである。

第二に、この機会を利用して、EC メンバーシップへのイギリス国民の支持を確保することへの期待があった。序章で述べたように、当時イギリス国民の EC 加盟継続への支持は低下していた。サッチャー政権はこうした状況を憂慮し、イギリス国民の対 EC イメージの改善を望んでいた²⁰。こうした状況を打開するために、同政権は欧州政治協力での成果

¹⁴ Freedman, *The Official History of the Falklands Campaign, Volume 2*, p. 95.

¹⁵ Thatcher, *The Downing Street Years*, p. 182.

¹⁶ Paul Latawski, 'Invoking Munich, Expiating Suez: British Leadership, Historical Analogy and the Falklands Crisis', in Stephen Badsey, Rob Havers and Mark Grove (eds.), *The Falklands Conflict Twenty Years On: Lessons for the Future* (Frank Cass, 2005), pp. 226-236.

¹⁷ Sharp, *Thatcher's Diplomacy*, pp. 74-78.

¹⁸ UKMis New York to FCO, Telno 393, 4 April 1982, PREM 19/614, TNA; UKMis New York to FCO, Telno 395, 5 April 1982, PREM 19/614, TNA.

¹⁹ Freedman, *The Official History of the Falklands Campaign, Volume 2*, pp. 92-93. EC による経済制裁が経済的というよりは、象徴的な意義を持っていた点は、当時の欧州統合局長クロウ (Brian Crowe) も指摘している。Interview with Brian Crowe, 15 October 2003, BDOHP, CAC.

²⁰ Alexander to Walden, 27 June 1980, PREM 19/1233, TNA.

を公的な場で強調していたが²¹、その成果は見られなかった。その理由はイギリス国民の主たる関心が経済状況にあり、外交政策への関心が低かったからだろう。1981年秋の時点での世論調査によると、イギリスの EC メンバーシップを肯定的に評価する者が 27%だったのに対して、否定的に評価するものは 41%に上った²²。

もしこの機会に EC による経済制裁が実施されれば、EC メンバーシップの政治的恩恵が具体的なものとして可視化される可能性があった。こうした期待は、経済制裁の要請が検討され始めた当初は、国際世論の風向きを変えることへの期待ほど強くはなかった。ただし、それでも、4月6日に開催された閣議において、「欧州共同体の反応は、イギリス国民から共同体の結束がどの程度のものなのかを判断するテストだと見なされるだろう」と既に論じられている²³。そして、こうした期待は、戦争の期間を通じて徐々に強まっていくこととなる。

しかし、このような期待にもかかわらず、イギリス政府内では、他の EC 加盟国から経済制裁への協力を取りつけることは容易ではないとも考えられていた²⁴。これ以前に EC 加盟国が共同で経済制裁を実施した事例では、合意に至るまでに長期間の交渉が必要であった。また、アルゼンチンのフォークランド諸島侵攻の直前、3月30日から31日にかけて行われた欧州理事会において、イギリスは EC 予算への拠出金の返還を要求し、他の加盟国との間で陰悪な雰囲気には陥っていた²⁵。そのため、他の加盟国が、制裁の実施によって被るであろう経済的損失を受け入れるかどうかは自明ではなかった。

(2) 経済制裁の合意

イギリスは素早く他の加盟国に働きかけた。4月6日の午前にブリュッセルのシャルルマーニュ・ビルで開催された EC の常駐代表委員会で、ニコル (William Nicoll) 常駐副代表は、イギリスの立場を説明し、経済制裁への協力を要請した²⁶。また、同日には、サッチャー首相から他の EC 加盟国の首脳に対して、制裁への協力を要請するメッセージが送られた²⁷。しかし、精力的なロビー活動にもかかわらず、当初は制裁への合意を早期に得

²¹ OD (E) (81) 2nd Meeting, 3 February 1981, CAB 148/200, TNA; *Hansard*, House of Lords, 17 June 1981, vol. 421, cols. 648-649; *Hansard*, House of Lords, 10 November 1981, vol. 425, cols. 108-109.

²² *Standard Eurobarometer, Public Opinion in the European Community at the End of 1981*, No.16/December 1981, Fieldwork: October-December 1981, Full Report, p. 48.

²³ ただし、この発言がどの閣僚によってなされたかは閣議の議事録には記されていない。CC (82) 16th Conclusions, 6 April 1982, CAB 128/73, TNA.

²⁴ Richards to Coles, 1 April 1982, FCO 98/1201, TNA.

²⁵ Trickett, *UKRep and the Falkland Islands Conflict*, p. 2.

²⁶ UKRep Brussels to FCO, Telno 1421, FCO 7/4590, TNA; Trickett, *UKRep and the Falklands Islands Conflict*, p. 10.

²⁷ FCO to Brussels, Telno 72, 6 April 1982, PREM 19/815.

られるかは不透明であった²⁸。

経済制裁の早期実施に向けての展望が開けたのは、4月9日の午前中にブリュッセルにあるエグモン宮で開催された欧州政治協力の政治委員会においてであった。この会議においては、他の全ての加盟国の政務局長たちが、制裁への協力を積極的な姿勢を示した。会議に参加していたイギリスのブラード事務次官代理（政務局長）は、EC加盟国の「結束」に感銘を受け、「もしフォークランド危機がハッピーエンドを迎えたならば、このこと〔ECによる経済制裁：引用者注〕は、イギリスにおけるヨーロッパへの態度に大きな影響を与えるかもしれない」と記している²⁹。そして、翌10日には、4月16日からの1ヵ月間、全てのアルゼンチン原産品の輸入を停止することが合意された³⁰。

各 EC 加盟国が経済制裁に協力した理由は、それぞれの国によって異なっていた。当時、議長国として欧州政治協力の事務を担当していたベルギーは、欧州連邦主義の理想から制裁の開始を望んだと考えられる。フォークランド諸島はローマ条約の第四編において、ECに結びついている領域であった。また第三章で見たように、この時期には「共通外交政策」を軸として「欧州連合」の実現を目指したゲンシャール・コロombo・プランが EC 加盟国 10カ国の間で検討されていた。こうした背景から、ティンデマンス（Leo Tindemans）外相のような連邦主義者は、制裁における加盟国の「結束」を、「共通外交政策」の実現に向けての一步だと見なしていた³¹。また、西ドイツにとっても、統合欧州の行動力を対外的に示すことは重要な関心の一つであった³²。さらに経済制裁はイギリス国民に「共同体へのメンバーシップの価値」を理解させる機会になるかもしれないと考えられていた³³。

他方でいくつかの EC 加盟国は、自国の国益の観点から経済制裁に協力したと考えられる。例えば、フランスが制裁を強く支持した背景には、フランス自身がマヨット島などの海外領土において領有権争いを抱えていた事情があったとされる³⁴。加えてフランスは、

²⁸ Trickett, *UKRep and the Falkland Islands Conflict*, p. 15.

²⁹ FCO to Brussels, Telno 77, 9 April 1982, FCO 7/4590, TNA; Trickett, *UKRep and the Falklands Islands Conflict*, p. 15.

³⁰ ただし、ローマ条約の 113 条と 224 条のいずれを適用するかについての論争を解決するために、4月14日まで時間がかかった。デンマークが 224 条の適用を求めていたが、最終的には 113 条が使われることとなった。デンマークの立場については、Henrik Larsen, 'A Mixed Reaction: Denmark,' in Stavridis and Hill (eds.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, pp. 98-113, を参照。また、既に契約が成立していた取引に関しては、経済制裁の対象とはならなかった点にも注意が必要である。

³¹ Sophie Vanhoonacker, Cees Homan, Panos Tsakaloyannis and Dimitris Bourantonis, 'The Converging National Reactions (II): The Smaller States – Belgium, the Netherlands and Greece', in Stavridis and Hill (eds.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, pp. 80-86.

³² Stelios Stavridis and Elfriede Regelsberger, 'The Converging National Reactions (I): The Big States – France and Germany', in Stavridis and Hill (eds.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, p. 73.

³³ Bonn to FCO, Telno 338, 16 April 1982, FCO 98/1202, TNA.

³⁴ Georges Saunier, 'France in the Falklands War: Reactions and Decisions from Mitterrand's Diplomacy in the War between Argentina and Great Britain from April to June, 1982', in Carine Berbéri and Monia O'Brien Castro (eds.), *30 Years After: Issues and Representations of the Falklands War* (Ashgate Publishing, 2015), p. 107. こうした思惑はフランスの「右派」の間で強かったと

同国の利害が関わる欧州共同体内での問題に関して、イギリスが柔軟な姿勢をとることへの期待もあったのだと考えられる³⁵。また、ギリシャが制裁を支持した理由の一つは、同国がアルゼンチン軍のフォークランド諸島侵攻を1974年にトルコ軍がキプロスに侵攻した事件と重ね合わせていたためだとされている³⁶。

この時点では、のちに経済制裁の継続に反対することになるアイルランドやイタリアさえも制裁に賛成していた。その理由は、経済制裁が紛争の平和的解決に必要な手段だと考えられていたためである。EC加盟国間の交渉の場において、イギリスは、ECによる制裁は、紛争の平和的解決のために必要なのだと強調していた³⁷。また、アイルランドとイタリアにとっては、EC加盟10カ国の「結束」に水を差せば、欧州共同体内での立場を悪化させる恐れもあった。

(3) イギリスによる「制裁の活用」

ECが素早く経済制裁を実施したことによって、イギリス外務省内では、これを機にイギリス国民のECに対するイメージが改善するのではないかという期待が高まった。制裁の合意後、ピム外相は、他のEC加盟国の外相に感謝のメッセージを送った。その中には、ECによる制裁は紛争の平和的解決に寄与すると同時に、「イギリス世論に重要な長期的なインパクトを与えるだろう」と記されている³⁸。実際、イギリス国内のメディアはECによる経済制裁の開始を大きく取り上げた³⁹。

EC加盟10カ国が経済制裁に素早く合意したことは、アメリカの態度との対照において際立っていた。当初アメリカ政府内では、とるべき路線をめぐって意見の対立があった。ワインバーガー国防長官のようにイギリスとの同盟関係を重視する者がいた一方で、カークパトリック国連大使のように、冷戦戦略の観点からアルゼンチンの反共軍事政権との関係を重視する者もいた。こうした対立の中、レーガン大統領の態度は明確ではなかった⁴⁰。

考えられる。他方でフランスの「左派」はアルゼンチンにおける人権状況を強く懸念していた。 Paris to FCO, Telno 367, 19 April 1982, PREM 19/619, TNA.

³⁵ Paris to FCO, Telno 367, 19 April 1982, PREM 19/619, TNA.

³⁶ Vanhoonacker, Homan, Tsakaloyannis and Bourantonis, 'The Converging National Reactions (II)', p. 91. 実際、イギリスの駐ギリシャ大使サザーランド (Iain Sutherland) が離任する際に開かれた昼食会の席で、ギリシャの外相はアルゼンチンのフォークランド侵攻をキプロス侵攻に結びつける発言をしている。 Athens to FCO, Telno 167, 4 May 1982, FCO 98/1204, TNA.

³⁷ FCO to Brussels, Telno 77, 9 April 1982, FCO 7/4590, TNA.

³⁸ FCO to Athens, Telno 98, 16 April 1982, FCO 98/1202, TNA.

³⁹ *The Sunday Times*, 11 April 1982, p.1; *The Guardian*, 12 April 1982, p. 2; *The Daily Telegraph*, 15 April 1982, p. 1.

⁴⁰ アメリカの姿勢については、Aldous, *Reagan and Thatcher*, pp. 69-126; Andrea Chiampan, 'Running with the Hare, Hunting with the Hounds: The Special Relationship, Reagan's Cold War and the Falklands Conflict', *Diplomacy & Statecraft* 24:4 (2013), pp. 640-660, 和田龍太「フォークランド危機をめぐる米英関係——中南米における両国の安全保障認識に着目して」『軍事史学』第55巻第1号、99-117頁、に詳しい。

4月8日にはヘイグが仲介を行う目的で訪英したが、サッチャーはヘイグの中立的な姿勢に苛立っていた⁴¹。そして、アメリカのどちらつかずの態度を受けて、イギリス国民の対米イメージは悪化していた⁴²。

イギリス政府は、ECによる経済制裁の開始を根拠として、同国の掲げている正義を国際世論が認めていることをアピールすると同時に、ECのメンバーシップの政治的意義を示そうとした。ECメンバーシップの正当化を主導したのは外務省であったが、サッチャー首相もこの試みを承認していた。4月14日の午後に下院で演説したサッチャーは、他のEC加盟国への感謝を述べると同時に、今回の制裁は「規模と素早さにおいて前例のない」ものであり、「共同体の結束の有効な実証」であると述べた。その上で、「もしフォークランドでの侵略が成功したら、世界中で侵略行為が助長されるであろうことに、彼ら[EC加盟国：引用者注]は最初に気づいたのです」と語った。加えてサッチャーは演説の中で、イギリスの立場がEC加盟国と英連邦諸国から支持された事実と、アルゼンチンの立場がほとんど支持を得られていない事実を対照させている⁴³。

また、上院で演説した王璽尚書のヤング (Janet Young) 女男爵は、「この支援は、間違いなく、ECメンバーシップの政治的恩恵の最も印象的な実証の一つです。私は、それ[ECによる経済制裁：引用者注]が全ての議員に、そのように理解されることを望みます」と述べ、より明確にECのメンバーシップの政治的利点を示そうとした⁴⁴。

「親欧州的」な議員もまた、ECメンバーシップの政治的意義を強調した。上院において、保守党を代表する「親欧州派」議員であったソームズ (Christopher Soames) 卿は、「利点は何なのか？我々はそこから何を得られるのか？」といった論評を典型として、長年にわたって欧州経済共同体に投げかけられてきた厳しい批評を考えると、これは政治協力の偉大なる勝利です」と述べた。その上で、EC加盟国が示した「結束」は、「我々が欧州経済共同体のメンバーでなかったとしたら、あるいは我々が政治協力のシステムを発展させようと努力してこなければ、絶対に存在しなかったでしょう」と語った⁴⁵。

ECによる経済制裁の実施は、「親欧州派」を勢いづかせていた。「親欧州派」によるECメンバーシップの正当化に対して、欧州懐疑主義者たちからは有効な反論はなされなかった⁴⁶。こうした状況の中、4月30日のタイムズ紙の社説は、「フォークランド戦争は、将来

⁴¹ Charles Moore, *Margaret Thatcher: The Authorized Biography, Volume One* (Allen Lane, 2013), pp. 687-688.

⁴² *The New York Times*, 17 April 1982, pp. 1, 5.

⁴³ *Hansard*, House of Commons, 14 April 1982, vol. 21, col. 1148. ただし、サッチャーは、外務省が用意した草稿にある「メンバーシップの価値 (value of membership)」という表現をそのままは使わなかった。彼女は草稿の表現を一度「共同体のメンバーシップの成果 (achievement of Community membership)」と修正したが、最終的な演説では「共同体の結束の有効な実証」という表現を用いた。Holmes to Coles, 14 April 1982, PREM 19/617, TNA.

⁴⁴ *Hansard*, House of Lords, 14 April 1982, vol. 429, col. 291.

⁴⁵ *Hansard*, House of Lords, 14 April 1982, vol. 429, col. 302.

⁴⁶ 4月14日に開催された下院議会では、他のEC加盟国からの支援に対して多くの感謝の

振り返ってみて、イギリス国民の欧州共同体への態度の転換点だったと見られることになるかもしれない」と論じた⁴⁷。

しかし、4月末になっても、ECによる経済制裁がアルゼンチン軍の撤退につながる見込みはなかった。むしろ、この時期までには、アメリカによる仲介は失敗に終わりつつあった。他の加盟国は和平交渉の動向について十分な情報提供を望んでいたが、イギリスにはあらゆる情報を他の加盟国と共有はできず、他の加盟国はイギリスへの不満を強めていった⁴⁸。イギリスの機動部隊は4月21日から26日にかけての作戦でサウス・ジョージア島をアルゼンチンから奪還していた。幸いにもこの作戦では両軍ともに死者が一人も出なかったが、イギリス政府内では、今後本格的な戦闘が始まりイギリスの武力行使によって死傷者が出た場合、制裁への支持は失われうると考えられていた⁴⁹。そして、こうした懸念は、5月に入るとすぐに現実化することとなる。

第三節 EC加盟国の「結束」の崩壊

(1) 戦闘の激化とEC加盟国の態度の変化

5月2日に、イギリス海軍がアルゼンチン海軍の巡洋艦「ヘネラル・ベルグラノー (ARA General Belgrano)」を撃沈したことが、EC加盟10カ国の「結束」が崩れる契機となった。この事件は、フォークランド戦争における最初の本格的な戦闘であり、アルゼンチン側に300名以上の死者を出した。加えて、撃沈した位置がイギリスの指定した完全排除区域 (Total Exclusion Zone) の外であった事実は、同国の掲げる正義への疑念を呼び起こした。これ以降、それまで紛争の平和的解決のために経済制裁に協力してきたEC加盟国は、制裁への協力を続けることに難色を示し始めることとなる。とりわけ経済制裁の継続に難色を示したのが、アイルランドとイタリアであった。

まず、アイルランドに関しては、当初から経済制裁への協力が不安定な基礎の上に成り立っていた。アイルランドは伝統的に中立政策をとっていたため、戦争に加担することへの国民の反発があった。また、前年の1981年にイギリスの刑務所内でアイルランド共和軍 (Irish Republican Army) の囚人が決行したハンガーストライキへの対処をめぐる、アイルランド国民の対英イメージが悪化していたことも、対英協力に消極的な態度へとつなが

声があがった一方で、それに対する欧州懐疑派からの反論は全く見られなかった。 *Hansard*, House of Commons, 14 April 1982, vol. 21, cols. 1146-1208; *Hansard*, House of Lords, 14 April 1982, vol. 429, cols. 289-374.

⁴⁷ *The Times*, 30 April 1982, p. 11.

⁴⁸ 特にゲンチャー西ドイツ外相はこうした不満を抱いていたとされる。 Bonn to FCO, Telno 353, 21 April 1982, PREM 19/620, TNA.

⁴⁹ Gladstone to Gillmore, 16 April 1982, FCO 7/4591, TNA; Crowe to Gifford, 26 April 1982, FCO 98/1203, TNA. フランスのシェイソン外相ですらも、4月28日に欧州政治協力の非公式外相会議の際に、武力行使が行われれば見方が変わるようになるだろうとピムに警告している。 FCO to Brussels, Telno 87, 20 April 1982, FCO 7/4591, TNA.

った。特に、当時アイルランドの首相であったホーヒーは、この経験を通じてサッチャーへの嫌悪を強めていた⁵⁰。

「ベルグラノー」の撃沈を受けて、ホーヒー政権は、この戦争において中立の姿勢をとることと、経済制裁の取りやめを模索することを決定した。ホーヒー首相は、5月4日の午後に議会で演説し、制裁からの離脱を求めることを発表した。ただし、もしアイルランドの離脱に他の EC 加盟国が反対するのであれば、5月17日に制裁の期限が切れるのを待つことも選択肢の一つだとされた⁵¹。こうしたホーヒーの態度の背景には、国民に向けて愛国者としてのイメージを強化したいという思惑があった⁵²。

この決定は、アイルランド外務省に衝撃を与えた。外務省内では、もしアイルランドが EC 加盟国の「結束」を乱すことになれば、欧州統合の場におけるアイルランドの立ち位置が悪化すると危惧された。そのため、欧州政治協力においてアイルランドの政務局長を務めていたマッカーナン（Pádraig MacKernan）は、ダブリン郊外にあるホーヒーの邸宅を訪ねて説得を試みたが、ホーヒーの態度を変えるには至らなかった⁵³。

次に、イタリアは、アルゼンチンと強い文化的・経済的繋がりを有していた。19世紀後半から20世紀前半にかけて、イタリアはアルゼンチンに大量の移民を送り出していた。そのため、当時のアルゼンチンにおいては、2800万人の人口のうち1000万人がイタリアにルーツを持っていた。さらに、二重国籍者も含めて100万人以上のイタリア国民がアルゼンチンに居住していた。経済的にも、アルゼンチンはイタリアにとっての主要な貿易相手国であった。また、アルゼンチンに拠点を持つイタリア企業も多数存在し、大きな政治的影響力を有していた。そのため、フォークランド戦争の動向はイタリア国民から大きな注目を集めていた。

当時、イタリアのスパドリーニ（Giovanni Spadolini）政権は、基本的には親欧州的な政権であった。とりわけ、スパドリーニ首相やコロンボ外相は親欧州的であり、コロンボ外相に至っては第三章で見たようにゲンシャー西ドイツ外相とともに EC 加盟国による「共通外交政策」の主唱者でもあった。そのため、両者は制裁をめぐる EC 加盟10カ国の「結束」を維持したいと望んでいた。

しかし、スパドリーニ政権の国内政治上の不安定性が、経済制裁の継続を困難にした。スパドリーニ政権は、五つの政党（キリスト教民主党、社会党、社会民主党、共和党、自由党）から成る連立政権であった。制裁の継続をめぐる、それぞれ共和党とキリスト教

⁵⁰ アイルランドの姿勢については、Paul Sharp, *Irish Foreign Policy and the European Community: A Study of the Impact of Interdependence on the Foreign Policy of a Small State* (Dartmouth, 1990), pp. 199-235; Ben Tonra, 'The Internal Dissenter (II): Ireland', in Stavridis and Hill (eds.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, pp. 132-150; Stephen Kelly, 'An Opportunistic Anglophobe: Charles J. Haughey, the Irish Government and the Falklands War, 1982', *Contemporary British History* 30:4 (2016), pp. 522-541, を参照。

⁵¹ Dublin to FCO, Telno 128, 4 May 1982, FCO 98/1204, TNA.

⁵² Kelly, 'An Opportunistic Anglophobe', p. 2.

⁵³ Ibid., p. 9.

民主党に所属するスパドリーニとコロンボは、連立内第二党であった社会党からの強硬な反対に直面した。社会党は決して反欧州的な政党ではなかったが、党首のクラクシ（Bettino Craxi）はキリスト教民主党から議席を奪って最大の党派になるために、この機会を利用しようと考えた。イタリア国民からの注目を背景に、クラクシは制裁延長への反対を唱え、連立解消の脅しによって政権に圧力をかけた⁵⁴。

戦闘の激化によって、その他の EC 加盟国においてもイギリスへの同情は薄れていった。アイルランドとイタリア以外の加盟国も、紛争の平和的解決を望んでいることには変わりなかった。EC 加盟国内でイギリスの立場を最も強く支持していたフランスにおいてさえも、和平を望む声は高まっていった⁵⁵。

（2）二カ国の経済制裁からの離脱

複数の EC 加盟国において経済制裁継続への支持が揺らぐ中で、イギリスはそれらの加盟国を説得する必要に迫られた。戦闘が激化し、交渉によってアルゼンチン軍が撤退する見込みが低下した後になっても、イギリスは二つの理由から EC による経済制裁の継続を望んでいたためである。

第一に、EC による経済制裁が継続すれば、国際的孤立を避けながら戦争を遂行できると考えられた。「ベルグラノ」の撃沈直後は、国際世論からの平和に向けての圧力が、戦争期間を通じて最も高まった時期であった。また、イギリス国内において紛争の平和的解決を求める者も、国際世論の動向を根拠として、サッチャー政権の強硬な路線を批判していた⁵⁶。こうした状況の中で、サッチャー政権にとっては、望まない形での妥協に追い込まれることを防ぐために、国際的孤立を避ける必要があった。EC による経済制裁の継続は、国際世論がイギリス側を支持していることを示すはずであった。

第二に、イギリス国民の EC に対するイメージの悪化を防ぐために、経済制裁の継続が必要であった。前述した通り、既にイギリス政府は、EC による制裁の実施を論拠として EC メンバーシップの正当化を行っていた。そのため、もしこの時点で制裁が中断されれば、欧州懐疑主義者たちに EC を非難する根拠を与える恐れがあったのである。5月6日の閣議では、もし制裁が中断されれば、EC に対するイギリス国民の態度に「修復不可能なダメージ」を与えるだろうと懸念の声があがった⁵⁷。

⁵⁴ イタリアの姿勢については、Domitilla Savignoni, 'The Internal Dissenter (I): Italy', in Stavridis and Hill (eds.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, pp. 114-31; Giulia Bentivoglio, *The Two Sick Men of Europe?: Britain and Italy between Crisis and Renaissance (1976-1983)* (Peter Lang, 2018), pp. 185-193, を参照。

⁵⁵ Paris to FCO, Telno 425, 5 May 1982, FCO 98/1204, TNA.

⁵⁶ Jonas Harvard, 'War and 'World Opinion': Parliamentary Speaking and the Falklands War', *Parliamentary History* 35: 1 (2016), pp. 42-53.

⁵⁷ この発言がどの閣僚によってなされたかは閣議の議事録には記されていない。CC (82) 24th Conclusions, 6 May 1982, CAB 128/73, TNA.

以上二つの理由から、イギリスは他の EC 加盟国の説得を開始した。まず、ピム外相が各加盟国にメッセージを送り、紛争の平和的解決のためには経済制裁が延長される必要があると訴えた⁵⁸。しかし、その効果は不透明であった。官僚レベルでのロビー活動も行われたが、加盟国を説得することは「非常に困難」であった⁵⁹。

こうした中、EC 加盟国内でイギリス側に立って他の加盟国の説得を試みたのは、議長国ベルギーのティンデマンス外相であった。ただし、彼が経済制裁の継続に向けて働きかけた背景には、イギリスとは異なる論理があった。欧州連邦主義者である彼にとって、加盟国の「結束」を維持することは、将来の政治統合のために重要なのであった⁶⁰。そのため、5月4日のホーヒーの演説に関して、ティンデマンスはアイルランドのコリンズ（Gerry Collins）外相を電話越しに「叱責」した⁶¹。

しかし、予算問題とのリンケージが、イギリスにとって他の EC 加盟国の説得を一層困難にしていた。他の加盟国、とりわけアイルランドは、経済制裁の継続と引き換えに、予算問題や農産物価格の交渉においてイギリスが譲歩することを期待していた⁶²。イギリスは、こうした他の加盟国の期待を認識していたがゆえに、困難な対応を強いられた。5月7日に予算問題の交渉について首相や関係する閣僚を交えて議論がなされた。その中で、ハウ蔵相は、もし66%を超える払戻金を得られないとすれば、イギリスにおける EC メンバシップへの支持に大きな悪影響を与えるだろうと指摘した。他方で彼は、もし他の加盟国が制裁延長に合意しなければ、「共同体のメンバシップについての政治的問題は、著しく悪化するだろう」との懸念を示した⁶³。

当初イギリスは、5月8日から9日にかけて開催される、欧州政治協力の非公式外相会談において経済制裁延長への合意を得ることを目指していた⁶⁴。しかし、この試みは失敗に終わった。ベルギーで行われたこの会談において、イギリスは紛争の平和的解決を望んでいることを強調した。会談の雰囲気は、同時代の報道が伝えるほど険悪ではなかった。しかし、外相たちは、制裁の延長についても、予算問題についても合意できなかった。彼らは、国内において大きな注目を集めるこれらの問題に関して、政権全体の意向を無視して妥協できる立場にはなかったのである。イギリスのピム外相も、彼自身にとっては不本意だが、国民の同意を得られないために予算問題についての妥協はできないのだと説明した

⁵⁸ FCO to Paris, Telno 217, 5 May 1982, PREM 19/624, TNA.

⁵⁹ Interview with Brian Crowe, 15 October 2003, BDOHP, CAC.

⁶⁰ Brussels to FCO, Telno 162, 5 May 1982, FCO 98/1204, TNA.

⁶¹ FCO to Brussels, Telno 99, 4 May 1982, FCO 98/1204, TNA.

⁶² 経済制裁についての EC 加盟国の議論の場で、アイルランドはイギリスが農産物価格の交渉で妥協することへの期待を仄めかしていた。‘Foreign Affairs Council 27 April, Falklands: EC Aspects, Points to Make’, undated, FCO 98/1203, TNA.

⁶³ Coles to Richards, ‘30 May Mandate: Meeting of Foreign Ministers on 8/9 May’, 7 May 1982, PREM 19/739, TNA.

⁶⁴ Crowe to Gifford, 26 April 1982, FCO 98/1203, TNA; Powell to Crowe, 28 April 1982, FCO 98/1204, TNA.

65。

このように複数の EC 加盟国が経済制裁の延長を渋る中で、EC 加盟国とアメリカの立場は完全に逆転していた。ヘイグ国務長官による仲介が失敗した 4 月末以降、レーガン大統領はイギリス寄りの立場を明確にしていた。こうした状況を受けてイギリスは、制裁継続のために EC 加盟国に対して働きかけるようアメリカに依頼した⁶⁶。実際に、5 月 16 日にヘイグはイタリアのコロンボ外相と会談し、制裁の継続を求めている⁶⁷。同時に、アメリカの駐イタリア大使も、スパドリーニ政権を構成する各政党に対して制裁継続の必要性を訴えた⁶⁸。

経済制裁の期限が切れる直前には、サッチャー首相自身が、制裁継続に向けて最後の努力を行った。5 月 16 日の午後に、サッチャーはイタリアのコロンボ外相に電話をかけ、EC 加盟国の結束を維持するために、さらには世界全体における法の支配を実現するために、制裁の延長が必要だと訴えた⁶⁹。それに対してコロンボは、制裁を継続できないことは不本意だとしながらも、政権の存続を危険にさらすことはできないのだと理解を求めた。社会党から内閣不信任決議の脅しを受けていたため⁷⁰、スパドリーニ政権には制裁の継続を決断することはできなかったのである。

翌 5 月 17 日の午後に、サッチャーはアイルランドのホーヒー首相に説得の電話をかけた。サッチャーはホーヒーに対して、紛争の平和的解決のためには経済制裁の延長が不可欠だと訴えた。しかし、ホーヒーを説得することはできなかった。ホーヒーは制裁延長に同意することは、武力行使に支持を与えていると見なされるため、中立政策をとるアイルランドには受け入れられないのだと説明した。電話中、EC における他の問題について何か言うことがあるかとホーヒーは尋ねたが、サッチャーは農産物価格についてのそれまでの立場を崩さなかった⁷¹。

結局、経済制裁の期限が切れる直前の 5 月 17 日に、3 時間半にわたる議論を経たのちに、ようやく 1 週間の制裁延長が決定された。しかし、同時にイタリアとアイルランドによる制裁は 1 週間後に解除されることも決まった⁷²。その後、5 月 24 日にはこれら 2 カ国を除いた 8 カ国による制裁が無期限で延長されることとなった⁷³。

⁶⁵ AAPD, 1982, Dok. 145.

⁶⁶ FRUS, 1981-1988, Volume XIII, Conflict in the South Atlantic, 1981-1984 [以下 FRUS と略記], doc. 258.

⁶⁷ FRUS, 1981-1984, vol. XIII, doc. 268.

⁶⁸ FRUS, 1981-1984, vol. XIII, doc. 270.

⁶⁹ 'Record of a Telephone Conversation between the Prime Minister and the Minister for Foreign Affairs, Italy, Signor Emilio Colombo At 14:30 Hours on Sunday 16 May 1982', undated, PREM 19/628, TNA.

⁷⁰ Lorenzo Mechi et Andrea Chiampan, 'Dés intérêts difficilement conciliables: l'ItAe, l'Europe et la crise des Falkland (Avril-Juin 1982)', *Guerres mondiales et conflits contemporains* 245 (2012), p. 125.

⁷¹ Whitmore to Richards, 17 May 1982, PREM 19/628, TNA.

⁷² FCO to Luxembourg, Telno 56, 18 May 1982, PREM 19/629, TNA.

⁷³ ただし、デンマークはローマ条約 113 条に基づく経済制裁を延長せず、224 条に基づい

(3) EC メンバーシップの正当化の挫折

イギリス国内のメディアは、経済制裁をめぐる EC 加盟 10 カ国の足並みの乱れを大きく報道した⁷⁴。例えば、ガーディアン紙は、EC 加盟国の「結束」が崩れたことを「大きな落胆」だと評した⁷⁵。こうした中、イギリス議会においては、2 カ国が制裁から離脱し、8 カ国が制裁を継続したという事実をどのように評価するかをめぐる論戦が繰り広げられた。

まず、欧州懐疑主義的な議員たちが、経済制裁をめぐる EC 加盟国の足並みの乱れを根拠として、EC への批判を開始した。そうした批判は、5 月 18 日の EC 閣僚理事会において、農産物価格の決定が、イギリスの拒否権を無視して多数決でなされたこととも関連づけられた。例えば、労働党所属の下院議員のウィーチ (Ken Weech) は「制裁の 7 日間のしぶしぶながらの延長の後、私の EEC への幻滅は実証されました。欧州共同体は民主主義などの高潔な理想の上に成り立っているとされることが多いですが、この論争においては我々のヨーロッパの仲間は金のことしか考えていなかったのです」と EC 加盟国の対応を非難した⁷⁶。

それに対して、イギリス政府は、あくまで経済制裁の事実を EC メンバーシップの正当化に利用しようと試みた。当初、EC 加盟国が迅速に制裁に合意したことは事実であったし、イタリアとアイルランドを除く 8 カ国は制裁を継続していた。また、イタリアとアイルランドも、他の 8 カ国による制裁の効果を弱めないように配慮することを約束していた。5 月 26 日にピム外相は、就任後初のヨーロッパ政策についての演説の冒頭で、フォークランド戦争での加盟国からの支援について強調した⁷⁷。

しかし、今回は欧州懐疑主義者たちに十分な反論の余地が与えられていた。例えば、労働党所属の下院議員であったヒューズ (Roy Hughes) は、「我々のいわゆる共同市場のパートナーたちは、制裁問題をめぐって散々ぐずぐずしました。そして、イギリスがフォークランド危機で窮地に追いやられている時に、彼らは農産物価格をめぐる我々の背中を刺したのです」とピムの主張に反論した⁷⁸。

こうした議論が行われる中、イギリスは戦争を優位に進めていた。イギリス軍は 5 月 21 日にフォークランド諸島への上陸を開始し、5 月 29 日には首都スタンリーを包囲していた。

て制裁を継続した。

⁷⁴ *The Daily Telegraph*, 18 May 1982, p. 1; *Financial Times*, 18 May 1982, pp. 1, 36; *The Guardian*, 18 May 1982, p. 1; *The Times*, 18 May 1982, p. 1.

⁷⁵ *The Guardian*, 22 May 1982, p. 8.

⁷⁶ *Hansard*, House of Commons, 20 May 1982, vol. 24, col. 501.

⁷⁷ *Hansard*, House of Commons, 26 May 1982, vol. 24, cols. 936-937.

⁷⁸ *Hansard*, House of Commons, 26 May 1982, vol. 24, col. 978. 5 月 26 日の下院議会では、他にも労働党所属のショア (Peter Shore) や保守党所属のマーロウ (Tony Marlow) など多くの議員が他の EC 加盟国の対応を非難した。 *Hansard*, House of Commons, 26 May 1982, vol. 24, cols. 936-1013.

その後、イギリス軍は6月11日にスタンリーへの攻撃を開始し、6月14日にはアルゼンチン軍を降伏に追い込んだ。翌15日にはガルチェリ大統領が戦闘終結宣言を出し、イギリス軍兵士255人、アルゼンチン軍兵士649人、島民3人が犠牲となった戦争がここに終わった。

戦争が終結した後も、政府によるECメンバーシップの正当化と、それに対する反発が継続した。与党保守党においても、この戦争でのECの反応について、否定的な意見を隠さない者がいた。例えば、保守党所属の下院議員ボンサー（Nicolas Bonsor）は、「フォークランドで死んだ者たちは（中略）偉大なるイギリス国民の正当な誇りと自決権を奪うようなヨーロッパ国家の建設を許さないでしょう」と語った⁷⁹。フォークランド戦争時のECによる経済制裁をどのように評価するかについての論争は、1982年末まで繰り返された⁸⁰。

結局のところ、ECメンバーシップの政治的意義を示そうというイギリス政府の試みは成功しなかった。欧州懐疑主義者の中にはこの戦争を機に考えを改めた者もいたが⁸¹、そうした者は少数に留まったと考えられる。むしろ、この戦争は、既に存在したECメンバーシップについての見解の対立を強める結果に終わった。フォークランド戦争は、イギリス国民のECに対するイメージを好転させる機会とはならなかったのである⁸²。

また実際には、イギリス政府内においても、ECによる経済制裁についての評価は分かれていた。一方で、戦争中、欧州政治協力での多くの会合に参加していたある外交官は、ノルウェー、カナダ、日本がEC加盟国を注視しながら戦争への姿勢を決定していたことを指摘し、ECの役割に一定程度の評価を与えた⁸³。しかし他方で、EC加盟国との交渉を担当した別の外交官はのちに、フォークランド戦争は共通外交政策を達成しようという試みについての「幻滅の始まり」だったと回顧している。そして彼は、「私が完全に道義的に正しいと考えている戦争において、我々を支援することへの情熱は非常に限定的でした」と、当時のEC加盟国の対応を振り返っている⁸⁴。

戦争に勝利した後、サッチャーはイギリスの「再生」のイメージを演出しようとした。7月3日にチェルトナムで開催された保守党集会において、サッチャーは「われわれは後

⁷⁹ *Hansard*, House of Commons, 21 July 1982, vol. 28, col. 450.

⁸⁰ *Hansard*, House of Commons, 12 November 1982, vol. 31, cols. 769-828.

⁸¹ 例えば、長く反共同市場連盟（Anti-Common Market League）の会長を務めたモンタギュー（Victor Montagu）は戦争後に、会長を辞任している。David William Richardson, ‘Non-Party Organisations and Campaigns on European Integration in Britain, 1945-1986: Political and Public Activism’, unpublished PhD thesis (University of Birmingham, 2014), p. 284.

⁸² イギリス政府内の文書にも、戦争初期の段階ではイギリス国民の対ECイメージが改善するかのようになっていたが、最終的にそうした変化は実現しそうになくなったと記されている。‘International Implications of the Falklands Crisis: A First Review’, in Acland to Private Secretary, 2 July 1982, FCO 49/1079, TNA.

⁸³ Cooper to Marsden, 5 July 1982, FCO 49/1086, TNA.

⁸⁴ Interview with Anthony Brenton, 6 May 2010, BDOHP, CAC. イギリス政府内では、他にもアメリカと比較して欧州共同体の重要性を軽視する意見が見られた。O’Neill to Mallaby, 24 June 1982, FCO 49/1086, TNA.

退する国民であることをやめたのです」と語った⁸⁵。しかし、こうした「再生」のレトリックの中で、EC が大きく言及されることはなかった⁸⁶。

おわりに

イギリスは EC による経済制裁に二つの期待を抱いていた。第一の期待は、国際世論の風向きをイギリスに有利にすることであった。フォークランド戦争は、本質的にはフォークランド諸島の領有権問題を争点としていたが、東西冷戦の力学と無縁ではなかった。アルゼンチン軍の侵攻直後、同国を冷戦戦略上のパートナーと見なしていたアメリカは中立的な立場から両国の仲介を試みていた。また当時のイギリスにとっては、国連安保理の場で制裁への支持を得ることも困難であった。そうした中で、EC 加盟 10 カ国が制裁に合意し、イギリスの立場への支持を示すことの意義は大きかった。

第二の期待は、EC メンバーシップの政治的意義をイギリス国民に示すことであった。1980 年代初頭は、経済的恩恵の不透明さゆえに、イギリス世論における EC 加盟継続への支持が低下していた。戦争勃発以前からイギリス外務省内には、欧州政治協力での成果を示すことによって、イギリス国民に EC メンバーシップの政治的意義を説明できるのではないかという期待があったが、当時イギリス国民の外交問題への関心が全般的に薄かったこともあって成功していなかった。フォークランド戦争中の EC による経済制裁は、戦争それ自体への注目ゆえに、イギリスにおいて EC メンバーシップから受けうる政治的恩恵を明瞭に可視化する機会となった。

4 月 9 日に EC 加盟 10 カ国が経済制裁に合意すると、サッチャー政権はこれを国際世論がイギリスの掲げる正義を支持していることの根拠の一つとした。同時にサッチャー政権は、EC による制裁を EC メンバーシップの政治的価値として強調した。当初それに対する欧州懐疑主義者からの有効な反論は見られなかった。イギリス政府内の「親欧州派」が抱いていたイギリス国民の対 EC イメージ改善への期待は、一時は実現するかのように思わ

⁸⁵ Margaret Thatcher, 'Speech to Conservative Rally at Cheltenham', 3 July 1982, MTF, <http://www.margaretthatcher.org/document/104989> (2019 年 11 月 11 日最終閲覧)。

⁸⁶ サッチャーの回顧録においても、フランスの支援への感謝への言及は見られるものの、集合体としての EC については好意的な言及はなされていない。サッチャーは、EC 加盟国は最初こそイギリスの求めに応じたが、のちに頼ることができないとわかったと回顧している。Thatcher, *Downing Street Years*, pp. 191, 223. 他方で、第五章で見ると 1984 年から翌 1985 年にかけてイギリスのヨーロッパ政策において欧州政治協力が中心的な位置づけを与えられるようになると、サッチャーはフォークランド戦争中にイギリスが受けた支援について様々な場面で言及することになる。Hansard, House of Commons, 5 December 1985, vol. 88, col. 431; Margaret Thatcher, 'Speech to Conservative Women's Conference', 23 May 1984, MTF, <https://www.margaretthatcher.org/document/105689>; Margaret Thatcher, 'Party Election Broadcast (European Election)', 12 June 1984, MTF, <https://www.margaretthatcher.org/document/105706> (いずれも 2022 年 12 月 7 日最終アクセス)

れた。

しかし戦闘の激化によって状況は大きく転換することになる。イタリアでは社会党がこの機会を党勢拡大のために利用しようとし、アイルランドのホーヒー首相もこの機会を愛国者としてのイメージの強化に利用しようとした。さらに、制裁への協力の可否は、他の加盟国から予算問題や農産物価格をめぐる交渉とも関連づけられた。そして最終的には5月24日にイタリアとアイルランドが経済制裁から離脱し、EC加盟10カ国の「結束」は崩壊するに至った。

ECによる経済制裁は、侵攻が発生した直後の困難な状況下において、イギリスにとって心理的な支えになったと考えられる。ECに加盟していなければ、イギリスが他の加盟国から同等の支持を得ることは不可能だったであろう。またイタリアとアイルランド以外の8カ国が戦争終結まで制裁を継続したことも軽視できない。しかし、例え少数であっても制裁から離脱する加盟国が出たという事実は、イギリス国内において大きな注目を集め、欧州懐疑主義者たちにEC全体を非難する十分な根拠を与えた。こうして、イギリス政府によるECメンバーシップの政治的意義を示そうという試みは挫折することとなったのである。

1973年にイギリスがECに加盟して以降、EC加盟国間の外交政策協力から受ける恩恵がこれほど明瞭に可視化された事例は、フォークランド戦争の他にはなかった。フォークランド戦争は、1980年代におけるイギリスの国際的威信の回復を象徴し、現在に至るまでイギリス国民の集合的記憶において重要な位置を占めている点で、特別な出来事であった。もしEC加盟10カ国の「結束」制裁が戦争終結まで維持されていれば、この戦争はイギリスと欧州共同体の関係の歴史における一つの転機になっていたかもしれない。しかし、この絶好の機会が失われた後、長期間にわたって、欧州統合への参加がもたらす政治的恩恵はイギリス国民に対して明確には示されなかったのである。

第五章 ヨーロッパ政策の崩れた足場 ——単一欧州議定書と欧州政治協力事務局の設置、1984-1986年——

はじめに

1984年にイギリスと欧州共同体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、サッチャー政権発足以来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」が解決することとなった。このことは、長年にわたった広い意味での「加盟条件の再交渉」が終わったことを意味していた。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、サッチャー政権は欧州共同体との新たな関係を構築しようと試みることになる。

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のである。そして、ここで生まれた統合の機運は、単一欧州議定書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EC委員会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」¹、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月に至るまでの数ヶ月間、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²。

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

¹ 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, TNA.

² Bienek, ‘The United Kingdom in the European Community’, pp. 227, 240.

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³。

先行研究におけるこうした指摘は概ね妥当であるが、本章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、本章中で論じるように、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、それ以前の時期との連続性や断絶が不明瞭になっていることである。例えばビーネック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⁴。また第三章で示したように、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」を試みていたが、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。

本章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

³ Bienek, 'The United Kingdom in the European Community'; Wall, *The Official History of Britain and the European Community, Volume III*, pp. 289-334. とりわけビーネックの未公開博士論文は、単一欧州議定書の合意に至るイギリスの政策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。

⁴ 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 Papandreu) 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 (Geoffrey Howe) 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.

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。

以下では、まず第一節において欧州統合が「再発進」に向かう中で、イギリスが1984年6月に「ヨーロッパ—その将来」という文書を発表した経緯を示し、その中に「共通対外政策 (common external policy)」という言葉が含まれることとなった理由を述べる。次に第二節では、1984年9月から開催されたドゥーグ委員会の場で、イギリスが欧州政治協力の「強化」に積極的な姿勢を示そうとした理由を述べる。続く第三節では、1985年5月にハウ・プランが作成された背後に存在した動機を明らかにし、ハウ・プランが最終的に挫折した理由も示す。その後、第四節では、1985年9月以降に機構改革のための政府間会議が行われる中で、イギリスが欧州政治協力の「強化」についてどのような姿勢をとったのかを描く。そして第五節において新たに設置されることとなった欧州政治協力の常設事務局のデザインに、イギリスのアイデアがどのように反映されたのかを示す。その上で、最後に本章の結論をまとめ、その含意を述べる。

第一節 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⁵。

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⁶。1974年から10年の長きにわた

⁵ 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』法政大学出版社、2008年、に詳しい。

⁶ 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*

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では「共通対外政策」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⁷。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。本節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⁸。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⁹。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¹⁰。

Political, Economic and Monetary Union, 1984-1989 (Nomos, 2020), pp. 45-71.

⁷ この文書の全文は下記の雑誌に収録されている。‘Europe - the Future’, *Journal of Common Market Studies* 23:1 (1984), pp. 73-81.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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

1984年2月に入るとイギリス政府内で「二速度の欧州」への懸念は強まった。フランスが安全保障協力の構想を提起し、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¹¹。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¹²。

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¹³。同時に彼女は、序章で示した通り、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。

以上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¹⁴。

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¹⁵。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¹⁶。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」

「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。

¹¹ AAPD, 1984, dok. 59.

¹² Ricketts to Coles, 24 February 1984, PREM 19/1245, TNA.

¹³ Vinen, *Thatcher's Britain*, pp. 236-237.

¹⁴ 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。

¹⁵ ‘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.

¹⁶ ‘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

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¹⁷。

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¹⁸。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¹⁹。実際、会談から 2 週間ほど前の 2 月 15 日にリュエ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²⁰。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²¹。

(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²²。

19/1534, TNA.

¹⁷ ‘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.

¹⁸ 例えば、英独首脳会談の直前に、ハウは、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.

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 ‘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.

²¹ 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.

²² ‘The Future of European Cooperation’, in Neville-Jones to Bullard, 21 March 1984, FCO 30/5813,

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²³。

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²⁴。

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。外務省内では第四章で取り上げ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」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²⁵。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²⁶。

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) への道が無条件に進む用意ができていだろうか」と問いかけている²⁷。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²⁸。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

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.

²³ Bone to Coles, 1 June 1984, FCO 30/5782, TNA.

²⁴ Renwick to Bullard, 1 May 1984, FCO 98/2022, TNA.

²⁵ Crowe to Bullard, 4 April 1984, FCO 98/2022, TNA.

²⁶ Appleyard to Bullard, 3 May 1984, FCO 98/2022, TNA.

²⁷ 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.

²⁸ '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)

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²⁹。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³⁰。

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³¹。

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³²。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³³。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

²⁹ ‘European Community Meeting’, 14 June 1984, FCO 30/5783, TNA.

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

³¹ Fairweather to Renwick and PS, 29 October 1984, FCO 30/5785, TNA.

³² 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.

³³ ‘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.

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發展」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³⁴。

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。

第二節 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%の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³⁵。

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³⁶。当時の西ドイツ政府内では、拡大、域内市場、地域協力、農業政策などを外務省が担当する一方で、機構改革と「共通外交・安全保障政策」については首相府が担当していたとされる³⁷。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

³⁴ Bonn to FCO, Telno 585, 14 June 1984, FCO 30/5783, TNA.

³⁵ ‘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)

³⁶ ‘Vermerk zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit’, FCO 30/5855, TNA.

³⁷ Lappenküper, ‘Die deutsche Europapolitik’, S. 280.

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 Rühfus) 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³⁸。

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³⁹。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⁴⁰。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⁴¹。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⁴²、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⁴³。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⁴⁴。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⁴⁵。

³⁸ Brenton to Thomas, 15 October 1984, FCO 30/5855, TNA.

³⁹ UKRep Brussels to FCO, Telno 3115, 1 October 1984, FCO 30/5854, TNA.

⁴⁰ Shepherd to Fairweather, 26 October 1984, FCO 30/5855, TNA.

⁴¹ '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.

⁴² 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.

⁴³ Shepherd to Fairweather, 26 October 1984, FCO 30/5855, TNA.

⁴⁴ '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.

⁴⁵ '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.

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く。「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⁴⁶。

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⁴⁷。

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⁴⁸。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⁴⁹。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⁵⁰。

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」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つけ加えている⁵¹。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

⁴⁶ Howe to Thatcher, 5 November 1984, FOC 30/5856, TNA.

⁴⁷ Powell to Budd, 3 October 1984, PREM 19/1231, TNA.

⁴⁸ Budd to Powell, 10 October 1984, PREM 19/1231, TNA.

⁴⁹ Powell to Budd, 29 October 1984, PREM 19/1231, TNA.

⁵⁰ 'Note for Record', 23 July 1984, PREM 19/1504, TNA.

⁵¹ 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, MTF, <https://www.margaretthatcher.org/document/105580> (2023年1月2日最終アクセス) 同様の発言の例として、'Press Conference at London G7 Summit', 1 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、*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

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する提案には、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⁵²。

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 カ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⁵³。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。

第三節 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、イギリス外務省内において「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多くの改革が実現可能であることを示し、政府間会議の開催を阻止することにあつた。

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

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つた。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。

⁵² Beamish to Fairweather and Gouldein [sic], 25 January 1985, FCO 30/6161, TNA.

⁵³ 'European Council, Brussels, 29/30 March 1985, Development of the Community/Dooge Committee/People's Europe Committee', FCO 30/6166, TNA.

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「病的に近い恐怖」が外務省内に存在したと回顧している⁵⁴。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⁵⁵、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⁵⁶。

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⁵⁷。「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⁵⁸。第一章から第四章で示したように、イギリスは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。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⁵⁹。

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

⁵⁴ Robin Renwick, *A Journey with Margaret Thatcher: Foreign Policy under the Iron Lady* (Biteback Pub, 2014), p.106.

⁵⁵ David Seawright, 'Geoffrey Howe: Foreign Secretary, 1983-89', in Kevin Theakston (ed.), *British Foreign Secretaries since 1974* (Routledge, 2004), p. 159.

⁵⁶ *Hansard*, House of Commons, 8 April 1975, vol. 889, col. 1134.

⁵⁷ 'Minutes of Conservative Foreign Affairs Backbenchcommittee Meeting: Tuesday 16 July 1985', undated, FCO 30/6171.

⁵⁸ Howe to Thatcher, 15 April 1985, PREM 19/1479, TNA.

⁵⁹ Howe to Thatcher, 27 November 1984, PREM 19/1478, TNA.

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⁶⁰。

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⁶¹。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、欧州政治協力を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⁶²。

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。第三章で示したように、サッチャーは「ロンドン報告」の作成に向けて協議が行われた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。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⁶³。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⁶⁴。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。第三章で示したように「ロンドン報告」の作成過程において、こうし

⁶⁰ Howe to Thatcher, 26 April 1985, PREM 19/1479, TNA.

⁶¹ 'Draft Agreement on Political Cooperation', in Howe to Thatcher, 26 April 1985, PREM 19/1479, TNA.

⁶² Powell to Appleyard, 6 May 1985, PREM19/1479, TNA.

⁶³ Powell to Appleyard, 6 May 1985, PREM19/1479, TNA.

⁶⁴ Appleyard to Renwick, 13 May 1985, FCO 98/2369, TNA.

た英独の発想の相違は露呈していたはずである。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⁶⁵。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駐西ドイツ大使は、ハウ・プランの欠陥に気がついた。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⁶⁶。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⁶⁷。

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。第三章で示したように、1981年の秋にサッチャーがゲンシャー・コロombo・プランに消極的姿勢をとった理由は、保守党の「古傷」を再び開くことへの懸念にあった⁶⁸。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⁶⁹。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⁷⁰。

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によると、会談中コールは

⁶⁵ 当時ハウは蔵相を務めており、レンウィックはワシントン DC に駐在していた。

⁶⁶ Bullard to Thomas, 2 May 1985, FCO 98/2370, TNA.

⁶⁷ Powell to Budd, 19 May 1985, FCO 98/2370, TNA.

⁶⁸ Alexander to Fall, 16 November 1981, PREM 19/1482, TNA.

⁶⁹ Geoffrey Howe, *Conflict of Loyalty* (Macmillan, 1994), p.408.

⁷⁰ Bienek, 'The United Kingdom in the European Community', pp.117-118.

一度も「欧州連合」や「新条約」に言及しなかった⁷¹。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⁷²。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⁷³。

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⁷⁴。だが、ビーネクの研究は、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⁷⁵。

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、連邦主義的統合への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⁷⁶。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⁷⁷。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⁷⁸。

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

⁷¹ ‘Prime Minister’s Meeting with Chancellor Kohl: Development of the European Community’, 19 May 1985, PREM 19/1507, TNA.

⁷² Bienek, ‘The United Kingdom in the European Community’, p.118.

⁷³ Ibid, p.112.

⁷⁴ Budd to Powell, 11 June 1985, FCO 30/6170, TNA.

⁷⁵ Bienek, ‘The United Kingdom in the European Community’, pp. 147-148.

⁷⁶ AAPD, 1985, dok.137.

⁷⁷ Ronald Dumas, *Affaires étrangères: Tome I, 1981-1988* (Fayard, 2007), p. 291.

⁷⁸ 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.

する条約」案を発表するつもりであることを告げた⁷⁹。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⁸⁰。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⁸¹。

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⁸²。

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、コールからサッチャーが「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⁸³。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⁸⁴。

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

⁷⁹ Powell to Budd, 27 June 1985, PREM 19/1491, TNA.

⁸⁰ Bienek, 'The United Kingdom in the European Community', p. 155.

⁸¹ Howe, *Conflict of Loyalty*, p.409.

⁸² Renwick to Bullard, 5 July 1985, FCO 30/6307, TNA.

⁸³ Ibid.; 'European Council: Milan 28/9 June 1985', in Goulden to Wall, 5 July 1985, FCO 30/6307, TNA.

⁸⁴ *The Times*, 1 July 1985, p. 1.

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⁸⁵。

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⁸⁶。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」に向けての一步として政治協力の公式化を位置づけているのだった⁸⁷。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⁸⁸。

第四節 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、最悪の議長がついた国際会議」となった⁸⁹。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⁹⁰。

⁸⁵ Jacques Delors, *Mémoires* (Plon, 2004), pp. 208-209.

⁸⁶ 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。

⁸⁷ Luxembourg to FCO, Telno 241, 17 July 1985, FCO 98/2371, TNA.

⁸⁸ 'Talks with FRG Political Director, 20 August: Political Cooperation Treaty and IGC', 21 August 1985, FCO 98/2372, TNA.

⁸⁹ CC (85) 23rd Conclusions, CAB 128/81, TNA.

⁹⁰ Wall, *The Official History of Britain and the European Community, Volume III*, p. 313.

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⁹¹。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⁹²。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⁹³。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⁹⁴。

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⁹⁵。

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⁹⁶。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

⁹¹ ‘Political Committee: Luxembourg; 3/4 September, Draft Brief on EPC Treaty’, in Evans to Thomas, 16 August 1985, FCO 98/2372, TNA.

⁹² Renwick to Bullard, 5 July 1985, FCO 30/6307, TNA.

⁹³ UKRep Brussels to FCO, Telno 2851, 3 September 1985, FCO 30/6175, TNA. 欧州委員会の考えについては、Maria Eleonora Guasconi, ‘European Political Cooperation and the Single European Act’, in Gehler and Loth (eds.), *Reshaping Europe*, p.137, に記されている。

⁹⁴ Renwick to Private Secretary, 12 November 1985, FCO 30/6178, TNA.

⁹⁵ FCO to Luxembourg, Telno 87, 5 September 1985, FCO 98/2372, TNA.

⁹⁶ Ibid.

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⁹⁷。

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⁹⁸。

(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⁹⁹。

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¹⁰⁰。

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¹⁰¹。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。

⁹⁷ Luxembourg to Priority, Teln 366, 11 October 1985, FCO 98/2356, TNA.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Budd to Powell, 15 November 1985, PREM 19/1480, TNA.

¹⁰⁰ Powell to Budd, 19 November 1985, PREM 19/1480, TNA.

¹⁰¹ Ibid.

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¹⁰²。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¹⁰³。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。第三章で見たように、フランスはゲンシャール・コロombo・プランに関する議論の中で、「共通外交政策」という文言に最後まで反対した加盟国であった。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¹⁰⁴。サッチャーは、この表現を「悪くない」として受け入れた¹⁰⁵。

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¹⁰⁶。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¹⁰⁷。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。

¹⁰² 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)', MTF, <https://www.margaretthatcher.org/document/106183> (2022年12月6日最終アクセス)

¹⁰³ Powell to Budd, 19 November 1985, PREM 19/1480, TNA.

¹⁰⁴ UKRep Brussels to FCO, Telno 4104, 26 November 1985, FCO 98/2374, TNA.

¹⁰⁵ UKRep Brussels to FCO, Telno 4103, 26 November 1985, PREM 19/1480, TNA; Powell to Budd, 29 November 1985, PREM 19/1480, TNA.

¹⁰⁶ Renwick to Private Secretary, 25 November 1985, FCO 30/6178.

¹⁰⁷ UKRep Brussels to FCO, Telno 4104, 26 November 1985, FCO 98/2374, TNA.

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カ国の首脳たちは、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¹⁰⁸。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ャーカー（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¹⁰⁹。

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¹¹⁰。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¹¹¹。

第五節 常設事務局の設置をめぐる、1986年2月—7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¹¹²。第三章でも述べたように、EC/EU加盟国間の外交政策協力には「政府横断的主義的」な側面があると考えられてきた。すなわち、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、

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ *The Times*, 18 February 1986, p. 7.

¹¹⁰ Quoted in Moore, *Margaret Thatcher: The Authorized Biography: Volume Two*, p. 407.

¹¹¹ *Financial Times*, 10 July 1986, p. 12.

¹¹² 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.

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¹¹³。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。

単一欧州議定書が実際の欧州政治協力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¹¹⁴。第三章で示した通り、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った。「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」）で「継続性」の向上が図られていたが、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）」だったのである¹¹⁵。

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デルによると、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¹¹⁶。

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

¹¹³ Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy*; 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.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Shepherd to Escritt, 19 February 1986, FCO 98/2758, TNA.

¹¹⁶ Thomas to Ramsden, 28 April 1986, FCO 98/2759, TNA.

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¹¹⁷。

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¹¹⁸。ここからは、実際の欧州政治協力の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ついたようであった¹¹⁹。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¹²⁰。

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 カ国の合意が生まれた¹²¹。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¹²²。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¹²³。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

¹¹⁷ 'Annex II: Functions of the Political Cooperation Secretariat', undated, PREM 19/1507, TNA.

¹¹⁸ FCO to The Hague, Telno 101, 14 March 1986, FCO 98/2776, TNA.

¹¹⁹ The Hague to FCO, Telno 312, 15 May 1986, FCO 98/2760, TNA.

¹²⁰ Thomas to Ramsden, 11 June 1986, FCO 98/2802, TNA.

¹²¹ Haye Coreu to All Coreu, 17 June 1986, FCO 98/2802, TNA.

¹²² Stagg to Ramsden, 23 February 1986, FCO 98/3091, TNA.

¹²³ 「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 Sjurson (eds.) *A Common Foreign Policy for Europe?: Competing Visions of the CFSP* (Routledge, 1998), pp. 50, 54.

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。

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つた。一方でイギリスは、条約改正のための政府間会議の開催を阻止することを狙っていた。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。その背後にあつたのは、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¹²⁴。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つ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り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

¹²⁴ Thatcher, *The Downing Street Years*, pp. 548-549; Howe, *Conflict of Loyalty*, pp. 408-409.

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という問題は、少なくとも 1970 年代末からイギリスが取り組んできた問題であった。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¹²⁵、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。第六章で扱う南アフリカに対する経済制裁問題からわかるように、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。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、イギリスの主権を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取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。本章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¹²⁶。そうした影響力の拡大は、時に「本物の主権

¹²⁵ 遠藤乾『統合の終焉——EUの実像と論理』岩波書店、2013年。

¹²⁶ 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; Saunders, *Yes to Europe!*, pp. 231-253.

(real sovereignty)」や「実質的な主権」の強化として語られていた¹²⁷。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。

ただし、欧州政治協力を足がかりにして欧州共同体内での影響力を追求する試みがこのように挫折した後も、イギリスは欧州域外世界での国益を保護するために欧州政治協力を活用し続けることになる。次章ではそのような事例の一つとして、イギリスの対南アフリカ政策を取り上げる。

¹²⁷ *Hansard*, House of Commons, 25 October 1971, vol. 823, col. 1343; *Hansard*, House of Commons, 9 April 1975, vol. 889, col. 1290; Aqui, *The first referendum*, p. 209.

第六章 英連邦のヨーロッパ的救済？ ——対南アフリカ政策と欧州政治協力、1985-1986年——

はじめに

イギリスは、帝国の大部分が解体した1960年代以降も、かつて帝国の一部であった欧州域外の地域と多様な繋がりを維持し続けた。そのため、1980年代に入っても、帝国としての歴史的経験を有する地域で発生する問題にいかに対処するかは、イギリスにとって外交政策上の主要な課題であり続けていた¹。そうした問題は、多くの場合、「西側」対「東側」という単純な二項対立的図式には収斂しておらず、多様なアクターが複雑に関係していた。

本章が取り上げる、南アフリカ共和国におけるアパルトヘイトをめぐる国際政治は、こうした性格を持つ問題の一つであった。イギリスは、かつて植民地であった南アフリカと1980年代に入っても密接な経済的関係を維持していた。他方で、南アフリカにおける人権状況の悪化を受け、1985年から1986年にかけて同国に対する経済制裁を求める国際世論はかつてない高まりを見せた。とりわけ英連邦（Commonwealth of Nations）に加盟する多くの第三世界の国々と、トランスナショナルな反アパルトヘイト運動は、イギリス政府に制裁を実施するよう圧力をかけた。イギリスのサッチャー政権は、こうした圧力に抗おうとして英連邦解体の危機を招いた。

この危機が最終的に鎮静化したのは、1986年8月の英連邦首脳会議の場で、イギリスがEC加盟国共同での対南アフリカ制裁措置への参加を表明した時であった。実のところイギリス政府内では、欧州政治協力や欧州理事会といったEC加盟国の枠組みを活用してこの問題に対処することが、1985年5月の段階から模索されていた。近年のイギリスにおいて、帝国の経験に由来する欧州域外世界との関係は、しばしばEUおよびその加盟国との関係の代替的選択肢として語られてきたが、本章が扱う問題は、帝国の経験に由来する欧州域外世界での利害を守る際にEC加盟国の枠組みが活用された点で、興味深い事例なのである。

では、なぜイギリスの南アフリカ政策において、EC加盟国の枠組みが活用されたのだろうか。サッチャー政権の南アフリカ政策を包括的に検討した唯一の研究であるパークス（John Frederick Parks）の未公開博士論文は、EC加盟国間の協力についても一つの章を割いて検討している。この研究は、主として同時代の報道や関係者へのインタビューに基づいて、イギリスがEC加盟国内でどの程度の影響力を発揮できたのかを分析し、同国が他の加盟国からの圧力を受けつつも僅かな妥協で乗り切ることができた結論づけている。だが、イギリスの政策決定者がEC加盟国の枠組みを活用した理由については、イギリスに立場の近い加盟国が比較的多い枠組みであったことや、国際的非難を遮断するために有

¹ Howe, 'Decolonisation and imperial aftershocks'.

用だったことなどが簡単に言及されるに留まっている²。南アフリカに対する経済制裁は、欧州政治協力の重要事例として EC/EU 研究者からも注目を集めてきたが、そこでも、イギリスがなぜ EC 加盟国の枠組みを選んだのかについて、踏み込んだ分析はなされていない³。EC 加盟国の枠組みは英連邦や国連などと同じくイギリスが制裁を実施するよう圧力を受けた場の一つとして捉えられてきたため、イギリスが主体的に EC 加盟国の枠組みを活用した側面についてはあまり注目されてこなかったのである。

本章は、主として 2010 年代以降に公開されたイギリス政府の公文書を分析し、当時のイギリスが EC 加盟国間の外交政策協力をいかなる理由からどのように活用したのかを明らかにする。その際、単に EC 加盟国内で何が議論され、どのような合意に至ったのかだけを検討するのではなく、EC 加盟国の枠組みを活用することにイギリスがいかなる利点を見出していたのかに焦点を当てる。また、EC 加盟国の枠組みを活用する上でイギリスが懸念していたリスクにも着目しながら、1985 年当初は EC 加盟国の枠組みを効果的に活用できなかったイギリスが、なぜ翌年には同じ枠組みを有効に活用できたのか、という先行研究が見落としてきた問題にも光を当てる。

以下、本章では、まず第一節においてアパルトヘイトに対するサッチャー政権の姿勢の全般的特徴を示した上で、続く第二節において 1985 年の 5 月から 10 月に至るまで、イギリスが EC 加盟国の枠組みをいかに活用したのかを検討し、そこで直面した困難を明らかにする。そして第三節では、翌 1986 年の 6 月から 8 月に至るまでイギリスが EC 加盟国の枠組みをいかに活用したのかを示し、前年とは対照的に EC 加盟国間の外交政策協力を有効に活用できた理由を説明する。その上で、最後に本章の結論をまとめる。

第一節 アパルトヘイトとサッチャー政権

アパルトヘイトとは、1948 年から 1990 年代初頭まで南アフリカに存在した様々な人種差別的な政策や制度の総称である。オランダ系移民の子孫であるアフリカーナーを支持基盤とする国民党政権によって導入され、少数派の「白人」が多数派の「非白人」を支配した。全ての南アフリカ人が、「白人」「カラード」「インド人」「アフリカ人」という四つの「人種」に分けられるとともに、人種別に居住区が指定され、異人種間の結婚も禁止された。また、参政権や職業選択の自由は「白人」のみに認められ、公共施設も白人用と非白

² John Frederick Parks, 'Britain's South African foreign policy 1979-1989: bilateralism and multilateralism', unpublished PhD thesis (Keele University, 1997), pp. 202-262. この研究の中では、イギリスは EC 加盟国の枠組みを国際的非難の遮断という目的で活用していなかったという当時の政策決定者による証言も引用されており、その点でもイギリスの動機が明確になっているとは言い難い。 Ibid., pp. 214-215.

³ Martin Holland, *The European Community and South Africa: European Political Co-operation Under Strain* (Pinter, 1988); idem., *European Union Common Foreign Policy: From EPC to CFSP Joint Action and South Africa* (Palgrave Macmillan, 1995), pp.39-47; Nuttall, *European Political Co-operation*, pp. 230-237.

人用が分離された。1976年のソウェト蜂起以降、南アフリカの国民党政権は限定的な改革を実施していたが、差別的な制度は1980年代に入っても大部分で維持されていた。

1984年9月3日に、ヨハネスブルグ郊外の黒人居住区で暴動が発生した。暴動の直接の引き金は住宅の賃貸料の値上げだったが、根本的な原因はこの日施行された新憲法への不満にあった。この憲法では、従来からの白人議会の他に「カラード」と「インド人」が別々の議会を持つことが定められたが、南アフリカの人口の七割を占める「黒人」には参政権が認められなかった。この日以降、暴動や就業・授業のボイコットなどが南アフリカ各地に拡大し、同国史上最大規模の白人支配に対する抵抗運動に発展した⁴。対する南アフリカ政府は、黒人居住区に警官隊や軍を配置して、抵抗運動を暴力的に鎮圧しようとした。

こうした状況はメディアを介して世界中に伝わり、南アフリカに対する制裁実施に向けての機運はかつてない高まりを見せた。1985年から1986年にかけての同国に対する国際的非難の強さは、1960年のシャープビル虐殺事件や1976年のソウェト蜂起の直後をも上回っていた。その背景には、1970年代以降の国際社会において、人権規範がかつてないほど重んじられるようになっていたことがある⁵。実際、当時の南アフリカをめぐる言説の中では、「人権」概念が頻繁に用いられている。反アパルトヘイト運動にとって「人権」に訴える手法には、ソ連国内の人権状況を盛んに批判する西側各国政府に対して、南アフリカの人権状況を無視することの矛盾を指摘できるという実際上の利点もあった⁶。

イギリス政府は、困難な状況に陥った。一方で、イギリスはかつての植民地である南アフリカと、1985年当時においても密接な経済的関係を有していた。イギリスは南アフリカにとっての最大の投資国であった。また、南アフリカはイギリスにとって一三番目に大きい輸出市場であり、15万人の雇用が南アフリカとの貿易に依存していた。さらに、南アフリカ国民のうち100万人が、申請すればイギリスのパスポートを得られる資格を持っていた⁷。その上、南部アフリカ地域へのソ連の影響力浸透を防ぐという冷戦戦略の観点からも、南アフリカは重要なパートナーであった。他方で、国外からは英連邦に加盟する第三世界の国々が、国内においては野党労働党や反アパルトヘイト運動が、イギリス政府に南アフリカに対する経済制裁を実施するよう求めていった⁸。

当時イギリスの首相を務めていたサッチャーは、アパルトヘイトそれ自体には一貫して

⁴ Saul Dubow, *Apartheid, 1948-1994* (Oxford University Press, 2014), pp. 210-211.

⁵ 1970年代を人権をめぐる国際政治史の転機と見る代表的な研究として、Moyn, *The Last Utopia*, がある。

⁶ Rasmus Sinding Søndergaard, *Reagan, Congress, and Human Rights: Contesting Morality in US Foreign Policy* (Cambridge University Press, 2020), pp. 213-214.

⁷ ‘Discussion Paper on Policy towards South Africa’, in Powell to Acland, 3 September 1985, PREM 19/1643, TNA.

⁸ 当時の状況を冷戦とグローバルの双方の観点から考察した近年の研究として、小川浩之「南アフリカへの制裁をめぐるグローバルな圧力——冷戦秩序の揺らぎとアパルトヘイトの終焉へ」益田・齋藤・三宅編『デタントから新冷戦へ』316-336頁、がある。

反対していた⁹。サッチャーは、1962年以来獄中にあった反アパルトヘイト運動の指導者マンデラ（Nelson Mandela）を釈放するよう南アフリカ政府に求め続けていた¹⁰。その一方でサッチャーは、南アフリカに対する経済制裁に強く反対していた。経済制裁はイギリスの経済的利益を損ねる上に、南アフリカの黒人にも経済的損害を与えるためであった。その上、サッチャーは、制裁の圧力によって南アフリカ政府がアパルトヘイトを撤廃する可能性について極めて懐疑的であった。サッチャーにとって最善のシナリオは、経済制裁に依ることなく南アフリカのボータ（Pieter Willem Botha）政権を説得し、アパルトヘイトを撤廃させることだった。

経済制裁への反対という点で、サッチャーはイギリス国内で孤立していたわけではない。イギリス外務省内でも経済制裁の効果に懐疑的な意見が支配的であり、ハウ外相もその例外ではなかった¹¹。またサッチャーの姿勢は、少なくとも1985年時点では、大多数の保守党支持者から支持されていた。独立後の多くのアフリカ諸国が経済的苦境に陥ったことを受けて、1960年代半ば以降、南アフリカの白人支配をやむを得ないと考える保守党支持者が増加していた。南アフリカは他のアフリカ諸国と比べて相対的に安定し、経済的にも繁栄していたからである¹²。加えて、対ローデシア経済制裁が機能しなかった経験から、イギリス国内には経済制裁という手法への強い懐疑も存在した¹³。

その一方で、当時のイギリスの南アフリカ政策において、サッチャーの個性が発揮された面も見逃してはならない。それは、英連邦諸国や EC 加盟国との交渉の場で発揮された非妥協的な姿勢である。後述する南アフリカ政策をめぐるサッチャーと外務省の対立も、ハウが回顧録の中で認めるように、大部分で「実質」ではなく「スタイル」をめぐる対立であった¹⁴。

第二節 機能しなかった協力、1985年

（1）幻の共同声明案

ヨハネスブルグ郊外で1984年9月に始まった暴動は、南アフリカ各地に拡大し、激しさを増していった。シャープビル虐殺事件から25周年となった1985年3月21日には、ケー

⁹ Moore, *Margaret Thatcher: The Authorized Biography: Volume Two*, pp. 545-546.

¹⁰ Chris Saunders, 'Britain, the Commonwealth, and the Question of the Release of Nelson Mandela in the 1980s', *The Round Table* 106: 6 (2017), pp. 659-669.

¹¹ Geoffrey Howe, *Conflict of Loyalty* (Macmillan, 1994), p. 481; Appleyard to Fergusson, 29 May 1985, FCO 105/1996, TNA.

¹² Ronald Hyam and Peter Henshaw, *The Lion and the Springbok: Britain and South Africa since the Boer War* (Cambridge University Press, 2003), pp. 320-330.

¹³ Hugh Pattenden, 'British Public Opinion on the Rhodesian Issue, 1963-1980', *The International History Review* 44: 2 (2022), pp. 342-343. サッチャーは、南アフリカに対する経済制裁に反対する際に、対ローデシア経済制裁が機能しなかった経験について度々言及している。例えば、Powell to Rickett, 16 October 1985, PREM 19/1688, TNA.

¹⁴ Howe, *Conflict of Loyalty*, p. 482.

プ州東部の黒人居住区ランガで、殺害された活動家の葬儀に参列していた黒人たちに警官隊が発砲し、少なくとも 20 人が死亡した。この事件によって白人支配に対する抵抗運動は一層強まり、南アフリカ国内の治安は悪化し続けた。

こうした状況は世界中のメディアによって報道され、南アフリカに対する国際的非難は高まり続けた。とりわけアメリカにおける抗議行動の活発化は顕著だった。1984 年秋以降、ワシントン DC にある南アフリカ大使館前で毎日のように抗議行動が行われ、1985 年 7 月までに連邦議会議員 23 人を含む約 2900 人が逮捕された¹⁵。同年 4 月からは全米各地の大学のキャンパスで学生が抗議行動を実施し、南アフリカと取引している企業への投資を引き上げるよう大学当局に求めた。これはヴェトナム戦争以来最大規模の学生による抗議行動であった¹⁶。アメリカ連邦議会では、民主党議員の大多数と少なからぬ共和党議員が何らかの形での経済制裁を必要視していた¹⁷。

こうしたアメリカ国内の動向に、イギリス政府は強い懸念を抱いた。レーガン政権は、1981 年に発足して以来、南アフリカに対してクロッカー (Chester Crocker) 国務次官補が考案した「建設的関与 (constructive engagement)」政策をとっていた。この政策は、南アフリカに経済的圧力をかけるのではなく、関与を維持しながら同国の変化を促そうという政策であり、主として地政学上の考慮に基づいていた¹⁸。もしレーガン政権が連邦議会からの圧力に屈して現状の政策を変更すれば、孤立したイギリスに国際社会からの非難が集中することは目に見えていた¹⁹。

とりわけ懸念されていたのは、1985 年 10 月に開催が予定されていた英連邦首脳会議の場で、イギリスが他の英連邦諸国から非難の集中砲火を浴びる事態であった。多くの英連邦加盟国は、かつて英連邦の加盟国であった南アフリカの状況を深く憂慮し、同国に対する経済制裁を求めていた²⁰。1985 年春の時点で、英連邦加盟 49 カ国のうち、イギリスの他に経済制裁に反対していたのはカナダとニュージーランドだけであり、後者の姿勢は既に揺らぎ始めていた。ナイジェリアなどの英連邦加盟国が、孤立したイギリスに対して対抗措置をとる事態も考えられた²¹。1979 年にナイジェリアがブリティッシュ・ペトロリアム

¹⁵ Søndergaard, *Reagan, Congress, and Human Rights*, p. 185.

¹⁶ Philip G. Altbach and Robert Cohen, 'American Student Activism: The Post-Sixties Transformation', *The Journal of Higher Education* 61: 1 (1990), pp. 40-44.

¹⁷ Søndergaard, *Reagan, Congress, and Human Rights*, p. 189. 同年 6 月 5 日には 56 人の共和党下院議員が反アパルトヘイト法案に賛成している。 *Ibid.*, p. 191.

¹⁸ 具体的には、ナミビアから南アフリカを、アンゴラからキューバをそれぞれ撤退させることが目指されていた。 Chester A. Crocker, *High Noon in Southern Africa: Making Peace in a Rough Neighborhood* (W. W. Norton, 1993), pp. 75-79.

¹⁹ *DBPO, Ser. III, Vol. IV*, no. 5.

²⁰ 南アフリカの英連邦脱退の経緯については、小川浩之『『新コモンウェルス』と南アフリカ共和国の脱退 (1961 年) —— 拡大と制度変化』『国際政治』第 136 号、2004 年、79-98 頁、に詳しい。

²¹ Reeve to Fergusson, 12 June 1985, FCO 105/1996, TNA.

の資産を接収したことは記憶に新しかった²²。

1985年4月以降、イギリス外務省内では、経済制裁を実施することなく国際的孤立を回避するための方策が検討された。こうした中で、1985年5月上旬にリーヴ（Anthony Reeve）南部アフリカ局長が一つの案を考え出した。それは、6月末にミラノで開催予定の欧州理事会で、EC加盟国首脳が南アフリカに関する共同声明を出し、問題の永続的解決のために南アフリカの白人市民と黒人市民がともに従うべき原則を示すという案であった。アラビストであるリーヴは、第二章で取り上げた中東和平に関するEC加盟10カ国のヴェネツィア宣言からこの案の着想を得ていた²³。

原則の具体的内容としては、南アフリカ政府に対する要求として、無条件かつ即時にマンデラをはじめとする政治指導者たちを釈放すること、アフリカ民族会議（African National Congress: ANC）やパン・アフリカニスト会議（Pan Africanist Congress of Azania: PAC）などの反体制組織を合法化すること、裁判なしでの勾留を止めること、強制移住を廃止すること、全ての南アフリカ人に共通の市民権を与えることなどが盛り込まれていた。他方で、ANCやPACなどの反アパルトヘイト組織に対しても、暴力の行使を放棄することが求められていた²⁴。これらの原則は、双方の当事者に歩み寄りを求めた点において、内容面でもヴェネツィア宣言に似ていた。

複数の国からなる枠組みで共同の立場を形成できれば、イギリスの孤立を覆い隠し、国際的非難の集中を防ぐことができる。また、枠組みの中に経済制裁を望む国が現れても、共同声明の存在を根拠としてそうした国の動きを押しとどめることもできる。実際、EC加盟国は1980年に合意したヴェネツィア宣言に既に5年にわたって関与し続けていた。では、なぜ南アフリカ政策に関して、他の枠組みではなく、EC加盟国の枠組みが選ばれたのだろうか。

その理由は二つある。第一に、EC加盟国の枠組みは、イギリスの立場に近い合意をつくれる枠組みだと考えられた。当然ながら大多数の国が経済制裁を求めている英連邦や国連は、こうした枠組みにはなり得なかった。アメリカ政府の立場はイギリスに近かったが、連邦議会からの圧力に耐えられるかどうかは不透明であった。その一方で、EC加盟国内では、アイルランド、デンマーク、ギリシャなどの加盟国が制裁実施を望んでいたものの、この時点では多くの加盟国は制裁にさほど積極的ではなく、イギリスが共同の立場を形づくれる枠組みだと考えられていた²⁵。

²² ナイジェリア政府は、接収の理由として、イギリス政府がブリティッシュ・ペトロリアムに北海産石油の対南アフリカ輸出を許可したことをあげている。接収の発表があったのは、ザンビアで英連邦首脳会議が開催される前日の7月31日であった。Ann Genova, 'Nigeria's Nationalization of British Petroleum', *International Journal of African Historical Studies* 43: 1 (2010), p. 115.

²³ Reeve to Johnson, 3 May 1985, FCO 105/1996, TNA.

²⁴ 'Proposed Heads of Government Statement on South Africa', in Reeve to Johnson, 3 May 1985, FCO 105/1996, TNA.

²⁵ Reeve to Fergusson, 10 June 1985, FCO 105/1996, TNA.

第二に、EC加盟国の枠組みには幅広い国々が含まれているため、国際的非難からの隠れ蓑とするのに都合がよかった。リーヴは、レーガン政権が連邦議会からの圧力に抗することができたとしても、英米 2 ヶ国だけでは国際的批判に耐えられないかもしれないと考えていた²⁶。また、ナミビア問題に関する 5 ヶ国（イギリス、フランス、西ドイツ、アメリカ、カナダ）のコンタクトグループについては、イギリスが必要としている「仲間の幅広さ」が欠如していると記している。国際的な批判をかわすためには、「やや急進的な国（relatively radical countries）」もいくつか含んだ幅広い枠組みの方が望ましかった。こうした理由から、リーヴは、EC 加盟 10 ヶ国が「最も自明のグループ」だと考えていたのである²⁷。

イギリス外務省内では、EC加盟国による共同声明の利点について理解を示す者が多かった。リフキンド（Malcolm Rifkind）外務担当閣外相は、「共同体」からの支援は、英連邦首脳会議においてもイギリス議会においても「非常に役に立つ」とコメントしている²⁸。その一方で、EC加盟国内でイギリスの望む合意を得ることは難しいのではないかという疑念も示された²⁹。EC加盟国内には、オランダやフランスのように制裁に積極的な加盟国も存在したためである。最終的にハウ外相は6月4日にサッチャーと協議し、いくつかのEC加盟国と非公式に協議することへの同意を得た³⁰。

しかし、欧州理事会が近づく中で、ハウが再びサッチャーに相談したところ、否定的な反応が返ってきた。サッチャーが懸念したのは、他の EC 加盟国からの圧力によって望ましくない内容の合意を強いられることであった。6月14日に南アフリカの特殊部隊がボツワナに侵入し、首都ガボローネにある「ANCの拠点」を攻撃し、オランダ人が死亡していた。サッチャーは、この事件を受けて、オランダを中心とした一部の加盟国が制裁を一層強く求めるのではないかと懸念したのである³¹。こうしてイギリスによるイニシアティブは見送られることとなった。

ここまで、実行に移されることのなかった構想を紹介してきた理由は、一連のやり取りにイギリスが EC 加盟国の枠組みにいかなる利点とリスクを見ていたのかが表れているためである。他の加盟国との相対的な意見の近さと、加盟国の幅広さから、EC加盟国の枠組みはイギリスにとって都合の良い隠れ蓑になりえた。他方で、イギリスといくつかの EC 加盟国との間には立場の相違もあり、望まない合意を強いられるリスクもあった。以後、イギリスの南アフリカ政策は、孤立してでも制裁に反対し続けるか、多少の妥協を受け入れて EC 加盟国間の合意をつくるか、どちらが望ましいかを比較衡量しながら形成されて

²⁶ Reeve to Fergusson, 12 June 1985, FCO 105/1996, TNA.

²⁷ Reeve to Moberly, 2 May 1985, FCO 105/1996, TNA.

²⁸ Cary to Private Secretary, 5 June 1985, FCO 105/1996, TNA.

²⁹ Johnson to Reeve, 3 May 1985, FCO 105/1996, TNA; Thomas to PS/Rifkind, 10 May 1985, FCO 105/1996, TNA; Fergusson to Cary, 17 May 1985, FCO 105/1996, TNA.

³⁰ Appleyard to Reeve, 4 June 1985, FCO 105/1996, TNA.

³¹ Powell to Appleyard, 17 June 1985, PREM 19/1491, TNA.

いくことになる。

(2) 短命に終わった共同声明

イギリスの構想は以上の経緯から見送られたものの、オランダの要求に応じる形で、結局南アフリカはミラノ欧州理事会の議題となった³²。当時、EC 加盟国首脳にとっての最大のアジェンダは、欧州共同体の機構改革のために政府間会議を開催するか否かであった。そのため、南アフリカについては、欧州理事会と同時並行で開催される欧州政治協力の政治委員会で、先に議論されることとなった。

議長国イタリアが用意した共同声明の草案は控えめな内容だったが、フランスとオランダが、一定期間ののちに南アフリカで大きな変化がなければ、経済制裁を検討するという文言を加えようとした。イギリスは西ドイツおよびベルギーとともに、この動きに反対した。その夜、サッチャーはハウ外相と政治委員会に参加していたトーマス (Derek Thomas) 事務次官代理に対して、経済制裁へのいかなる形での言及も認めないよう求めた。翌日の午前に再び開催された政治委員会では、南アフリカで変化がなかった場合に「態度を再検討する権利を残す」とフランスが表現を和らげたにもかかわらず、イギリスは反対して孤立した³³。

また、サッチャーは「アパルトヘイトに反対する者も含めて」全ての当事者による暴力に反対するという文言を共同声明に加えたがっていた。ANC による武力闘争が、かえって南アフリカ政府の改革を妨げていると考えていたためである。しかし、この文言は抑圧者と被抑圧者を同等に扱うことになるとして、他の全ての加盟国がイギリスを激しく非難した。この会議に参加していたある外交官は、それまで欧州政治協力の場で見た中で最も怒りに満ちたイギリスへの非難であったと記している。二日間にわたって議論が行われたが、結局、首脳レベルで草案を検討する段階には進めなかった³⁴。

ミラノ欧州理事会の後も、イギリス外務省は EC 加盟国の共同声明を求め続けた。やはりその狙いは、EC 加盟国が「共通の政策」をとることでイギリスの孤立を覆い隠し、英連邦首脳会議での批判を抑えることであった。そのためには、ミラノでイギリスが孤立した二つの点について妥協することもやむを得ないと考えられた³⁵。7月12日に、サッチャーと協議したハウは、前日にアメリカ上院議会で南アフリカに対する経済制裁を含んだ反アパルトヘイト法案が採択されたことについて、イギリスの立場が困難になりつつあること

³² *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 30, note. 2.*

³³ ただし、このときサッチャーは1977年にEC加盟国の合意によって定められていたEC企業の「行動指針 (Code of Conduct)」を強化することには同意している。*DBPO III-IV, no. 30.* 「行動指針」とその強化については、*Holland, The European Community and South Africa, pp. 33-35, 74-97,* に詳しい。

³⁴ *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 30.*

³⁵ Budd to Powell, 8 July 1985, PREM 19/1642, TNA.

の更なる兆しだと述べた。そして、英連邦首脳会議でイギリスの立場を強めるためには、EC 加盟国の声明が必要だと進言した³⁶。

このとき、サッチャーは、声明の中で南アフリカがとるべきステップを明確に示せば、それが満たされなかった場合に経済制裁に向けての圧力を更に強めてしまう、と懸念を示した。また、彼女は、他の加盟国が声明をイギリスに受け入れ難い内容に修正するリスクも指摘した。にもかかわらず、サッチャーはハウが望むのであれば EC 加盟国の文書に合意しても構わないと述べ、最終手段としてではあるが文言に関して妥協することも認めた³⁷。

EC 加盟国は7月22日に共同声明に合意した³⁸。イギリスは声明の文言に関して前述の二つの点で譲歩したが、全体として見ればイギリスにとって満足のいく内容となった。ハウは英連邦首脳会議と国連総会に向けて「この文書の全体は真の価値を持つだろう」と評価した³⁹。英連邦内には、タンザニアのニエレレ (Julius Nyerere) 大統領のように EC 加盟国の声明を歓迎する指導者もいた⁴⁰。

しかし、イギリス外務省の期待に反して、この声明は他の EC 加盟国の制裁に向けての動きを押しとどめることはできなかった。その理由は、フランスが7月24日に、他の加盟国と協議することなく⁴¹、南アフリカに対する経済制裁を呼びかける決議案を国連安全保障理事会に提出したためである。ミッテランが当選した1981年の大統領選挙で、フランス社会党は第三世界における人権擁護を掲げていた⁴²。当時フランス政府内で、制裁に向けての動きを主導していたファビウス (Laurent Fabius) 首相は、自らの「心の底からの信念」に従った行動だったと回顧している⁴³。他方で、フランス政府内にはナイジェリアをはじめとする英語圏アフリカ諸国の市場に参入したいという思惑もあったと指摘する研究もある⁴⁴。いずれにせよ、フランスの単独行動によって、EC 加盟国の「共通の立場」は僅か2日で崩壊した。

³⁶ Powell to Budd, 12 July 1985, PREM 19/1642, TNA.

³⁷ Ibid.

³⁸ 'Statement on Southern Africa', in *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, vol. 1, no. 2 (1985), p. 39.

³⁹ Appleyard to Powell, 19 July 1985, PREM 19/1642, TNA.

⁴⁰ Dar es Salaam to FCO, Telno 227, 24 July 1985, PREM 19/1642, TNA.

⁴¹ 第三章で見たように、1981年にEC加盟10カ国の外相たちが合意した「ロンドン報告」は、全ての加盟国に関係する国際問題に関して現状の政策を変更する場合、事前に他の加盟国と協議することを義務づけていた。

⁴² 井上スズ「ミッテラン外交——政権第一年におけるフランスと第三世界」『フランス文化研究』第28巻第31号、1997年、119頁。

⁴³ Laurent Fabius, *Les Blessures de la vérité* (Flammarion, 1995), p. 136.

⁴⁴ Claude Wauthier, *Quatre présidents et l'Afrique: De Gaulle, Pompidou, Giscard d'Estaing, Mitterrand: Quarante ans de politique africaine* (Seuil, 1995), p. 506. 実のところ、フランスが提案した国連安保理決議案は経済制裁を義務づけるのではなく、自発的に制裁を実施するよう求める内容であった。そのため、英米両国は拒否権を行使せずに棄権し、決議案は採択された。 UKMis New York to FCO, Telno 566, 27 July 1985, PREM 19/1642, TNA.

その後も制裁に向けての機運は着実に高まっていった。8月15日のボータ大統領による「ルビコン演説」は、黒人議会の創設、一人一票制の導入、マンデラの釈放を明確に拒否していた。欧米諸国からの事前の期待が高かっただけに、失望も大きかった。南アフリカの治安は悪化の一途を辿り、死者は増え続ける一方だった。イギリス国内では労働党が経済制裁を実施すべきだという主張を強めた⁴⁵。反アパルトヘイト運動は、南アフリカに対する経済制裁を議会に請願することを呼びかけ、すぐに20万人の署名を集めた⁴⁶。英連邦内では、それまで唯一イギリスに近い立場をとっていたカナダが、経済制裁に積極的な姿勢に転じた⁴⁷。欧州政治協力の場合においても、制裁を望む加盟国はイギリスへの圧力を強めていった⁴⁸。

(3) ルクセンブルク合意への参加

イギリスは1985年9月25日に、EC加盟国共同での制裁措置（ルクセンブルク合意）に加わることになる。しかし、その2週間前の9月10日に開催された欧州政治協力の外相会議の場で、イギリスは制裁措置に反対して孤立していた。最終的にイギリスが姿勢を転換した背後には、いかなる力学があったのだろうか。そして、ルクセンブルク合意への参加は、イギリスに何か恩恵をもたらしたのだろうか。

9月10日の外相会議では、8月末にEC加盟国の代表団が南アフリカを訪問したことを受けて、南アフリカに対する措置について議論がなされることになっていた。会談に先立つ9月8日には欧州各国の反アパルトヘイト運動の代表者たちがブリュッセルに集まり、EC加盟国に対して南アフリカに厳しい措置をとるように求めていた⁴⁹。また、前日の9日には、本格的な経済制裁を実施しようとするアメリカ連邦議会に先んじて、レーガン政権が限定的な制裁の実施を発表していた⁵⁰。アメリカの変化を受けて、EC加盟国内でも制裁を実施すべきだという機運がさらに高まっていた⁵¹。

⁴⁵ *Financial Times*, 17 August 1985, p. 3.

⁴⁶ Roger Fieldhouse, *Anti-Apartheid: A History of the Movement in Britain* (Merlin Press, 2005), p. 76.

⁴⁷ Daniel Manulak, ‘An African Representative’: Canada, the Third World, and South African Apartheid, 1984-1990’, *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 49: 2 (2021), p. 374.

⁴⁸ Luxembourg to FCO, Telno 279, 24 August 1985, FCO 98/2175, TNA.

⁴⁹ Lorenzo Ferrari, ‘Anti-Apartheid Goes to Brussels: Forms of Transnational Cooperation Between the Anti-Apartheid Movements of the European Community countries, 1977-1992’, in Anna Konieczna and Rob Skinner (eds.), *A Global History of Anti-Apartheid: ‘Forward to Freedom’ in South Africa* (Palgrave Macmillan, 2019), p. 249.

⁵⁰ レーガンが発表した制裁措置には、アパルトヘイト執行機関に対するコンピューターの輸出禁止、核関連物質の輸出禁止、南アフリカ政府に対する融資の禁止などが含まれていた。‘Executive Order 12532—Prohibiting Trade and Certain Other Transactions Involving South Africa’, in *Public Papers of the President of the United States: Ronald Reagan, 1985, Book II*, pp. 1058-1060.

⁵¹ *DBPO, Ser. III, Vol. IV*, no. 61.

イギリス政府を代表して外相会議に出席したリフキンド閣外相は、サッチャーに劣らず南アフリカに対する制裁に反対してきた人物である。リフキンドはエディンバラ大学からローデシアの土地政策に関する論文で修士号を取得し、1967年から68年にかけて同地に大学講師として滞在していた⁵²。滞在中には、のちに妻となるエディス (Edith Steinburg) とともに、隣国である南アフリカを旅している⁵³。彼の下院議会での処女演説は、ローデシアおよび南アフリカに対する文化的・学術的ボイコットへの反対を訴える内容であった⁵⁴。そんなリフキンドであっても、EC加盟国の合意を得るためには、何らかの妥協が必要になるかもしれないと覚悟を決めていた⁵⁵。

最初に議長国ルクセンブルクのポース (Jacques Poos) 外相が提案した案は、控えめな内容だった。フランス、デンマーク、アイルランド、ギリシャが、議長国の案に様々な制裁を加えようとしたが、リフキンドとゲンシャー西ドイツ外相が協調して阻止した。数時間の議論の後、駐在武官の引き上げを除いては、イギリスにとっての新たな強制的措置は何も含まれていない文書ができていた。西ドイツも含めた全ての加盟国が駐在武官の引き上げを望んでおり、イギリスに同意を迫った。リフキンドは、首相官邸と協議するために、いったん休会にすることを求めた⁵⁶。

リフキンドは、EC加盟国の合意を得るためには、駐在武官の引き上げに関しては受け入れもやむを得ないと考えていた。しかし、首相官邸に電話したリフキンドは、制裁措置に合意する許可を得られなかった。議場に戻ったリフキンドは、他の加盟国の外相たちに対して、イギリスは声明の制裁措置以外の部分については全て受け入れるが、制裁措置に関しては詳細を検討するために時間の猶予が欲しいと伝えた⁵⁷。

なぜサッチャーはルクセンブルク合意への参加に反対したのだろうか。このときサッチャーが懸念していたのは駐在武官の引き上げと石油の禁輸であった⁵⁸。駐在武官の引き上げに関しては、南アフリカにおける情報収集に支障が出るのが懸念された。また、石油

⁵² リフキンドが南部アフリカ地域の研究を志した理由は、南アフリカにおけるアパルトヘイトやローデシアの独立宣言についての報道に関心を引かれたことに加えて、同地域に出現しているイギリス帝国終焉の最終局面に興味を抱いたからであった。 Malcolm Rifkind, *Power and Pragmatism: The Memoirs of Malcolm Rifkind* (Biteback Publishing, 2016), p. 77.

⁵³ *Ibid.*, p. 94.

⁵⁴ *Hansard*, House of Commons, 19 March 1974, vol. 870, cols. 932-936.

⁵⁵ *DBPO*, Ser. III, Vol. IV, no. 61.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*; FCO to Pretoria, Telno 1, 11 September 1985, FCO 98/2175, TNA. ルクセンブルク合意の全文は、‘Press Release on Southern Africa’, in *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, vol. 1, no. 2 (1985), pp. 47-49, に収録されている。なお、この合意には、非暴力的な反アパルトヘイト組織や南アフリカの周辺諸国に対する EC の経済援助なども含まれており、イギリスはこうした措置に関しては同意していた。こうした EC による「前向きな措置 (positive measures)」については、Holland, *European Community and South Africa*, pp. 116-122, に詳しい。

⁵⁸ *DBPO*, Ser. III, Vol. IV, no. 61.

の禁輸に関してはイギリスが既に実質的にとってきた政策であったが、EC 共通通商政策について規定したローマ条約 113 条が適用されることによって、イギリスの石油輸出政策が法的に拘束される事態が懸念された⁵⁹。そうなれば、のちに南アフリカ情勢が変化したときに、イギリス独自の判断で禁輸を解除できなくなると考えられたからである⁶⁰。

石油の禁輸に関しては、欧州委員会の姿勢がサッチャーの態度を硬化させる一因となっていた。1985 年の夏以降、ドロール欧州委員長やシェイソン欧州委員などが南アフリカの問題に強い関心を示しており⁶¹、7 月 31 日には欧州委員会が南アフリカに対する EC の経済制裁が必要だとする声明を発表していた⁶²。こうした積極性は、欧州議会からの高い関心によって後押しされていた⁶³。ルクセンブルク合意が成立した後も、欧州委員会はローマ条約 113 条の適用を目指して精力的に動いていた⁶⁴。

イギリス外務省はサッチャーの懸念を払拭する必要があった。ローマ条約 113 条の適用を阻止する上では、西ドイツの協力が得られた。その背景には、西ドイツ政府内の対立があった。自由民主党所属のゲンシャー外相が持ち帰ってきたルクセンブルク合意に対して、キリスト教社会同盟 (Christlich-Soziale Union: CSU) に所属する 4 人の閣僚が公然と反対を表明したのである。当時の CSU は、シュトラウス (Franz Josef Strauß) 党首を中心に、南アフリカに対する制裁に強く反対していた。こうした中で、コール首相は曖昧な姿勢に終始した⁶⁵。9 月 17 日の朝にハウ外相と電話で協議した際に、ゲンシャーはローマ条約 113 条の適用は事態をより複雑にするだけだと述べて、欧州委員会の動きに反対することを約束した⁶⁶。

駐在武官の引き上げに関しても、イギリス外務省は、情報収集に大きな支障が出ないと判断した統合情報本部および国防省から同意を得られていた。そのため、9 月 23 日に外務

⁵⁹ DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 63; Powell to Appleyard, 14 September 1985, FCO 105/1999, TNA.

⁶⁰ DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 65.

⁶¹ Evans to Johnson, 26 July 1985, FCO 98/2174, TNA.

⁶² UKRep Brussels to FCO, Telno 2802, 31 July 1985, PREM 19/1642, TNA.

⁶³ ある欧州委員会の職員は、欧州議会から「質問の弾幕 (barrage of questions)」を浴びていると語っている。 Appleyard to Powell, 19 July 1985, PREM 19/1642, TNA. 1979 年に直接選挙が導入されて以降の欧州議会には、国際的な人権問題に積極的な関心を示すことで、欧州議会の発言力を高めようという機運があった。 Umberto Tulli, 'The European Parliament in EC External Relations, From the Inception of European Political Cooperation to the Single European Act', *Journal of European Integration History* 27: 1 (2021), pp. 131-135.

⁶⁴ UKRep Brussels to FCO, Telno 2955, 12 September 1985, PREM 19/1643, TNA.

⁶⁵ Claudius Wenzel, *Südafrika-Politik der Bundesrepublik Deutschland 1982-1992: Politik gegen Apartheid?* (Deutscher Universitätsverlag, 1994), S. 100-101. シュトラウスの姿勢の背後には、南部アフリカ地域におけるソ連の影響力拡大への懸念、ボータ政権が実施してきた改革への評価、ANC に社会主義が浸透していることへの懸念、一人一票制の導入が混乱を招くことへの懸念などがあったとされる。 *Ebd.*, S. 134-135.

⁶⁶ FCO to Bonn, Telno 491, 17 September 1985, PREM 19/1643, TNA. 西ドイツに加えて、デンマークとイタリアもローマ条約 113 条の適用に反対の姿勢を示していた。 Budd to Powell, 23 September 1985, PREM 19/1643, TNA.

省は、サッチャーが示した懸念点は全て解決されたとして、ルクセンブルク合意への参加を求めた⁶⁷。しかし、サッチャーは駐在武官の引き上げに反対する姿勢を崩さなかった。

こうしたサッチャーの非合理にも見える姿勢をどのように解釈すべきだろうか。おそらく、ボータ政権に国際的孤立を感じさせないことは狙いの一つただただろう。だが、より重要なのは、当時のサッチャーが国内から向けられる視線を強く意識していたことにある。このことは、サッチャーがメディア向けの表現にこだわったことから明らかである。例えば、彼女は、イギリスが EC 加盟国の立場に合わせたことを示唆する表現を嫌い、メディア向けに「より率直な (more forthright)」表現を用いることを外務省に求めている⁶⁸。サッチャーの頭の中では、こうした非妥協的な姿勢が保守党支持者から好意的に受け入れられるという計算も働いていたのだろう⁶⁹。

ハウはなんとかサッチャーを説得しようと試みた。9月24日に EC 加盟国の外相会議が開催される直前に、ハウの秘書官が滞在先のニューヨークから首相官邸に電話をかけ、国連や英連邦首脳会議での孤立を防ぐためには駐在武官の引き上げに同意し、EC 加盟国共同の立場をつくるべきだというハウの強い薦めを伝えた⁷⁰。サッチャーは、EC 加盟国での合意はイギリスに「ほんの一時的な安全」をもたらすにすぎないと考えていた。しかし、「撤回 (withdrawal)」ではなく「召還 (recall)」という表現を用い、状況が変われば南アフリカに戻ることを明確にすることを条件に、渋々ハウの進言を受け入れた⁷¹。こうして、イギリスはルクセンブルク合意に加わることとなった。

しかし、結局のところ、イギリスは英連邦首脳会議での孤立を防ぐことはできなかった。大多数の英連邦加盟国は、EC 加盟国による措置は不十分だと見ていたためである⁷²。英連邦首脳会議は、10月16日から22日までカリブ海に浮かぶ島国バハマの首都ナッソーに46カ国の首脳を集めて開催された。イギリスへの批判は20日の午前のセッションで頂点に達し、ザンビアのカウンダ (Kenneth Kaunda) 大統領、インドのガンディー (Rajiv Gandhi) 首相、ケニアのキバキ (Mwai Kibaki) 大統領らが、黒人の生命よりもイギリス人の雇用を優先している、南アフリカの人権状況への関心が足りない、などと辛辣な言葉で経済制裁に反対するサッチャーを非難した。サッチャーはこうした言葉に深く傷つきながらも、イギリスを批判している国々が実際には南アフリカとの経済的関係を維持していることや、

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 70.*

⁶⁹ 例えば、保守党のエイメリー (Julian Amery) 下院議員はこうした非妥協的なアプローチをサッチャーに勧めている。‘Note on South Africa’, in Amery to Thatcher, 14 September 1985, PREM 19/1643, TNA.

⁷⁰ *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 71.*

⁷¹ *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 72.*

⁷² 9月19日の英連邦南部アフリカ委員会の会合では、大多数の国の代表が EC 加盟国による措置は不十分だと主張していた。これを受けて、リーヴ南部アフリカ局長は、ルクセンブルク合意に加わることはイギリスの立場を助けるだろうが、大きな対立を避けうるほど十分ではないと考えを改めた。 *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 66.*

国内の人権状況に問題を抱えていることを指摘した⁷³。

昼食休憩の後、サッチャーは妥協案を提示した。イギリスがクルーガーランド金貨の輸入禁止と、貿易使節団への政府の助成金を打ち切ることを認める代わりに、他の英連邦諸国は「全ての当事者による暴力の中断」という表現をコミュニケに入れるという内容であった。サッチャーはこの妥協案が拒否された方がむしろ自身の国内での立場は強化されると明言し、もしこれを受け入れなければイギリスは単独で声明を出すと述べた。これを受けて合意が成立し、夜の全体会議では、サッチャーの妥協を歓迎する声があがった⁷⁴。

しかし、その後行われた記者会見の場で、最も受け入れ難かった妥協は何だったかを尋ねられたサッチャーは、親指と人差し指をギリギリまで近づけてカメラに示し、「ほんの少しだけです (A tiny little bit)」と答えた。ハウはこの言動について、他の首脳たちを侮辱し、たった今合意したばかりの政策の価値を下げ、自らの品位も貶めたとのちに振り返っている⁷⁵。ナッソーでのサッチャーの非妥協的な姿勢は、イギリス国内においても大きく報道された⁷⁶。

サッチャーが本格的な制裁を阻止したことで、反アパルトヘイト運動は勢いを増した。イギリス国内での反アパルトヘイト運動の活発さは、当時のイギリスの社会状況とも関係していた。当時のある世論調査では、回答者の3人に2人が、サッチャー政権の下でイギリス社会の分断が深まったと考えており、8割近くが貧富の差が拡大したと考えていた⁷⁷。1984年秋に始まった全国炭鉱組合によるストライキが最終的に組合側の敗北に終わったことは、こうした社会的分断を象徴していた。そして当時、反アパルトヘイト運動のデモには、他の様々な理由からサッチャー政権に反対している人々も加わっていたのである⁷⁸。11月2日にロンドンで行われた「アパルトヘイトに反対する行進 (March Against Apartheid)」には15万人が参加し、群衆は南アフリカ大使館に近接するトラファルガー広場に集結した。広場では、タンボ (Oliver Tambo) ANC 議長や、アメリカの公民権活動家であるジャクソン (Jesse Jackson) らが演説し、イギリス政府に経済制裁の実施を求めた。

以上見てきたように、1985年9月にイギリスがEC加盟国による制裁措置に加わった背景には、英連邦諸国からの批判を抑えたいという外務省の思惑があった。しかし、結局のところ、ルクセンブルク合意への参加は、英連邦首脳会議での孤立を避けることに寄与しなかった。その理由の一つは、EC加盟国の合意が英連邦諸国の求める水準に全く達していなかったためである。加えて、ナッソーでのサッチャーには、他の英連邦諸国に対して、

⁷³ Powell to Acland, 21 October 1985, PREM 19/1688, TNA.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Howe, *Conflict of Loyalty*, p. 483.

⁷⁶ *The Times*, 21 October 1985, p. 1; *Financial Times*, 21 October 1985, p. 1; *The Guardian*, 22 October 1985, p.1; *Financial Times*, 22 October 1985, p. 1.

⁷⁷ *The Guardian*, 2 March 1985, p. 2; *The Times*, 2 March 1985, pp. 1, 8.

⁷⁸ Interview with Christabel Gurney, 16 October 2013, for the Anti-Apartheid Movement Archives Committee project Forward to Freedom, p. 6, <https://www.aamarchives.org/archive/interviews/christabel-gurney/int01t-christabel-gurney.html> (2022年5月7日最終アクセス)

EC加盟国の協調がなぜ重要なのか、そこでの義務になぜ従う必要があるのかを示そうという努力も見られなかった。

第三節 「ヨーロッパ」の活用、1986年

(1) 英連邦有識者使節団の挫折

ナッソー英連邦首脳会議では、南アフリカに対する更なる制裁措置が必要かどうかを見極めるために、有識者グループ（Eminent Persons Group）の設立も合意されていた。1977年から1979年にかけてナイジェリアの軍事政権の指導者だったオバサンジョ（Olesegun Obasanjo）とオーストラリアのフレイザー（Malcolm Fraser）前首相が共同議長となった⁷⁹。ナッソー英連邦首脳会議が閉会してから1986年5月まで、イギリス政府の関心は、有識者グループが成果を上げられるか否かに集中した。

サッチャーにとって有識者グループは、経済制裁を先延ばしにしつつ南アフリカに改革を受け入れさせるための手段であった。嫌がるボータ大統領に有識者グループが使節団として訪問することを受け入れさせたのは、サッチャーの説得であった⁸⁰。

1986年3月2日から13日にかけて南アフリカに滞在した有識者使節団は、黒人居住区を訪問し、貧困と暴力を目の当たりにした。一行は多くの黒人指導者と会い、マンデラとも面会することができた。一方、南アフリカ政府は分裂しているように見えた。ボータ（Pik Botha）外相は心から改革を望んでいるようだったが、ボータ大統領は白人の反発への懸念からか頑迷な態度だった⁸¹。有識者使節団は、訪問最終日の13日に南アフリカ政府に対して、非常事態を終わらせて居住区から軍を撤収させること、マンデラをはじめとする指導者を釈放すること、ANCを合法化して政治的活動を許可することを提案した。4月24日に南アフリカ政府から返答があったが、有識者グループにとって満足できる内容ではなかった。

有識者使節団は、5月13日に再び南アフリカを訪問し、マンデラとも再び会うことができた。しかし、南アフリカ政府内の保守派は、有識者使節団との交渉を終わらせようと企んでいた。一行が滞在中の5月19日に、南アフリカ軍が、ジンバブエ、ボツワナ、ザンビアの国内にある「ANCの拠点」を攻撃した。攻撃を受けた3カ国はいずれも英連邦加盟国であり、一行はジンバブエでANCの指導者たちと会談したばかりであった。交渉それ自体

⁷⁹ その他のメンバーとして、イギリスのバーバー（Anthony Barber）元蔵相、バルバドスの市民活動家であるバロウ（Dame Nita Barrow）、タンザニアのマレセラ（John Malecela）元外相、インドのシン（Swaran Singh）元外相、カナダ聖公会のスコット（Edward Scott）首座主教が選ばれている。

⁸⁰ Interview with RF 'Pik' Botha, 13 December 2012, Commonwealth Oral History Project, p. 2, https://sas-space.sas.ac.uk/5806/1/Pik_Botha_Transcript.pdf（2022年5月7日最終アクセス）

⁸¹ *DBPO, Ser. III, Vol. IV*, no. 178.

の停滞もあって、有識者使節団は失敗に終わった⁸²。

その後、有識者グループは報告書を発表し、南アフリカに変化をもたらすためには経済制裁が不可欠だと結論づけた⁸³。報告書が出された6月12日には、南アフリカ全土を対象とした非常事態宣言が発表された。交渉による解決が失敗した以上、イギリスに対して再び制裁実施への圧力が強まることは必至だった。8月に7カ国の首脳をロンドンに集めて英連邦首脳会議を開催し、南アフリカに対する措置について議論することも決まった⁸⁴。こうした中で、再びEC加盟国の枠組みがイギリスにとっての選択肢として浮上することになるのである。

(2) ハーグ欧州理事会へ

今や単なるイギリスに対する報復措置だけではなく、英連邦の解体が懸念されるようになりつつあった⁸⁵。戦間期から第二次世界大戦直後のイギリスにおいて見られた英連邦の役割への高い期待は、既に失われて久しかった⁸⁶。それでもイギリス外務省は、約30%の国連加盟国全体が成員であるこの枠組みに一定の価値を見出していた。NATOと欧州共同体が外交政策の二本柱となった1980年代当時においても、とりわけ欧州域外世界において、英連邦はイギリスおよび西側陣営の経済的・地政学的利益の増進に様々な形で活用できると考えられていた⁸⁷。

こうした危機的状況の中で、6月中旬からハーグ欧州理事会の前日の直前まで、外務省と首相官邸の対立が顕在化した。一方でイギリス外務省は、早期に何らかの限定的な制裁措置に合意することで、事態を制御すべきだと考えていた⁸⁸。他方で、サッチャーはこう

⁸² 英連邦有識者使節団の顛末については、Stuart Mole, 'Negotiating with Apartheid: The Mission of the Commonwealth Eminent Persons Group 1986', *The Commonwealth Journal of International Affairs* 101: 3 (2012), pp. 253-260, を参照。

⁸³ *Mission to South Africa: The Commonwealth Report* (Puffin, 1986).

⁸⁴ 1986年8月の英連邦首脳会議に参加した7カ国は、イギリス、オーストラリア、カナダ、インド、バハマ、ザンビア、ジンバブエであった。

⁸⁵ 5月21日にランファル(Shridath Ramphal)英連邦事務局長は、イギリス外務省のアクランド(Antony Acland)事務次官に対して、もしザンビアやナイジェリアが脱退すれば、英連邦を一つに保つのは困難になるだろうと電話越しに警告している。DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 213.

⁸⁶ Krishnan Srinivasan, 'Nobody's Commonwealth? The Commonwealth in Britain's Post-Imperial Adjustment', *Commonwealth & Comparative Politics* 44: 2 (2006), pp. 263-264. 日本語での英連邦の通史としては、小川浩之『英連邦——王冠への忠誠と自由な連合』中央公論新社、2012年、がある。

⁸⁷ こうした考えは、例えば1983年11月14日にハウ外相が王立植民地協会(Royal Commonwealth Society)で行った講演「今日のイギリスと英連邦」の内容から読み取れる。'Speech by the RT Hon Sir Geoffrey Howe, MP to the Royal Commonwealth Society: 14 November', undated, PREM 19/969, TNA.

⁸⁸ DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 228.

した外務省の姿勢を「敗北主義的」だと見なしていた⁸⁹。彼女は、経済制裁を先延ばしし、南アフリカ政府が改革に乗り出すまでの時間を稼ごうとしたのである。

しかし、本章の主旨からして重要なのは、両者の間に存在した共通点である。すなわち、首相官邸も外務省も、EC加盟国の枠組みを積極的に活用しようとしたのである。外務省はEC加盟国内で限定的な制裁措置に合意し、それを基に主要先進国の「統一戦線」を構築し、最小限の制裁措置で英連邦首脳会議を乗り切ることが狙っていた⁹⁰。対するサッチャーは、EC加盟国の代表が南アフリカを訪問し、アメリカや日本などの先進工業国と協議することによって、制裁実施を可能な限り先送りすることを狙っていた。では、なぜサッチャーは、前年とは対照的に、EC加盟国の枠組みを積極的に活用しようとしたのだろうか。

サッチャーがEC加盟国の枠組みにいかなる利点を見出していたのかが明確に記された史料は管見の限り存在しないが、様々な証拠を総合的に考えることで彼女の考えに迫ることができる。この時期には、有識者使節団の失敗を受けて、英連邦内のみならず、アメリカ連邦議会でもより強力な制裁を求める声が高まっていたが⁹¹、対照的にEC加盟国の枠組みはイギリスにとって二つの点で活用しやすくなっていた。第一に、イギリスは7月にオランダからEC議長職を引き継ぐことになっていた。常設事務局の存在しない欧州政治協力では、伝統的に議長国の役割が大きく、EC域外の諸アクターと対話する際に中心的な役割を担ってきた⁹²。サッチャーは、他でもないハウが「EC議長国の外相」としての権限で南アフリカを訪問し、アメリカや日本と協議を行うことで、経済制裁を先延ばしにしようと考えていたのである⁹³。

第二に、前年と比べて、EC加盟国内の「意見のバランス」がイギリスの立場に近づいていた。フランスでは3月20日の総選挙で共和国連合が勝利し、シラクを首相とする保革共存政権が成立していた。これにより、それまでフランス政府内で南アフリカに対する強硬姿勢を主導してきたファビウスが、首相の座を退いた。就任以前から南アフリカに対する経済制裁に反対していたシラクは、4月26日にサッチャーと会談した際にも、経済制裁は「危険かつ無益」だと述べて、前政権からの転換を示唆していた⁹⁴。

⁸⁹ サッチャーは、ハウが国防・対外政策委員会に提出したメモランダムについて、「敗北主義的」だという理由から書き直すよう命じている。 *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 251.*

⁹⁰ *DBPO, Ser. III, Vol. IV, nos. 240, 243.*

⁹¹ *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 228.*

⁹² 欧州政治協力における議長国の役割に関しては、Philippe de Schoutete, 'The Presidency and the Management of Political Cooperation', in Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger and Wolfgang Wessels (eds.), *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* (Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp. 71-84, に詳しい。

⁹³ 英連邦有識者グループの失敗後、5月26日にボータ外相がモバリー (Patrick Moberly) 駐南アフリカ大使に「少数の西側指導者」による南アフリカ訪問を提案していた。 *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 218.* サッチャーはこの可能性を検討するように命じている。 Powell to Thatcher, 28 May 1986, PREM 19/1966, TNA; Powell to Culshaw, 29 May 1986, PREM 19/1966, TNA.

⁹⁴ 'Record of a Meeting between the Prime Minister and the Prime Minister of France at Chequers on

より重要であったのは、西ドイツ政府内の変化である。前年の 9 月とは異なり、今回はコール首相が自ら経済制裁への反対を明確に主張し、CSU からの反対を抑えていた⁹⁵。6 月 10 日の朝にテルチク外交顧問がパウエル秘書官に電話をかけ、フレイザーおよびオバサンジョとの会談を終えたコールが、サッチャーと話すことを切望していると伝えた⁹⁶。これを受けて 6 月 23 日に、サッチャーはコールと電話で協議した。経済制裁に反対するサッチャーの話聞いた後、コールは「完全に同じ」立場だと述べた。サッチャーと同じく、コールも果物と野菜の輸入禁止にはとりわけ反対であった。彼は、他の先進工業国との協議や、ハウの南アフリカ訪問にも賛成を示した。両者はその後も緊密な連携をとることを確認した⁹⁷。

イギリス政府の方針は、欧州理事会が近づく中で、大部分でサッチャーの考えに従って制裁先送りを目指す方向で定められていった⁹⁸。その一方で、サッチャーの思惑を実現するためには、EC 加盟国内での合意も必要だった。EC 加盟国内の「意見のバランス」がイギリスに有利に傾いていたものの、経済制裁を望む加盟国が多数であることに変わりはない。6 月 16 日の EC 外相理事会では、大多数の加盟国が、欧州理事会までに何らかの経済的措置を決定することを望んでいた⁹⁹。オランダ、アイルランド、デンマーク、ギリシャは、南アフリカからの野菜、果物、ワインの輸入禁止を望んでおり、これはイギリスにとって受け入れ難かった¹⁰⁰。イギリスにとって救いだったのは、前年とは異なり欧州委員会が加盟国の意思を尊重する姿勢を示しており、ローマ条約 113 条の適用をさほど心配せず済んだことである¹⁰¹。

もしサッチャーがいかなる妥協も拒むつもりであったならば、EC 加盟国での合意を拒否していたことだろう。だが、サッチャーは妥協の可能性も視野に入れ始めていた。欧州理事会に先立つ 6 月 23 日に、サッチャーは EC 議長国オランダのルッベルス (Ruud Lubbers) 首相と電話で協議している。その際、サッチャーは、いくつかの加盟国だけで南アフリカ

Saturday 26 April 1986 at 1230 Hours', in Powell to Galsworthy, 26 April 1986, PREM 19/3347, TNA.

⁹⁵ Wenzel, *Südafrika-Politik der Bundesrepublik Deutschland*, S. 104.

⁹⁶ Powell to Thatcher, 10 June 1986, PREM 19/1967, TNA.

⁹⁷ Powell to Budd, 23 June 1986, PREM 19/1967, TNA.

⁹⁸ イギリス政府の最終的な方針は、ハーグ欧州理事会の前日に開催された閣議で定められた。 *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 256*.

⁹⁹ Luxembourg to FCO, Telno 171, 16 June 1986, PREM 19/1967, TNA.

¹⁰⁰ イギリスがこれらの措置に反対した理由は、黒人の農村労働者に深刻な経済的打撃を与えると同時に、南アフリカがイギリスに対して報復措置をとるリスクも懸念されたためである。 *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 256*.

¹⁰¹ 欧州委員会は、先に政府間での合意がない中でローマ条約 113 条を適用することを躊躇していた。 Shepherd to Renwick and Private Secretary, 13 June 1986, FCO 105/2390, TNA. 欧州理事会に先立つ記者会見でドロールは、欧州委員会の役割は EC 加盟国の意思を実行することだと述べている。また、ドロールは、南アフリカに関する一部の欧州委員の発言に関して、欧州委員会が権限を逸脱しているという加盟国からの批判を招く、と懸念を示している。 UKRep Brussels to FCO, Telno 2227, 24 June 1986, PREM 19/1745, TNA.

に対する制裁措置をとる事態は避けたいという点でルッベルスと一致している¹⁰²。ここには、多少妥協してでも EC 加盟国の合意を得たいというサッチャーの考えが表れている。

こうしたサッチャーの姿勢の背後には、保守党内での「意見のバランス」の変化があったのだろう。この時点で表立って経済制裁に反対していた保守党議員は 80 人程度であり¹⁰³、もはや保守党の大多数が経済制裁に反対しているとまでは言えない状況となっていた¹⁰⁴。サッチャーは、6 月 19 日に経済制裁に反対する保守党議員たちと面会した際に、もし現在の立場を変更すれば「撤退かつ敗北」だと見なされるだろうと警告を受けた。その際、サッチャーは彼らに対して、党を一つに保つことの重要性を繰り返し強調した上で、欧州理事会ではおそらく何らかの新たな措置に合意することが必要になるだろうと述べている¹⁰⁵。

6 月 26 日から 27 日にかけてハーグで開催された欧州理事会において、南アフリカへの経済制裁は最大のアジェンダとなった。一日目のセッションでは、まずコールが経済制裁に反対する理由を述べ、それをサッチャーが援護し、ポルトガルのミランダ (Pedro Pires de Miranda) 外相も続いた。フランスのミッテラン大統領は経済制裁の実施を望むと述べつつも、制裁に反対するコールにも一定の配慮を示した。だが、議長国オランダをはじめとして、制裁に積極的な加盟国も多く、議論の決着はつかなかった¹⁰⁶。

二日目のセッションが始まる前に、コールとサッチャーは議場の外で、ルッベルスに英独共同の制裁措置の案を手渡した。セッションが始まると、ルッベルスは、2 ヶ月以内に南アフリカから返事がなければ自動的に制裁が実施されるという条項を含んだ案を提示したが、サッチャー、コール、ミランダは受け入れを拒んだ。大勢が決したのは、ミッテランが英独の案を受け入れられると表明した時であった。他の加盟国の首脳は、雪崩を打ったかのように英独の案を受け入れてもよいと表明し、孤立したオランダは最終的に譲歩せざるを得なかった¹⁰⁷。こうして経済制裁の決定は先送りされ、ハウが EC 加盟国を代表して南アフリカを訪問することと、新規投資の禁止と鉄、鉄鋼、石炭の輸入禁止などの措置について、以後 3 ヶ月の間に他の先進国と協議することが決まった¹⁰⁸。

¹⁰² *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 253.*

¹⁰³ *The Sunday Times, 22 June 1986, p. 27.*

¹⁰⁴ 6 月 23 日に関係閣僚を集めて開催された会議では、保守党の下院議員に限れば制裁に反対する者が多数かもしれないが、他の政党に所属する議員も含めた下院議員全体では制裁に賛成する者がおそらく多数だろうと指摘されている。 *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 251.*

¹⁰⁵ 出席した保守党議員は、ウォール (Patrick Wall)、ビッグス・デイヴィソン (John Biggs-Davison)、ロイド (Ian Lloyd)、エイメリー、ガーディナー (George Gardiner)、カーライル (John Carlisle) である。 *Powell to Budd, 19 June 1986, PREM 19/1967, TNA.*

¹⁰⁶ 'European Council: The Hague: 26/27 June 1986', in Goulden to Wall, 1 July 1986, FCO 30/6617, TNA.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ 'Statement on South Africa', in *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, vol. 2, no. 1 (1986), pp. 205-206.

(3) 経済制裁の決定

イギリス国内における反アパルトヘイト運動の勢いは、欧州理事会の翌日、6月28日に頂点に達した。この日、ハイド・パークを出発したデモ隊は、テムズ川を越えて、クラップム・コモンという名の公園に到着した。そこでは「アパルトヘイトに反対するアーティストたち (Artists Against Apartheid)」のコンサート「自由のためのフェスティバル (Festival for Freedom)」が開催され、25万人の聴衆が集まった。反アパルトヘイト・ソング「ネルソン・マンデラに自由を (Free Nelson Mandela)」の作曲者であり、このイベントの開催にも深く関わったジェリー・ダマーズ (Jerry Dammers) は、のちにこの日を「人生で最も誇らしい日」だったと振り返っている¹⁰⁹。

だが、イギリス政府内で深刻に懸念されていたのは、むしろ英連邦が崩壊する可能性であった。7月24日から8月2日かけてエディンバラで開催が予定されていた4年に一度の英連邦競技大会 (Commonwealth Games) には、32カ国がボイコットを表明した。ナイジェリア、インド、マレーシアなどは、イギリスに対する報復措置を検討していた¹¹⁰。また、ザンビアのカウンダ大統領は英連邦からの脱退を繰り返し示唆していた¹¹¹。英連邦からイギリスを追放すべきだという声までもが囁かれ始めた。こうした事態が現実化すれば、EC加盟国の中でのイギリスの立場も弱まり、イギリスの国際的威信に傷がつくことにもなると考えられた¹¹²。

こうした状況は、政府と王室の関係を緊張させた。エリザベス女王 (Elizabeth II) は英連邦の長 (Head of the Commonwealth) であったからである。7月20日のサンデー・タイムズ紙には、女王がサッチャー政権の南アフリカ政策を懸念しているという「女王のアドバイザー」からのリークが掲載された。それによると、女王は英連邦の長期的価値を重視しており、制裁に関してイギリス政府は妥協すべきだと考えているのだった。さらに女王の懸念はサッチャー政権の政治手法全般にまで及んでおり、「思いやりがなく、対決的であり、社会に不和を生じさせる」アプローチを憂慮していると報じられた¹¹³。

イギリス国内の世論もサッチャー政権の姿勢に批判的になりつつあった。7月30日から

¹⁰⁹ Interview with Jerry Dammers, 20 February 2014, for the Anti-Apartheid Movement Archives Committee project Forward to Freedom, p. 4, <https://www.aamarchives.org/archive/interviews/jerry-dammers/int31t-jerry-dammers-transcript.html> (2022年5月7日最終アクセス)

¹¹⁰ 具体的な報復措置としては、ナイジェリアに関してはブリティッシュ・カレドニアン航空の乗り入れ禁止、インドに関しては武器売却交渉の中断、マレーシアに関してはイギリス製品の不買運動が特に懸念されていた。 *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 280, Annex D.*

¹¹¹ Howe to Thatcher, 15 July 1986, PREM 19/1968, TNA.

¹¹² *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 267.*

¹¹³ *The Sunday Times*, 20 July 1986, p. 1. 最終的に、女王がサッチャーに電話をかけ、「それ [報道の内容：引用者注] は真実とは無関係です」と述べたことで、政府と王室の本格的な対立は避けられた。この事件の顛末については、Moore, *Margaret Thatcher: The Authorized Biography: Volume Two*, pp. 575-580, に詳しい。

31 日にかけて実施されたある世論調査では、回答者の 65%がサッチャー政権の南アフリカ政策に満足していないと回答している。この数字は、前年 11 月の 42%、同年 5 月の 46%から 20 ポイントあまり上昇していた。その結果だろうか、労働党の支持率が保守党の支持率を逆転することとなっていた¹¹⁴。

こうした中でハウ外相は、成功の見込みは薄いと考えていたものの¹¹⁵、ハーグ欧州理事会での合意に従って、EC 加盟国を代表して南部アフリカ地域を二度訪問した。7 月 9 日から 11 日にかけての一度目の訪問では、ボータ大統領から会談を断られたため、南アフリカの周辺諸国を訪問することとなった。しかし、ハウは、ザンビアではカウ ندا大統領から、ジンバブエではムガベ (Robert Mugabe) 首相から経済制裁に反対していることについて厳しい批判を受けた¹¹⁶。

二度の訪問の合間にイギリス外務省は、ハーグ欧州理事会での合意に従って、他の先進国と協議を行った。ハウは 7 月 17 日に渡米し、シュルツ国务長官、ルーガー (Richard Lugar) 上院外交委員長、レーガン大統領と会談した。秋の中間選挙が迫る中で、多くの議員たちは黒人票の獲得を狙っていた。レーガン政権は、大統領の演説によって、連邦議会の勢いを止める方策を検討していたが、効果があるかどうかは不透明だった。ハウはシュルツに対して、先進国がタイミングを合わせる事が重要であり、EC 加盟国が制裁措置をとる 9 月末までは、アメリカにも制裁措置を控えて欲しいと伝えた。シュルツもルーガーも、おそらく連邦議会が本格的に動き出すのは 9 月以降だろうと示唆した¹¹⁷。

日本との協議は、「EC 議長国の政務局長」となったトーマス事務次官代理が担当した¹¹⁸。トーマスは 7 月 14 日に東京で梁井新一外務審議官らと会談し、欧州理事会での決定の背景とハウの南部アフリカ訪問の経過について説明し、日本側からの質問に答えた。梁井は日本が独自のイニシアティブをとる予定はないと説明し、今後も日英両国がこの問題に関してコンタクトをとり続けることを強く求めた。こうした様子から、イギリス側は、日本がアメリカおよび EC 加盟国から遅れをとることを嫌って歩調を合わせようとしているのだと感じ取った¹¹⁹。

¹¹⁴ ただし、保守党支持者に限れば、7 月末の段階でも約半数 (52%) が、例え英連邦が崩壊するとしても現在の政策を続けるべきだと考えていたことには注意が必要である。 *The Times*, 1 August 1986, pp. 1-2.

¹¹⁵ Geoffrey Howe, *Conflict of Loyalty*, p. 486.

¹¹⁶ White to Prendergast, 11 July 1986, FCO 105/2421, TNA; Harare to FCO, Telno 284, 10 July 1986, PREM 19/1964, TNA.

¹¹⁷ *DBPO, Ser. III, Vol. IV, no. 270.*

¹¹⁸ 欧州政治協力の政治委員会は、各加盟国外務省から任命される政務局長たちによって構成されていた。政務局長の各加盟国外務省における役職はまちまちであったが、イギリスの場合は歴代にわたって事務次官代理が政務局長を担当していた。 Nuttall, *European Political Co-operation*, p. 16.

¹¹⁹ Tokyo to FCO, Telno 737, 14 July 1986, FCO 105/2382, TNA; 'Record of Meeting Between Mr Derek Thomas, Political Director, and Mr S Yanai, Deputy Minister for Foreign Affairs, on Monday 14 July 1986 in Tokyo', in Wilton to Humfrey, 18 July 1986, FCO 105/2358, TNA.

ハウは、7月23日から29日にかけて、南部アフリカ地域への二度目の訪問を行った。ハウは南アフリカを訪れることができたが、ツツ（Desmond Tutu）司教をはじめとする多くの黒人指導者から面会を拒否された。再び訪問したザンビアでは、記者団の前でカウンダから、「アパルトヘイトと口づけしている」との厳しい批判を受けた¹²⁰。訪問最終日のボータ大統領との会談は険悪な雰囲気だった。ボータは武力闘争を放棄しない限り、マンデラの釈放やANCとの交渉はありえないと明言した¹²¹。訪問の成果は全く得られなかった。この会談について、タイムズ紙は「外交の歴史の中でも最も完全なる侮辱の一つ」だったと評した¹²²。

南アフリカから帰国したハウは、7月30日にサッチャーと協議した。この時までには、九月までにアメリカ連邦議会が何らかの制裁措置をとるのは確実となっていた。7月22日のレーガン大統領による演説は、南アフリカが既に実施した「民主的改革」への賞賛と、ANCへの批判に重きが置かれすぎていたため、完全な失敗に終わっていた¹²³。ハウは、英連邦首脳会議の場で、今後数ヶ月以内に南アフリカの状況が改善しなければ、ハーグ・コミュニケに記載された措置をとることを明言すべきだと進言した。ハウは、そうしなければ、英連邦諸国におけるイギリスの経済的利益が損なわれることになる理由を説明した。これに対してサッチャーは、経済制裁は南アフリカの変化にはつながらないため「全く気が進まない」と述べたが¹²⁴、自動的に制裁を実施するというニュアンスにならないよう注意することを条件に、この進言を受け入れた¹²⁵。

以上のやり取りからは、サッチャーがEC加盟国の枠組みについてどのように考えていたのかは明確には読み取れない。その一方で、サッチャーが英連邦首脳会議に先立って何人かの首脳と会談した際の記録には、彼女がEC加盟国の枠組みを他の英連邦諸国を説得する上で積極的に活用したことが表れている。サッチャーは会談の中で、イギリスには他のEC加盟国と歩調を合わせる義務があり、より広い先進国とも制裁の内容やタイミングを合わせる必要があるのだと説明している。そしてこうした説明に、カナダのマルルーニー（Brian Mulroney）首相やインドのガンディー首相は一定の理解を示している¹²⁶。

8月3日から5日にかけてロンドンのマールバラ・ハウスで開催された英連邦首脳会議の場で、サッチャーはハーグ・コミュニケに記載されたEC加盟国共同での制裁措置への参加を表明した。加えて、サッチャーは、ナッソー合意に記載されていた二つの措置にも

¹²⁰ *The Times*, 25 July 1986, p. 1; Howe, *Conflict of Loyalty*, p. 488.

¹²¹ *DBPO, Ser. III, Vol. IV*, no. 278.

¹²² *The Times*, 31 July 1986, p. 5.

¹²³ Alex Thomson, *U.S. Foreign Policy Towards Apartheid South Africa, 1948-1994: Conflict of Interest* (Palgrave Macmillan, 2008), pp. 146-147. 演説の全文は、‘Remarks to Members of the World Affairs Council and the Foreign Policy Association’, in *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan, 1986, Book II*, pp. 984-988, を参照。

¹²⁴ *DBPO, Ser. III, Vol. IV*, no. 283.

¹²⁵ *DBPO, Ser. III, Vol. IV*, no. 284.

¹²⁶ Powell to Culshaw, 2 August 1986, PREM 19/2049, TNA; Powell to Culshaw, 3 August 1986, PREM 19/2049, TNA.

同意した。多くの英連邦首脳はより本格的な制裁を望んだが、サッチャーは、多くの英連邦加盟国が他の地域的枠組みに属しているのと同様に、イギリスは EC に属しており、EC 加盟国としての義務に従う必要があるのだと度々強調している¹²⁷。結局サッチャーは、他の英連邦首脳を完全には満足させられなかったが、英連邦の分裂は避けることができた。今回の記者会見ではサッチャーの口調は「融和的」だった¹²⁸。

これによって、イギリスへの国際的非難はひとまず鎮静化した。カウンダやガンディーは英連邦からの脱退を思い留まり、イギリスに対する制裁の話も聞こえなくなった。カリモア (Charles Cullimore) 中央アフリカ局長は、イギリス国内においても、「偽善的」かつ「非民主的」なアフリカ人指導者から指図されるのを防いだとして、サッチャーの姿勢への支持は強まったと述べている¹²⁹。タイムズ紙も、保守党内において右派と左派の双方からサッチャーへの評価が高まったと報じている¹³⁰。

イギリスは他の EC 加盟国とともに、9 月 16 日に経済制裁の実施を正式に決定することになる。ただし、西ドイツの反対によって、結局石炭の禁輸に関しては実施されず、新規投資の禁止および鉄と鉄鋼の輸入禁止のみが実行に移された¹³¹。9 月 18 日には、EC 加盟国と緊密に協議していた日本も、制裁措置を発表した。アメリカにおいても、レーガンの拒否権が覆される形で包括的反アパルトヘイト法案が成立することとなった。このように西側先進国が揃って経済制裁を実施したことで、欧米メディアの南アフリカへの注目は低下した。イギリスは、南アフリカでデクラーク (Frederik Willem de Klerk) 政権が改革に乗り出し、マンデラが釈放される 1990 年 2 月まで EC 加盟国共同での経済制裁に加わり続けることになる。

おわりに

イギリスは、EC 加盟国間の外交政策協力を、南アフリカでの経済的利益を守りつつ、英連邦の解体を防ぐための手段として活用していた。イギリスにとって EC 加盟国の枠組みは、他の加盟国と意見が近くかつ幅広い加盟国を含んでいる点で、他の枠組みと比べて活用しやすかった。英連邦や国連安保理では経済制裁に賛成する国が多数を占めており、アメリカのレーガン政権は制裁に向けて連邦議会からの強い圧力を受けていた。また仮にアメリカが既存の政策を維持できたとしても、英米 2 ヶ国だけでは国際的非難を抑えるためには十分ではなかった。それに対して、EC 加盟国の枠組みは幅広い加盟国を含んでおり、

¹²⁷ 'Commonwealth Heads of Government Review Meeting London 1986, Provisional Record of the Second Session held at Marlborough House on Monday, 4 August 1986 at 9.40 am', in Craft to Macan, 13 August 1986, FCO 105/2407, TNA.

¹²⁸ *Financial Times*, 6 August 1986, p. 3.

¹²⁹ *DBPO, Ser. III, Vol. IV*, no. 293.

¹³⁰ *The Times*, 6 August 1986, p. 16.

¹³¹ 'Statement on South Africa', in *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, vol. 2, no. 2 (1986), p. 83.

かつイギリスの立場に近い合意をつくれる場だと考えられた。以上に加えて、1986年の英連邦首脳会議でサッチャーが示したように、EC加盟国としての「義務」を強調することは、英連邦での決定のみには従えない理由として提示しやすかった。

他方でイギリスには、他のEC加盟国によって圧力をかけられ、望まない立場の受け入れを強いられるリスクもあった。他の枠組みと比べれば意見が近い加盟国が多いとしても、いくつかのEC加盟国との間には立場の相違が存在していたためである。こうした中でイギリスがEC加盟国の枠組みを効果的に活用できるか否かは、EC加盟国内の状況にも依存していた。イギリスは1985年当初にEC加盟国の枠組みを有効に活用できなかったが、翌1986年には同じ枠組みを有効に活用できた。その理由は、フランスおよび西ドイツの立場の変化によってEC加盟国内の「意見のバランス」がイギリスに有利に傾いていたことに加えて、1986年7月からEC議長職を担当したことでイギリスが域外アクターとの対話に中心的な役割を果たせるようになったからである。

イギリスがEC加盟国の枠組みを柔軟に活用しようとしていた点も見逃してはならない。サッチャーは、EC共通通商政策について規定したローマ条約113条が適用されることで、イギリスの石油輸出政策が法的に拘束され、将来にわたって政策変更できなくなる事態を懸念していた。また、イギリスにとって、EC加盟国の枠組みは中心的ではあっても唯一の枠組みではなかった。このことは、イギリスがEC加盟国間の合意を基礎として、アメリカや日本などの他の先進国との政策協調を模索したことに表れている¹³²。こうした姿勢は、欧州共同体の機構改革に関する議論の場で、イギリスが連邦主義的な「共通外交政策」構想に反対した背景として重要である。

EC加盟国の枠組みの活用に関して、サッチャーの個性が発揮された部分はあったろうか。サッチャーは外務省と比べて国内世論、とりわけ保守党支持者からの支持を重視していたが、このこと自体は首相および保守党党首としての立場を考えれば驚くべきことではない。むしろサッチャーの個性は、彼女がしばしば示した極度に非妥協的な交渉姿勢に表れており、それは1985年当初にはEC加盟国内での合意形成を困難にした。他方でサッチャーは、国内外の状況が変化した翌年には、EC加盟国の枠組みを積極的に活用し、英連邦首脳会議の場でイギリスがEC加盟国の一員であることを強調した。これらの事実を踏まえれば、サッチャーは彼女なりの計算に基づいて有益だと判断すればEC加盟国の枠組みを活用するプラグマティックな姿勢をとったと言えるだろう。

近年のイギリスにおいて、帝国としての経験に由来する欧州域外世界との繋がり、しばしばEUおよびその加盟国との協力の代替的選択肢として語られてきた。だが、歴史を

¹³² 本章の題目は、欧州統合史研究の古典的名著とされる下記の著作から着想を得ている。Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, 2nd Edition (Routledge, 2000)。しかし、当時のイギリス政府が英連邦の解体を防ぐことと同等以上に南アフリカでの経済的利益の保護を重視していたことや、EC加盟国に限らずより広い先進工業国との協調を目指していたことを踏まえると、結局のところ本章が扱った出来事を「英連邦のヨーロッパ的救済」と言い表すのは一面的になるだろう。

振り返ると、両者はむしろ密接に関係していたことがわかる。サッチャーのイメージは欧州懐疑主義者によって利用されてきたが、実際には同政権の下でも、欧州域外世界での利益を守るために EC 加盟国の枠組みが活用されていた。EC 加盟国間の外交政策協力は、目立ちはしないものの、イギリスが複雑な国際関係の中で活用する多元的・重層的な枠組みの中の重要な一部分となっていたのである。

第七章 政権末期の連続性と断絶

——「共通外交・安全保障政策」構想への対応を手がかりに、1989-1990年——

はじめに

1980年代が終わりに近づくにつれて、サッチャー首相は欧州懐疑主義的な傾向を強めたと考えられてきた。1988年9月20日にサッチャーがベルギーの都市ブルージュにある欧州大学院大学（College de Europe）で行った講演（いわゆるブルージュ演説）は、そのような変化を象徴する出来事として知られている。この演説の中でサッチャーが放った「我々がイギリスにおいて国家の境界線を成功裏に押し戻したのは、それがヨーロッパのレベルで再び課され、ブリュッセルからヨーロッパの超国家が新たに支配するためではないのです」という言葉は、当時勢いづいていた統合の主唱者たちに衝撃を与えたとされる¹。

イギリス政府内において、サッチャーと他の閣僚たちがヨーロッパ政策をめぐる対立を深めるのも、この時期である。とりわけサッチャーが欧州通貨制度（EMS）の為替相場メカニズム（ERM）への加入に反対したことは、加入に積極的なハウ外相やローソン（Nigel Lawson）蔵相との軋轢を生んだ。1989年6月のマドリード欧州理事会の直前に、ハウとローソンはERMへの加入を表明しなければ閣僚を辞任すると脅しをかけ、サッチャーに要求を飲ませている²。そして、サッチャーが辞任に追い込まれる直接の契機となったのも、1990年10月30日に下院議会で行われたヨーロッパ政策に関する質疑であった³。

他方で、この時期にイギリスのヨーロッパ政策がどの程度変化したのかは、注意深く検討される必要がある。近年発表されたブルージュ演説に関する研究は、この演説の内容は「反連邦主義的」な性格だったが、サッチャーの雄弁の技量ゆえに「反欧州的」な性格だと誤解されたのだと論じている⁴。そしてサッチャーは1970年代から連邦主義的統合には一貫して反対してきたのである。加えてサッチャー個人の「信念」がどの程度イギリスのヨーロッパ政策を規定したのかという点も検討される必要がある。実のところ、サッチャー政権末期の連続性と断絶をどのように考えるべきかは一筋縄ではいかない問題であり、通貨統合の他にも様々な政策領域が検討される必要がある。

本章では、欧州政治協力に焦点を当てながら、サッチャー政権末期のイギリスのヨーロッパ政策の連続性と断絶について考察する。具体的には、第一章から第六章において示された知見を前提としつつ、サッチャー政権末期にイギリスの欧州政治協力への姿勢に何らかの変化があったか否かを考察する。その際、本章が手がかりにするのが、サッチャー政

¹ Margaret Thatcher, 'Speech to the College of Europe ("The Bruges Speech")', 20 September 1988, MTF, <https://www.margarethatcher.org/document/107332> (2022年12月29日最終アクセス)

² Wall, *A Stranger in Europe*, p. 81.

³ *Hansard*, House of Commons, 30 October 1990, vol. 178, col. 873.

⁴ Andrew Roe-Crines and Tim Heppell, 'Legitimising Euroscepticism? The construction, delivery and significance of the Bruges speech', *Contemporary British History* 34: 2 (2020), pp. 204-227.

権が終末を迎える7ヵ月ほど前の1990年4月に西ドイツとフランスが共同で提起した「共通外交・安全保障政策」構想へのイギリスの対応である。

1990年4月19日にフランスのミッテラン大統領と西ドイツのコール首相は共同で、「政治連合」に関する政府間会議（IGC）の開催を求めた。独仏の「政治連合」構想の内容は多岐にわたっていたが、「共通外交・安全保障政策」はその中核の一つとして位置づけられていた⁵。独仏のイニシアティブは、加盟国間の協議を経て、最終的には欧州政治協力をEUの共通外交・安全保障政策（CFSP）に転換させることにつながる。

この構想へのイギリスの対応に注目する理由は、イギリスの欧州政治協力への姿勢の「変化」を観察する上で適した事例だからである。独仏の構想には既存の欧州政治協力のあり方を問い直す性格があり、本章中で示すように、当時イギリス政府内では欧州政治協力の望ましい「発展」について包括的に検討がなされた。またこの構想には、第三章で扱ったゲンシャー・コロombo・プランや第五章で扱った「欧州連合条約」案と類似する面があり、それ以前の構想へのイギリスの反応との比較が可能である。

サッチャー政権がこの構想にいかなる反応を示したのかを本格的に検討した研究は、管見の限り見当たらない。その理由の一つは、「政治連合」に関する政府間会議が開催される前に、同政権が終末を迎えたことにあるだろう⁶。それでも、サッチャー政権が独仏の「共通外交・安全保障政策」構想を歓迎せず、消極的な反応を示したことは、CFSPの創設に関する研究の中で様々な形で言及されている。そしてイギリスがどのような姿勢をとった理由は、多くの研究において、サッチャー首相個人の考えに還元されている⁷。

だが、こうした説明は、本章の目的に照らすと二つの点で不十分である。第一に、多くの先行研究においては、サッチャー首相以外の政府内のアクターの動向が抜け落ちている。サッチャー個人の「信念」に注目するあまり、当時の欧州政治協力が実際にどのように活用されており、それに対してイギリス外務省がどのような意義と限界を見出していたのか等閑視されているのである。第二に、イギリスの「共通外交・安全保障政策」構想への対応が、どの程度従来からのイギリスの姿勢の変化を意味していたのかも十分に検討されていない。

本章は、イギリス政府の公文書を分析することによって、独仏の「共通外交・安全保障政策」構想に、サッチャー政権がいかに対処しようとしたのかを解明する。その際、サッチャー首相のみならず、ハード外相や欧州政治協力を携わっていた外交官たちの考えにも

⁵ ‘Message conjoint de François Mitterrand et Helmut Kohl (Paris, 18 avril 1990)’, CVCE, https://www.cvce.eu/obj/message_conjoint_de_francois_mitterrand_et_helmut_kohl_paris_18_avril_1990-fr-89369c53-5d93-4e56-8397-825ca92c86f5.html (2021年12月12日最終アクセス)

⁶ 実際、1990年12月に政府間会議が始まって以降のメージャー政権による交渉の過程に関しては、より多くの研究が存在する。代表的な研究として、Anthony Forster, *Britain and Maastricht Negotiations* (Palgrave Macmillan, 1999), pp. 104-131; Alasdair Blair, ‘Swimming with the Tide? Britain and the Maastricht Treaty Negotiations on Common Foreign and Security Policy’, *Contemporary British History* 12: 3 (1998), pp. 87-102.

⁷ Nuttall, *European Foreign Policy*, pp. 114-115, 123; Wall, *A Stranger in Europe*, pp. 95-98.

注意を払う。また、冷戦終結によるヨーロッパ国際秩序の変動がイギリスの欧州政治協力への姿勢にいかなる影響を与えたのか（与えなかったのか）も検討する。

以下、本章では、まず第一節で独仏による「共通外交・安全保障政策」構想がいかなる経緯で作成されることになったのかを確認する。続く第二節では、サッチャー政権末期のイギリスが欧州政治協力にどのような意義と限界を見ていたのかを検討する。そして第三節においてイギリスが「共通外交・安全保障政策」に対していかに対応したのかを検討した上で、最後に本章の結論をまとめる。

第一節 独仏の論理——冷戦終結と「政治連合」

欧州統合の歴史の中で、外交政策協力の緊密化を含んだ政治統合の構想は、繰り返し提起されてきた。とりわけ超国家的な「欧州連邦」を統合の目標とするならば、それに対応する超国家的な「共通外交政策」が必要となる。外交政策の自立性は主権の中核に関わるため、統合の最終的形態を構想する際には、外交政策協力をいかに組織するかという問題に必然的に焦点が当てられた。1980年代においては、長期的には連邦主義的統合を目標とする西ドイツのコール首相が、「政治連合」の実現を呼びかけ、それとの関連で「共通外交・安全保障政策」の実現を望んできた⁸。

しかし、単一欧州議定書の締結後、とりわけ1988年以降、欧州統合の中心的課題は通貨統合に移っていた。1989年6月のマドリード欧州理事会では、経済通貨同盟（**Economic and Monetary Union: EMU**）を実現するために、政府間会議の準備を進めることが合意されていた。にもかかわらず、1990年の春に「政治連合」および「共通外交・安全保障政策」が欧州統合のアジェンダとして復活した背景には、いかなる力学が働いていたのだろうか。

時計の針を半年ほど巻き戻そう。1989年の夏以降、欧州の国際政治は大きく変動していた。東欧諸国に対するソ連の影響力が失われた結果、ポーランドやハンガリーでは民主化が進行していた。また、政府が民主化に抗った東ドイツでは、多くの国民が西側に脱出しようとし、11月9日にはベルリンの壁が崩壊した。これによって、東西ドイツの統一が欧州国際政治の最重要アジェンダとして浮上した。

「政治連合」および「共通外交・安全保障政策」への機運を高めたのは、こうした欧州域内における変動だった。第一に、東西ドイツの統一が視野に入ったことが、欧州統合を深化させる機運を高めた。西ドイツは欧州における最大の経済大国であり、統一によってその政治的・経済的影響力は更に強まると見られていた。また、強大化したドイツにおいてナショナリズムが高まることも懸念されていた。こうした中で、欧州共同体の枠組みを強化し、そこに統一ドイツを包摂することが必要視されたのである⁹。コール自身も、ドイ

⁸ Hans-Peter Schwarz, *Helmut Kohl: Eine politische Biographie* (Pantheon, 2014), S. 411-412; Kohl to Thatcher, 19 June 1985, PREM 19/1491, TNA.

⁹ 例えば、フランスではジスカルール・デスタン（Valéry Giscard d'Estaing）元大統領がこう

ツ統一に対する警戒を解くためには、統合欧州にドイツを埋め込むことが必要だと認識しており¹⁰、「政治連合」を再び欧州統合のアジェンダとすべく働きかけた¹¹。

第二に、東欧諸国で共産主義政権が崩壊する中で、欧州共同体の対外政策を強化する必要性が改めて意識されるようになった。具体的には、東欧諸国が将来的に EC に加盟する可能性が高まる中で、欧州政治協力と EC の活動を整合させる必要性が認識された。例えば、独仏に先立って 1990 年 3 月 21 日に出されていたベルギーの「政治連合」に関するメモランダムでは、東欧諸国への対応を念頭に置いて、欧州政治協力と EC の連携の強化が唱えられている¹²。独仏両国による「政治連合」構想は、ベルギーのメモランダムも参考にしながら作成されたと考えられる。

独仏の「政治連合」構想の背後に以上のような力学があったことは間違いない。ミッテランとコールの共同書簡の中でも、「欧州の政治的建設」を加速させるべき理由として、「欧州における重大な変化」が挙げられている¹³。しかし、独仏両国の「政治連合」実現に向けての熱意には温度差があったことも見逃してはならない。フランスの外交史家ボゾ (Frédéric Bozo) は、当時、主として通貨統合に関心を持つフランスと、「政治連合」の実現を望む西ドイツの間に、駆け引きが存在したことを明らかにしている¹⁴。

フランスは、ベルリンの壁崩壊以前から、EMU の実現を望んでいた。1979 年に成立した欧州通貨制度の下で、EC 加盟国間での為替相場の安定は実現されつつあった。だが、欧州におけるドイツマルクの支配的地位ゆえに、他の加盟国はドイツ連邦銀行の定める金融政策に合わせる形で金融政策を策定せざるを得なかった。こうした中でフランスをはじめとする他の加盟国は、EMU が実現することによって、欧州中央銀行による金融政策の策定に平等に関与できると考えたのである。また、1980 年代中盤以降、EC 域内での資本移動が自由化される中で、為替相場の安定を継続するためにも、単一通貨の創設が必要視されていた。

ミッテランはベルリンの壁崩壊を機に、コールに対して EMU に関する政府間会議開催に向けて、準備を加速するように迫った。コールはこうしたフランスの要求を受け入れる一方で、ドイツ人に EMU を受け入れやすくするためには「政治連合」が必要だと主張した¹⁵。「政治連合」の内実をめぐっても独仏両国の間には立場の相違があったが、最終的には 1990 年 4 月 11 日に独仏両国が共同でイニシアティブをとることが合意された。ミッテ

した理由から連邦主義的統合を求めていた。 Powell to Wall, 19 February 1990, PREM 19/3344, TNA.

¹⁰ Frédéric Bozo, *Mitterrand, the End of the Cold War, and German Unification* (Berghahn Books, 2009), p. 235.

¹¹ Hanns Jürgen Küsters und Daniel Hofmann (Hrsg.), *Dokumente zur Deutschlandpolitik, Deutsche Einheit: Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90* (de Gruyter, 1998), Nr. 111.

¹² ‘Aide-mémoire’, le 20 Mars 1990, FCO 98/4579, TNA.

¹³ ‘Message conjoint de François Mitterrand et Helmut Kohl’, CVCE.

¹⁴ Bozo, *Mitterrand*, p. 187.

¹⁵ *Ibid.*, p. 235.

ランとコールの共同書簡では、「政治連合」に関する政府間会議を準備することと並んで、EMUに関する政府間会議に向けての準備を加速し、EMUと「政治連合」の双方を1993年1月1日までに実現することが呼びかけられている¹⁶。コールはドイツ統一を実現するためにEMUに関してフランスに譲歩したが、ミッテランはEMUを実現するために「政治連合」に関して西ドイツに譲歩したのである。

こうした事情ゆえに、独仏の唱える「政治連合」の具体的な意味は明確ではなかった。とりわけ「共通外交・安全保障政策」が、実際のところ何を意味するのかは曖昧だった¹⁷。ベルギーの提案に、東欧諸国への対応を念頭において、欧州政治協力の具体的な改善案が含まれていたことは対照的である。また、「政治連合」構想はドイツ首相府とフランス大統領府が直接交渉して短期間で合意されたため、日常的に欧州政治協力での実務に携わっている外務省とは十分な意見調整がなされなかったのだと推測できる¹⁸。そのため、独仏両国が実際に起こりうる様々なケースを想定して、望ましい外交政策協力のあり方を検討したとは考え難い。実際、のちに「共通外交・安全保障政策」についての議論が始まると、独仏両国の間で立場の相違が目立つことになる。

第二節 イギリスの論理——欧州の「内」と「外」

(1) 冷戦終結を受けて

独仏両国が「政治連合」構想を提起した1990年4月に、イギリスではサッチャー政権が発足から11年を迎えようとしていた。サッチャーは保守党党首として三度の総選挙に勝利し、既に戦後イギリスで最も長きにわたって首相を務めていた。だが、この時期、サッチャー政権の基盤は揺らぎ始めていた。サッチャーの強い意志によって導入された人頭税(Poll Tax)は国民から大きな反発を招き、保守党の支持率は労働党の支持率を大きく下回っていた。3月31日にはロンドンのトラファルガー広場で人頭税に抗議する20万人規模のデモが発生し、参加者の一部が暴徒化して警官隊と衝突する事件も起きていた。

当時サッチャーの下で外相を務めていたハードは、1989年10月26日にメージャーに代わって就任したばかりだった。ハードは、ヒース元首相の秘書官を務めた経験もある人物であり、一般的には保守党内における「親欧州派」に分類されている。彼は、外務担当閣外相を務めた1979年から1983年にかけて、欧州政治協力とも深く関わり、その意義を高く評価していた。ハードは、1981年に発表した論文の中で、「[ハード自身が：引用者注]1952年に外務省に入省して以来最大の外交手法の変化が、欧州政治協力によって生じている」と評している¹⁹。第三章で示した通り、ハードは欧州政治協力の「改良」を早期から

¹⁶ 'Message conjoint de François Mitterrand et Helmut Kohl', CVCE.

¹⁷ Nuttall, *European Foreign Policy*, pp. 113-114.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 111-112.

¹⁹ Douglas Hurd, 'Political Co-operation', *International Affairs* 57: 3 (1981), p. 383.

必要視しており²⁰、彼の提言は1981年の「ロンドン報告」につながることになる。

他方で、ハードはサッチャーと同様に連邦主義的統合の可能性には懐疑的だった。彼は、ヒースの秘書官を務めていた1970年代半ばを振り返って、EC加盟国の「一層緊密化する連合」に向けての歩みは、やがて自然に停止すると思っていたと回顧している。各加盟国が独自のアイデンティティを保ちながら、協力のルールと習慣によって結びつけられ、「欧州合衆国」の存在抜きに欧州が事実上一体化する²¹。ハードにとっての欧州統合はこうしたプロセスを意味していた。

冷戦終結期のヨーロッパ国際政治の変動が、「政治連合」および「共通外交・安全保障政策」への機運を高めたことは前述の通りである。では、同じ変化は、サッチャーやハードの考えにいかなる影響を与えたのだろうか。独仏両国による「政治連合」構想の背後にあった論理は、どの程度イギリスに共有されていたのだろうか。

サッチャーはミッテランと同様に「ドイツ問題」の復活を懸念していた。だが、サッチャーはミッテランとは異なり、欧州統合の深化は「ドイツ問題」を解決する方策にはならないと見ていた。むしろ彼女は、強大化した統一ドイツが欧州共同体を経済的に支配することを恐れていた。彼女は、過小評価されたドイツマルクによって、西ドイツの貿易収支が他の全てのEC加盟国に対して黒字となっていることを問題視していた。さらに、当時提起されていた「社会憲章 (Social Charter)」に関しても、他の加盟国の競争力を削ぐために西ドイツが講じた方策だと見ていた²²。こうした見方の背後には、独仏を中心に欧州統合が形づくられる様子を目の当たりにしてきたサッチャーの経験もあったのだと考えられる。

こうしたサッチャーの考えとは対照的に、外務省内では統一ドイツを「欧州共同体」の枠組みに包摂することが必要視されていた²³。ただし、外務省内においても「ドイツ問題」の解決に、政治統合が必要だとは考えられていなかった。ハードがサッチャーに送った覚書には、ドイツ統一を理由に共同体の機構改革を求める議論は「誤っている」と記されている²⁴。この問題を詳細に検討した外務省政策企画スタッフの文書には、統一ドイツの経済的影響力の問題は現状の「共同体」によって解決可能であり、更なる統合の深化が効力を発揮するわけではないと結論づけられている²⁵。

ただし、イギリスは、EC加盟国の東欧政策が重要だという点では、他の加盟国と一致していた。サッチャーは当時、東欧諸国に関する欧州政治協力の意義を高く評価する発言をしている²⁶。また1989年12月のストラスブール欧州理事会では、彼女は欧州復興開発銀行

²⁰ Hurd to Gilmour, 23 November 1979, FCO 98/657, TNA.

²¹ Hurd, *Memoirs*, p. 261.

²² *DBPO, Series III, Volume VII: German Unification, 1989-1990*, No. 29.

²³ *DBPO, Ser. III, Vol. VII*, Enclosure in No. 45; *DBPO, Ser. III, Vol. VII*, No. 99.

²⁴ Hurd to Thatcher, 4 April 1990, PREM 19/2975, TNA.

²⁵ *DBPO, Ser. III, Vol. VII*, No.210.

²⁶ 'TV Interview for Channel 4 (Strasbourg European Council)', 9 December 1990, MTF, <https://www.margaretthatcher.org/document/107843> (2021年12月12日最終アクセス)。サッ

の創設に同意している²⁷。こうした東欧政策に関する政策協調の必要性は、欧州政治協力のあり方を大きく転換させるのではなく、欧州政治協力と EC の「一貫性」向上といった漸進的な「改良」を要請することになる²⁸。そして、欧州政治協力のプラグマティックな「改良」は、第三章や第五章で示したようなイギリスがそれまで推し進めようとしてきた方向性と大きく異なるものではなかった。

以上をまとめると、冷戦終結によるヨーロッパ国際秩序の変動は、イギリスの欧州政治協力への基本的な姿勢を変えることにはつながらなかった。イギリスは「ドイツ問題」を解決するために統合の深化が必要だという独仏の論理を共有していなかった。それゆえ、「政治連合」の実現のために「共通外交・安全保障政策」が必要だという発想は、イギリスには共有され得なかったのである。

(3) 欧州域外への視線

本研究が示してきたように、イギリスは、欧州統合の最終的目標に照らして欧州政治協力のあり方を構想するのではなく、域外世界における EC 加盟国の役割を漸進的に強化しようとしてきた。前述した通り、東欧諸国への対応を念頭に置いて、欧州政治協力の実際的な「改良」に賛成したことは、従来からの路線の継続を意味していた。しかし、欧州政治協力において情報交換や共同行動の対象となっていた地域は、東欧だけではなかった。むしろ本研究が示してきたように、1980年代の欧州政治協力の活動の重心は、欧州域外のイギリスが帝国としての歴史的経験を有する地域にあった。

1980年代が終わりに近づく中でも、欧州政治協力の活動からイギリスが恩恵を受ける機会は相変わらず多かった。そうした事例の中でも重要なのが、1989年2月のイランに対する EC 加盟 12 カ国の共同行動である。1989年2月14日に、イランの最高指導者ホメイニー (Ayatollah Khomeini) は、小説『悪魔の詩』を著したイギリス人作家ラシュディ (Salman Rushdie) を「死刑」とするファトワーを出した。これを受けて、2月20日に EC 加盟国は、イランから外交官を引き上げることに合意した²⁹。その翌日にサッチャーは、EC 加盟国の外相たちがイランに対して断固たる姿勢を示したことに感謝の意を示した上で、「それ〔制裁への合意：引用者注〕は欧州共同体に所属することの価値を示している」のだと発言している³⁰。サッチャーは 1980 年代末の時点でも、欧州政治協力の意義を認め続

チャーの発言の背後には、東欧諸国の EC 加盟によって「共同体」の「中央集権化」が妨げられることへの期待もあったのだと考えられる。 Powell to Wall, 15 February 1990, PREM 19/2974, TNA.

²⁷ *The Times*, 11 December 1989, p. 8.

²⁸ 実際、イギリスはベルギーと同様に、東欧諸国への対応を念頭に置きつつ、欧州政治協力と EC の「一貫性」向上を望むようになる。 ‘European Political Cooperation, Annex F’, in Hurd to Thatcher, 11 April 1990, PREM 19/2975, TNA.

²⁹ *Financial Times*, 21 February 1989, p. 1.

³⁰ ‘Joint Press Conference with West German Chancellor (Helmut Kohl)’, 21 February 1989, MTF,

けていたのである。

そして、イギリス外務省の公式史家であるサーモン (Patrick Salmon) が指摘するように、東欧革命やドイツ統一が注目を集めていた 1989 年秋から 1990 年にかけても、イギリスは欧州域外で発生した諸問題に大きな関心を向け続けていた³¹。1990 年の春に、イギリスが特に大きな関心を向けていた地域は、中東 (とりわけパレスチナ)、中国 (とりわけ香港)、南アフリカである³²。そのため、「共通外交・安全保障政策」構想に対するイギリスの反応を理解するためには、東欧だけではなく、これらの地域に関する欧州政治協力の実態も検討する必要がある。

パレスチナ問題に関して、イギリスは EC 加盟国の協調を有益だと評価していたが、完全に他の加盟国間と立場が一致していたわけではなかった。第二章で示した通り、イギリスは EC 加盟国による中東和平のイニシアティブが終焉した 1982 年秋以降も、ヴェネツィア宣言の定める諸原則にコミットし続けていた。また、パレスチナ問題に関する国際和平会議の開催を求める点でも、イギリスは他の加盟国と立場が一致していた。ただし、イギリスとオランダは、その他の加盟国と比較すると、パレスチナ解放機構 (PLO) からの要求に冷淡に反応していた³³。さらにイギリスは、アメリカによる仲裁の試みに支障をきたすことへの懸念から、PLO に過剰な期待を持たせないよう注意を払ってもいたのである³⁴。

中国に関しても同様である。天安門事件後、EC 加盟国は共同で中国に対して経済制裁を実施していた。イギリスにとって、他の加盟国と立場を合わせることには、世論からの批判を回避できるという利点があった。だが、1997 年に迫った香港返還を意識せざるを得なかったイギリスは、1990 年 4 月までには制裁解除を望むようになっていた。天安門事件によって高まった香港住民の不安を和らげるために、イギリスは国籍法 (Nationality Bill) と人権法 (Bill of Rights) を成立させようとしていた。だが、中国はこれらに否定的な見解を示しており、イギリスは中国と交渉する必要に迫られた。こうした中で、中国に対して制裁解除に前向きな姿勢を示すことは、交渉の雰囲気改善につながると考えられた。だが、中国における人権状況を問題視するフランス、オランダ、デンマークなどは、制裁解除に消極的だった³⁵。

以上二つの事例とは異なり、イギリスの孤立が明確だったのが、アパルトヘイトを実施

<https://www.margaretthatcher.org/document/107585> (2021 年 12 月 12 日最終アクセス)

³¹ Patrick Salmon, 'The United Kingdom: Divided Counsels, Global Concerns', in Frédéric Bozo, Andreas Roedder and Mary Elise Sarotte (eds.), *German Reunification: A Multinational History* (Routledge, 2016), pp. 168-169.

³² サッチャーはハードとほぼ毎週外交政策について協議していたが、これら三つの地域は頻繁に議論されている。イギリス国立公文書館で公開されている以下のファイルを見ると、協議の議題を確認できる。PREM 19/3340, TNA.

³³ Miller, *Inglorious Disarray*, p. 119.

³⁴ 'European Council Dublin, 25/26 June 1990, Arab/Israel', 21 June 1990, PREM 19/2981, TNA.

³⁵ Gass to Powell, 16 May 1990, FCO 21/4517, TNA; Davies to Brewer, 27 April 1990, FCO 21/4517, TNA.

していた南アフリカに対する経済制裁の解除である。第六章で示した通り、イギリスは1986年に、国際的な孤立や英連邦からの追放を回避するために、やむを得ず EC 加盟国の枠組みでの経済制裁に参加していた。1990年2月11日にアフリカ民族会議の指導者であり、長期にわたって収監されていた反アパルトヘイト運動の指導者マンデラが釈放されると、イギリスと他の加盟国の立場の相違が表面化した。イギリスは直ちに経済制裁の解除を望んだが、他の加盟国は慎重な姿勢をとったのである。この時点ではまだアパルトヘイトが完全に撤廃されたわけではなかったため、反アパルトヘイト運動は経済制裁の継続を求めて EC 加盟国政府に対してロビー活動を展開していた³⁶。イギリスは制裁を解除する前に、形式的に他の加盟国と協議したものの³⁷、他の加盟国の意見を「無視した」と報道された³⁸。

南アフリカに対する制裁解除をめぐるイギリスの孤立は際立っていたが、欧州政治協力の歴史において、イギリスだけが少数派の立場を経験してきたわけではなかった点には注意が必要である。他の多くの加盟国も、イギリスほど大きくはないにせよ、欧州域外世界に独自の利害を有していたのである。第六章で見たように、1985年から翌1986年にかけては、南アフリカに対する経済制裁の実施に、西ドイツがイギリスと並んで反対していた。また第一章で見たように、1980年2月には、フランスの反対によって、EC 加盟国による共同でのデマルシェが見送られていた。さらに第四章で見たように、1982年にフォークランド戦争が起こった際には、イタリアとアイルランドがアルゼンチンに対する経済制裁から離脱し、共同体の「結束」を乱していた。だがこうした経験は、東欧革命やベルリンの壁崩壊の衝撃ゆえに、政治統合の「前進」を望む政治家の意識の中で後景に退いていたのだらう。

冷戦終結期においても欧州域外世界の諸問題に向き合っていたイギリス外務省は、こうした欧州政治協力の実情を踏まえた上で、「共通外交・安全保障政策」構想に向き合ったと考えられる。独仏の「政治連合」構想が提起される直前の1990年1月には、1987年から2年半にわたって政務局長として欧州政治協力に関わったフレットウェル (John Fretwell) が、欧州政治協力はイギリス外交の重みを増し、批判からの隠れ蓑にもなりうるが、文字通りの「共通外交政策」の実現は不可能だと評している。彼は、とりわけ、欧州政治協力への多数決の導入はイギリスにとってのみでなく、他の加盟国にとっても受け入れられないだろうと語っていた³⁹。

³⁶ Fieldhouse, *Anti-Apartheid* (Merlin, 2005), p. 451.

³⁷ 欧州政治協力では、各加盟国が外交政策を決定する前に他の加盟国に事前に協議することが義務づけられていた。イギリスが他の加盟国と協議したのは、この義務を少なくとも形式的には守るためであった。 Wall to Powell, 19 February 1990, PREM 19/3171, TNA.

³⁸ *The Times*, 21 February 1990, p. 1.

³⁹ Smith to Weston, 26 January 1990, FCO 98/4579, TNA.

第三節 イギリスの反応

(1) 「共通外交・安全保障政策」構想を受けて、1990年4月—6月

イギリス外務省は、1990年の4月初頭までに、独仏両国が欧州共同体の機構改革に関して何らかの提案をすることを察知していた。これを受けて、ハードは4月4日にサッチャーに以下のように進言している。イギリスには機構改革についての議論を阻止できない。かといって、議論をボイコットすることや、何のアイデアもなしにただ議場に座っているのは愚かである。また、単にネガティブに反応すれば、国内政治の面でも、欧州政治の面でも、対米関係の面でも、政権にとって損失となる。そのため、イギリスは独自のアイデアを練り上げる必要がある、と⁴⁰。

サッチャーは、自身が当時いかなる意味での「政治連合」にも反対していたと回顧録に記している⁴¹。しかし、こうした記述は、当時のサッチャーの姿勢を正確には反映していない。実のところ、当時のサッチャーは「政治連合」に正面からは反対していなかった。彼女は、4月28日の欧州理事会において、加盟国外相が「政治連合」について検討することを受け入れ、6月25日から26日にかけて開催された欧州理事会では、「政治連合」に関する政府間会議の開催を受け入れている。

むしろ、サッチャーが目指したのは、「政治連合」の意味内容をイギリスにとって受け入れられるものにする事だった。そのためにサッチャーは「政治連合」が何を意味しないのかを明確にしようとした⁴²。「政治連合」についてのEC加盟国首脳による最初の議論は、4月28日に開催されたダブリン欧州理事会の昼食の席で行われた。その席でサッチャーは、「政治連合」の定義の曖昧さを指摘した上で、「政治連合」が加盟国のナショナル・アイデンティティの喪失を意味しないことを確認しようとした⁴³。彼女は、「政治連合」に関する議論が多分にレトリックの問題となっていることを理解していたと思われる⁴⁴。だが、彼女は、イギリス国内において「政治連合」という言葉がもたらしている不安を解消する必要があると考えていたのである。そして当時、こうしたサッチャーの方針はハード

⁴⁰ Hurd to Thatcher, 4 April 1990, PREM 19/2975, TNA.

⁴¹ Thatcher, *The Downing Street Years*, p. 761.

⁴² Powell to Wall, 26 April 1990, PREM 19/2980, TNA.

⁴³ 具体的には、加盟国の国家元首を廃止しないこと、加盟国の議会の権限を大幅に弱めないこと、ECの意思決定における閣僚理事会の中心的な役割を変えないこと、各国政府や議会を犠牲にしてECの中央機構に権力を集めないこと、NATOの役割を弱めないことなどが挙げられている。‘Speaking Note: Political Union’, undated, PREM 19/2980, TNA. 議長国アイルランドのホーヒー (Charles Haughey) 首相は、サッチャーが指摘したことはいずれも「政治連合」には含まれないとして議論を総括した。Wall to Powell, 28 April 1990, PREM 19/2980, TNA.

⁴⁴ パウエル (Charles Powell) 秘書官はサッチャーに宛てた手紙の中で、機構改革に関して語られていることの大部分は、「実質」ではなく「レトリック」の問題だと説明している。サッチャーは「レトリック」という言葉に下線を引いている。Powell to Thatcher, 5 April 1990, PREM 19/2975, TNA.

からも歓迎されていた⁴⁵。

「共通外交・安全保障政策」に関して、イギリスが懸念していたのは、この構想によって加盟国の外交政策の自立性が失われることだった。この段階で「共通外交・安全保障政策」が何を意味するのかは曖昧だったが、イギリス外務省はこの構想が外交政策協力への特定多数決の導入につながることを懸念していた⁴⁶。特定多数決が導入されれば、イギリスの立場が加盟国内で少数派となった場合に、望まない決定を受け入れざるを得なくなるためである。南アフリカ問題に対する制裁解除をめぐって、イギリスは少数派の立場を経験したばかりだった。同様の理由から、イギリスは、欧州政治協力を欧州委員会の権限の下に置くことにも反対していた⁴⁷。

サッチャーは、4月28日の欧州理事会で、「政治連合」が、各国が個別に外交政策上のイニシアティブをとる権利を制約しないことを確認しようとした。その際、彼女は、リトアニア独立問題に関する独仏の独自行動を例に挙げた。リトアニア独立問題に関して、4月21日にEC加盟国が共同で声明を発表した1週間ほど後に、独仏両国は他の加盟国との協議抜きに独自のイニシアティブをとっていた⁴⁸。こうした独自行動に対しては、いくつかの加盟国から懸念の声があがっていたが⁴⁹、サッチャーはむしろこれを加盟国の行動の自由が保障される証拠として歓迎した⁵⁰。

こうしたサッチャーの姿勢は、イギリス政府内において決して特異な立場ではなかった。イギリス外務省内には、政治統合の「前進」を望んでいる加盟国が、果たして超国家的な「共通外交・安全保障政策」を受け入れられるのかを疑問視する声があった。例えば、EC常駐代表のハネイ（David Hannay）は、独仏両国にとっても、自らの「機会主義的な動き」が含意することの全てを受け入れるのは困難だと見ていた⁵¹。

以上のように EC 加盟国の外交政策の自立性を維持しようとしたイギリスだが、欧州政治協力の改善を全く望んでいなかったわけではなかった。むしろこの時期にも、第三章や

⁴⁵ Powell to Wall, 26 April 1990, PREM 19/2980, TNA.

⁴⁶ 'European Political Cooperation, Annex F', in Hurd to Thatcher, 11 April 1990, PREM 19/2975, TNA.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ EC 加盟国の声明については、'Statement concerning Lithuania', in *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, vol. 6 (1990), pp. 191-192.

⁴⁹ 例えば、デンマークのエレマン＝イェンセン（Uffe Ellemann-Jensen）外相は、独仏の行動に対して「政治協力のプロセスの土台を壊した」と批判している。オランダのファン・デン・ブルーク（Hans van den Broek）外相も、独仏の行動は「政治連合」に関する議論と整合しないと批判している。Wall to de Fonblanque, 29 April 1990, FCO 30/8831, TNA.

⁵⁰ 'Speaking Note: Political Union', undated, PREM 19/2980, TNA. サッチャーは下院においても、リトアニア独立問題に関する独仏の独自行動について、「彼ら〔独仏両国：引用者注〕が主権を放棄することを意図していない事実上の証拠」なのだと発言している。Hansard, House of Commons, 1 May 1990, vol. 171, col. 905. ハードも議会での演説で、欧州政治協力が今後も各国単位でのイニシアティブを制約するわけではないことを示す例としてこれに言及している。Hansard, House of Commons, 11 June 1990, vol. 174, col. 28.

⁵¹ Hannay to Hurd, 28 August 1990, PREM 19/2977, TNA.

第五章で見たような、欧州政治協力の漸進的な「改良」を望む声は存在した。5月10日にサッチャーとハードを交えて開催された国防・対外政策委員会では、「欧州政治協力の主導的な設計者としてのイギリスの役割を維持する」必要があることが確認された⁵²。欧州政治協力の「強化」に関して独自のアイデアを提示することには、加盟国の自立性を制約するような提案に抵抗しやすくなるという利点があった。加えて、東欧諸国と欧州共同体の関係を発展させるためには、欧州政治協力の「強化」、とりわけ EC との「一貫性」の向上が必要だと考えられた⁵³。

4月の段階で外務省は、加盟国の外交政策の自立性を維持しながら、欧州政治協力を「強化」するための方策を検討し、サッチャーに示していた。その中で第一に挙げられているのは、1987年に設置されていた常設事務局の強化である。具体的には、人員を増やすことでイギリス外務省からの出向者が常に事務局にいられるようにし、欧州委員会から職員を出向させることで EC との「一貫性」を向上させることが目指された。他には、政治委員会では重要な事項のみを議論すること、閣僚レベルの会議で欧州政治協力と EC の区別をなくすこと、第三国における大使館の協力を強化すること、アメリカ、日本、カナダなどの第三国とのコミュニケーションを強化することが挙げられている⁵⁴。

6月には、ハードが各加盟国の主要紙に「政治連合」についての見解を発表している。その中では、欧州政治協力を「強化」する方策として、事務局の強化、欧州政治協力と外相理事会の調整、第三国における加盟国の大使館の緊密な統合が挙げられている。他方で、そこには「コンセンサスを維持しながら、注意深く前進しなければならない」ともつけ加えられている⁵⁵。こうしたイギリス外務省の路線には、それ以前からの連続性が見て取れる。そして、こうした外務省の路線にサッチャーが反対していた証拠は見当たらない。

(2) サッチャー政権の終焉、1990年9月—11月

6月のダブリン欧州理事会での決定を受けて、1990年9月以降、「政治連合」に関する政府間会議の準備のために、各 EC 加盟国外相の特別代表 (special representative) たちが意見交換を始めた。「政治連合」の様々な側面について議論がなされたが、外交政策協力のあり方もその中心的論点の一つだった。

夏の間、イギリス外務省は、欧州政治協力の「強化」について記された非公式の文書

⁵² 国防・対外政策委員会の議事録が収録されている内閣府のファイル (CAB 148/303) は本論文執筆時点で未公開だが、イギリス国立公文書館で公開されている外務省欧州共同体 (域外) 局のファイルに、5月10日に開催された同委員会の議事録のコピーが入っている。‘EC Institutional Reform’, 11 May 1990, FCO 98/4580, TNA.

⁵³ ‘European Political Cooperation, Annex F’, in Hurd to Thatcher, 11 April 1990, PREM 19/2975, TNA.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ ‘Article by Secretary of State: European Political Union’, in Maude to Lilley, 13 July 1990, PREM 19/2980, TNA.

を準備していた。それは、EC 諸機関の権限拡大や多数決の導入を回避しながら、欧州政治協力を「強化」することを狙ったものだった。具体的な案としては、事務局の人数を二倍にして欧州委員会からの職員の出向を認めること、外相理事会で欧州政治協力の議論を行うこと、第三国での協力を強化すること、アメリカ、日本、カナダとの事務局の繋がりをより体系的にすることなどが盛り込まれたようである⁵⁶。イギリスは、この文書を 9 月 13 日に開催された特別代表の会合で回覧した⁵⁷。

しかし、他の加盟国との立場の隔たりは大きかった。多くの加盟国は、欧州政治協力を EC の枠組みに組み込むことを望んでいた。また、全面的にではなくとも、何らかの形で外交政策協力を特定多数決を導入することを望む加盟国は多かった⁵⁸。こうした案は、コンセンサスによる意思決定方式の維持を望むイギリスにとって、受け入れられるはずもなかった。第五章で見たように、単一欧州議定書の締結に至る過程では、欧州政治協力を EC の枠組みに組み込むことや、欧州政治協力を特定多数決を導入することは議論されていなかった。5 年の間に、欧州共同体内での意見のバランスは、イギリスの考えとは異なる方向に傾いていたのである。

9 月 18 日には議長国イタリアが、西欧同盟 (Western European Union: WEU) を EC に組み込む構想を提起した。この提案の背景には、8 月にイラクがクウェートに侵攻したことによって、欧州共同体内で防衛協力への関心が高まっていたことがある⁵⁹。10 月 6 日から 7 日にかけて北イタリアの町アーズロで開催された欧州政治協力の非公式外相会議の場で、イタリアの構想を支持したのはベルギーだけだったが⁶⁰、防衛協力に関する議論はその後も続くことになる。

イギリスは、何らかの形で欧州の防衛アイデンティティを発展させることが必要だと考えていたが、EC 自体が防衛政策を持つことには反対していた。EC 自体が防衛政策を持てば、NATO の結束が弱まると考えられたからである。イギリスは、冷戦後も侮れない軍事力を持ち続けるであろうソ連と向き合うためにも、欧州域外世界から新たな脅威に対処するためにも、NATO の枠組みを維持することを望んでいた⁶¹。むしろイギリスは、NATO と EC をリンクさせる存在として WEU を位置づけようとしていた。サッチャーは、NATO の

⁵⁶ イギリス国立公文書館で公開されている外務省欧州共同体 (域外) 局のファイルに起草段階の文書が入っている。‘Achieving Unity and Coherence in the Community’s International Action’, in Smith to Weston, 29 August 1990, FCO 98/4581, TNA.

⁵⁷ UKRep Brussels to FCO, Telno 2579, 13 September 1990, FCO 98/4581, TNA.

⁵⁸ ‘Informal Meeting of EC Foreign Ministers, Asolo, 6-7 October 1990’, in Westcott to Parker, 5 October 1990, PREM 19/4582, TNA.

⁵⁹ Nuttall, *European Foreign Policy*, p. 122.

⁶⁰ Enrico Martial, ‘Italy and European Political Union’, in Laursen and Vanhoonacker (eds.), *Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community* (European Institute of Public Administration, 1992), p.149.

⁶¹ ‘Speech to North Atlantic Council at Turnberry’, 7 June 1990, MTF, <https://www.margarettahatcher.org/document/108106> (2021 年 12 月 12 日最終アクセス)

統合軍事機構にフランスが含まれていないことを問題視しており、WEUとNATOの連携がこの問題を解決する方法になりうると見ていた⁶²。

こうした意見の相違の中で、10月27日から翌28日にかけて、サッチャーは、彼女にとって最後となる欧州理事会に出席した。ローマで行われたこの会議では、「政治連合」に関する様々な意見が飛び交った。コールはEMUと「政治連合」が表裏一体であることを強調した。その上で、「我々は、共通対外・安全保障政策抜きにして、政治連合を達成することはできないのです」と、従来からの考えを述べた。他方で、ミッテランは対外政策に関する各加盟国の「声」は維持されることになるだろうと、やや慎重な姿勢を示した。また、デンマークとアイルランドは、EC加盟国の防衛協力に反対する姿勢を示した⁶³。

会議の席でサッチャーは、機構改革だけではなく、「利用可能な力を適切に使うこと」が重要だと強調した。欧州政治協力に関しては、「喜んで改善したい」と述べた一方で、各加盟国には独自の国益が存在するという理由から、各国の外交政策を「単一の鋳型」に押し込むことには反対の姿勢を示した。またサッチャーは、防衛協力におけるNATOの重要性を強調することも忘れなかった⁶⁴。ローマ欧州理事会の議長総括には、「共通対外・安全保障政策」という目標に関するイギリスの留保が記されることとなった⁶⁵。

だが、サッチャーは政府間会議の場での困難な交渉を経験することはなかった。彼女は10月30日に行われた下院での質疑の中で、「ドロール氏は先日記者会見で欧州議会を共同体の民主的機関とし、欧州委員会を執政府とし、閣僚理事会を上院とすると述べました。ノー、ノー、ノー」と発言し⁶⁶、これを聞いたハウ副首相は辞任を決意した。その後行われた党首選の一回目の投票でサッチャーは過半数からの支持を得られず、彼女の党内での求心力は低下した。閣僚との協議の末、サッチャーは11月22日に辞任を決意し、28日に官邸から去った。その後のEMUと「政治連合」に関する困難な交渉は、ハード外相と後任のメージャー首相に託された。

おわりに

サッチャー政権の「共通対外・安全保障政策」構想への対応からわかることは、同政権

⁶² Powell to Wall, 15 April 1990, PREM 19/2913, TNA.

⁶³ 'European Council, Rome: 27/28 October 1990', in Arthur to Egerton, 1 November 1990, FCO 30/8835, TNA.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ 'Conclusions of the Rome European Council: extract concerning the Intergovernmental Conferences (27 and 28 October 1990)', CVCE, https://www.cvce.eu/en/obj/conclusions_of_the_rome_european_council_extract_concerning_the_intergovernmental_conferences_27_and_28_october_1990-en-5bd5368d-153c-416d-a05e-4fd82b935d5f.html (2021年12月12日最終アクセス)

⁶⁶ *Hansard*, House of Commons, 30 October 1990, vol. 178, col. 873. この演説の内容についても、ハードは「概ね正しい」と考えていた。彼は、むしろサッチャーの「荒々しく大袈裟な」な言い方を問題視していた。Hurd, *Memoirs*, pp. 438-439.

の欧州政治協力への基本的な姿勢が政権末期になっても変わっていなかったことである。欧州政治協力の観点から見ると、サッチャーの姿勢は「反欧州的」ではなく、「反連邦主義的」と形容するのがより適切である。確かに、サッチャーは「共通外交・安全保障政策」に消極的だったが、欧州政治協力の「発展」それ自体に反対していたわけではない。彼女が反対していたのは、特定多数決の導入などによって、欧州政治協力が加盟国の外交政策の自立性を損なう形に転換する事態であった。こうした考えは、サッチャーばかりではなく、一般的に「親欧州的」だとされるハード外相や、欧州政治協力に携わっている外交官たちにも共有されていた。

イギリス外務省は「共通外交・安全保障政策」構想に対処する際に、加盟国の外交政策の自立性を維持しながら、欧州政治協力を「強化」するための提案を作成している。そこには、欧州政治協力と EC の「一貫性」の向上や、事務局の拡大が含まれている。第五章で見たように、イギリスはフォークランド戦争の経験から EC と欧州政治協力の「一貫性」向上を求めており、欧州政治協力の常設事務局が設置される際にも少なからぬ役割を果たしていた。本章の分析からは、こうした路線が 1990 年の段階でも基本的に維持されていたことがわかる。そして当時サッチャーがこうした路線に反対した様子は見られない。

むしろこの時期に変化していたのは、独仏を中心とする他の EC 加盟国の姿勢である。独仏による「政治連合」の構想の内容自体は、それ以前から様々な形で提起されてきた政治統合の構想の延長として位置づけられる。ただし、冷戦終結に伴うヨーロッパ国際秩序の変化、とりわけ東西ドイツの統一に対処する過程で、この構想は推進力を得た。ドイツ統一は統合の深化を要請し、「政治連合」の一要素として「共通外交・安全保障政策」が必要とされることとなったのである。他方で、欧州共同体域外世界で EC 加盟国間の外交政策協力をどのように活用するかという問題を、独仏が慎重に検討していたかは疑わしい。それは「共通外交・安全保障政策」が実際のところ何を意味するのか曖昧であったことにも示されている。

冷戦終結はイギリスの姿勢に影響を与えなかったのだろうか。イギリスは欧州統合の深化が「ドイツ問題」を解決する方策にはならないと考えていた。サッチャーは強大化した統一ドイツが欧州共同体を支配する事態を懸念していた。外務省内では統一ドイツを欧州共同体につなぎとめる必要性は認識されていたものの、そうした目的を実現するには既存の共同体のあり方で十分であり、統合の深化が必要だとまでは考えられていなかった。

同時に重要なのは、冷戦終結期においてもイギリスの視線が欧州域外の世界、とりわけ帝国としての歴史的経験を有する地域の問題にも向いていたことである。そこで発生していたのは東西冷戦の力学のみには還元できない複雑な問題であった。そうした諸問題に対処する上で、欧州政治協力はしばしば有効に機能していたものの、加盟国の立場が一致しない問題も存在した。こうした背景から、ハード外相や欧州政治協力に携わっていた外交官も、特定多数決の導入のように加盟国の外交政策の自立性を制約する取り決めは、実現不可能だと見ていたのである。

こうした事実を踏まえると、当時のイギリスが視野狭窄だったと見なすのは適切ではない。当時のイギリス政府内では、独仏の動きは「機会主義的」であり、文字通りの「共通外交政策」は独仏両国にとっても受け入れられないだろうと見られていた。こうした見方の背後には、イギリスの欧州政治協力の場合での豊富な経験があった。そして、その後の経緯を考えると、イギリスの考えは必ずしも的外れではなかったように思える⁶⁷。

ではイギリスの側に何か従来からの「断絶」は見られないのだろうか。サッチャーの「共通外交・安全保障政策」構想への姿勢からは、彼女の「イデオロギー」の変化は観察できない。もしサッチャーの個性が発揮された面があるとするれば、それは彼女の用いた外交手法にあるのだろう。サッチャーが11年にわたって示してきた非妥協的な交渉姿勢や攻撃的なレトリックは、他のEC加盟国の首脳たちに反感を抱かせていた。こうした外交手法は政権末期になって更に顕著になっていた。そして、1990年のダブリン欧州理事会やローマ欧州理事会では、もはや他のEC加盟国の首脳たちはサッチャーの発言を真剣に取り合わなくなっていたように見える⁶⁸。サッチャーの外交スタイルとそれによって定着したイメージは、問題の解決をおそらく必要以上に困難にしていたのである。

その後の経緯も、こうした解釈を裏づけているように思える。メージャー政権成立後に引き続き「政治連合」に関する交渉を担ったハード外相は、加盟国の外交政策の自立性を制約しない形での合意を目指した。こうした路線は基本的にはサッチャー政権期から連続している。ただし、サッチャーとは異なり、ハードは他の加盟国の指導者たちから対話可能な人物だと見られていた。外交官としての経験もあるハードは、サッチャーの嫌った「妥協」を細部で重ねながら、イギリスにとって受け入れ可能な条約をまとめることに成功するのである⁶⁹。

⁶⁷ 独仏両国が「共通外交・安全保障政策」を提起してから1年8ヵ月後、マーストリヒト条約調印を目前にした1991年12月23日に、国内にクロアチア人コミュニティを抱えるドイツは、ユーゴスラビアからのクロアチアの独立を承認した。だがこれは、12月15日のEC加盟国外相による合意に背く行動であった。「共通外交・安全保障政策」の最も強力な主唱者だったドイツが単独主義的な行動をとったことは、他の加盟国に大きな衝撃を与えることになる。Beverly Crawford, 'German Foreign Policy and European Political Cooperation: The Diplomatic Recognition of Croatia in 1991', *German Politics & Society* 13: 2 (1995), pp. 1-34; idem, 'Explaining Defection from International Cooperation: Germany's Unilateral Recognition of Croatia', *World Politics* 48 (1996), pp. 482-521.

⁶⁸ それまで「反サッチャー」でまとまることができていた他のEC加盟国は、サッチャーの辞任によって「味方」を失ったのだという論者もいる。Nuttall, *European Foreign Policy*, p. 123.

⁶⁹ Blair, 'Swimming with the Tide?', pp. 93, 96-97.

終章

第一節 本研究が明らかにしたこと

(1) いかなる理由からどのように EC 加盟国間の外交政策協力を活用したのか

サッチャー政権期のイギリスが EC 加盟国間の外交政策協力を積極的に活用した背景には、同国が欧州共同体域外世界、とりわけかつて帝国の一部であった地域で直面した複雑な外交課題があった。イギリスは 1980 年代に入っても、かつて帝国を構成していた欧州域外の諸地域と様々な形で関係を維持し続けていた。そうした地域で発生する国際政治上の問題は、東西の二項対立的図式には収斂しておらず、様々なアクターが複雑に関係していた。1970 年代の国際政治において顕著となった、イスラーム主義の台頭、経済的相互依存の進展、国際社会における人権の重要性の高まりといった諸潮流は、1980 年代に入っても勢いを失っていなかった。こうした様々な要素は、東西冷戦の力学とも時に交錯しながら地域の国際関係の複雑性を高めていた。

本研究が明らかにしたのは、EC 加盟国間の外交政策協力がこうした複雑な課題に対処するための手段として選択されたことである。イギリスがかつて帝国の一部であった地域で直面していた複雑な課題の多くは、NATO のような冷戦戦略上の目的でつくられた枠組みだけでは対処できなかった。むしろ、そのような課題は、複数の枠組みを必要に応じて組み合わせながら対処することを必要とした。EC 加盟国の枠組みには、アメリカを含んでいないこと、先進工業国によって構成されていること、幅広い立場の加盟国を含んでいることなど、様々な特徴があった。そうした特徴が、問題に対処する上で有益だと考えられた場合に、EC 加盟国の枠組みは選択されたのである。

加えてイギリスには、欧州政治協力への積極的姿勢をヨーロッパ政策の足がかりにしようという副次的な狙いもあった。欧州域外世界との多様な繋がりを有するイギリスにとって、欧州政治協力はリーダーシップを発揮しやすい場であった。そのため、欧州政治協力の活用や「改良」は、様々なヨーロッパ政策上の期待とも結びついた。それは具体的には、欧州共同体内での立ち位置の向上であったり、イギリス国内世論に EC 加盟の政治的利点を示すことであったり、連邦主義的統合を阻止することであったりした。

イギリスはどのように欧州政治協力を活用したのだろうか。本研究が扱った各事例において、具体的な政治対立の構図はそれぞれ異なっており、欧州政治協力がいかなる意味で有益だったのかも各事例によって異なっている。アフガニスタン中立・非同盟化構想では、EC 加盟国の枠組みは「冷戦色」を薄めることで非同盟諸国からの支持を得やすくし、反米感情を強めていたイスラーム諸国からの支持を得やすくするために活用された。中東和平に向けてのイニシアティブのように、国内外からの非難の矛先を分散させながら、アラブ諸国からの注目を引くために、EC 加盟国の枠組みが活用された場合もある。フォークランド戦争では、アメリカが中立的な立場をとり、国連による制裁の実現も困難な中で、EC に

よる経済制裁の重要性が高まった。また、南アフリカに対する経済制裁をめぐることは、国際的非難からの隠れ蓑とするために、幅広い立場の国を含む EC 加盟国の枠組みが活用された。

他方でイギリスにとって、EC 加盟国の枠組みが、唯一の対外政策上の枠組みではなかったことには注意が必要である。EC 加盟国間の外交政策協力は、多くの場合、他の枠組みと組み合わせながら用いられた。アフガニスタン中立・非同盟化構想は、アメリカが主導する対ソ制裁と組み合わせることで、ソ連に対する有効な圧力になると考えられていた。中東和平に向けてのイニシアティブは、アメリカの役割を代替するものではなく、アメリカが動きをとれない間の時間的空白を埋めるものだった。またイギリスが当初目指していたのは、EC 加盟 9 カ国の協力を通じて、国連の場で安保理決議 242 号を修正することであった。南アフリカに対する EC 加盟国の合意は、日本やアメリカを含んだより広い合意の基礎として位置づけられていた。そして第七章で取り上げた対南アフリカ制裁の解除のように、イギリスが単独行動を選んだ事例ももちろん存在するのである。

イギリスによる欧州政治協力の「改良（強化）」の試みも、以上のような欧州政治協力の活用の仕方と切り離しては理解できない。かつて帝国を構成していた欧州域外の地域で生じた問題に対処する過程で、イギリスは欧州政治協力の「安定性」「継続性」「即応性」を高める必要性を認識し、それが 1981 年の「ロンドン報告」につながった。またイギリスは欧州政治協力の常設事務局が設置される際にも、「継続性」の向上のために少なからぬ役割を果たしている。他方で、イギリスは欧州政治協力の「柔軟性」を維持することにも重きを置いていた。複数の枠組みを組み合わせることが求められる場合や、単独行動が望ましい場合を想定すると、EC 加盟国の枠組みはイギリスの選択肢を狭めるものであってはならなかった。そのため、イギリスは欧州政治協力の意思決定過程に多数決を導入することには強硬に反対していた。全加盟国のコンセンサスによって意思決定が行われるという欧州政治協力の基本的な特徴は、維持されなければならなかった。

イギリス政府内において、欧州政治協力の活用は外務省によって提起されるのが常であった。その背景には、キャリントンをはじめとする「親欧州的」な政治家たちが EC 加盟国の国際政治上の役割に期待を寄せていたことがある。だがそれ以上に重要なのは、欧州域外の地域で発生した問題をめぐる複雑な政治力学が EC 加盟国の枠組みを必要としたことである。本研究が扱った多くの事例では、外務省内の欧州域外の地域を管轄する部局が、地域の複雑な事情に対処するために EC 加盟国の枠組みの活用を主導していた。そして、外務省から提案された際に、サッチャーが EC 加盟国の枠組みを活用すること自体に反対したのは稀であった。また欧州政治協力の「改良（強化）」に関しても、サッチャーと外務省の立場が大きく異なっていたわけではない。欧州政治協力に着目すると、サッチャーは「反欧州的」ではなかったのである。

(2) 何を実現し、何に失敗したのか

イギリスは EC 加盟国間の外交政策協力を通じて、当初抱いていた期待をどの程度実現できたのだろうか。欧州政治協力はイギリスにとって影響力を発揮しやすい場だった。欧州政治協力で協議の対象となった課題は、多くの場合、イギリスが歴史的経験の有する地域で発生しており、そうした課題についてイギリスの外交官たちは豊富な知識を有していたためである。加えて、1980 年代の欧州政治協力において独仏関係が必ずしも常に緊密ではなかったことも、イギリスの影響力を向上させた。例えば、パレスチナ問題や南アフリカへの経済制裁に関して、イギリスはフランスと対立しつつも西ドイツとは緊密に協力することができたのである。

もっともイギリスは常に自らの望む形で、EC 加盟国の共同行動を形成できたわけではない。中東和平に関する EC 加盟 10 ヶ国の共通の立場は、1981 年以降、次第に崩れていった。フォークランド戦争の際も、戦闘の激化によって EC 加盟 10 ヶ国の足並みが乱れた。とりわけ東西関係の文脈では、1981 年 10 月にギリシャで左派政権が発足すると EC 加盟国が共通の立場を形成するのは困難になった。欧州政治協力の成果が、キャリントンをはじめとする「親欧州的」な政治家たちの大きな期待を満たせたかどうかは疑わしい。

だがそれでもイギリスは多くの場合、他の EC 加盟国との協力を通じて、単独で行動するよりも大きな影響力を行使し、かつて帝国の一部であった諸地域における国益を効果的に保護できたと考えられる。例えば、アフガニスタンに関する国際会議の提案は、EC 加盟国の枠組みを用いることでイギリスの目論見通り多くの国々から支持を得ることに成功した。EC 加盟国による中東和平のイニシアティブは、和平プロセスに生じた空白を埋めつつ、アラブ世界におけるイギリスの経済的利益を増進させる一助となった。フォークランド戦争の際にも、少なくとも当初の 1 ヶ月間は EC 加盟 10 ヶ国が制裁を維持し、イギリスの掲げる正義を国際世論が支持しているという説明をもっともらしくした。南アフリカに対する経済制裁に関しても、EC 加盟国の協調を利用することで、イギリスは最小限の妥協で危機を乗り切ることができた。またイギリスによる欧州政治協力「改良」の試みも、欧州政治協力の機能を改善し、フォークランド戦争中の経済制裁などを通じて国益の保護につながったと考えられる。

他方で、EC 加盟国間の外交政策協力の成果が、一般のイギリス国民にとって見えづらいものだったことには注意が必要である。その理由の一つは、欧州政治協力が多くの場合、他の枠組みと組み合わせて用いられていたことにある。加えて、EC 加盟国間の外交政策協力には、アメリカとの共同での軍事行動のような「見えやすい」協力の機会が乏しかった。1982 年のフォークランド戦争は、EC 加盟国間の外交政策協力の恩恵が可視化される唯一の機会になりえたが、その機会は失われることとなった。1980 年代半ば以降、EC 予算への拠出金の一部返還が実現し、単一市場の実現に向けての動きが加速する中で、EC メンバーシップの経済的利点は見えやすくなっていったが、EC メンバーシップの政治的利点は明

確な形では示されなかった。

1980年代には、欧州共同体の内部で連邦主義的統合を視野に入れた政治統合の構想が復活した。そのような構想は、イギリスの思惑にいかなる影響を与えたのだろうか。1980年代において、政治統合の「前進」を目指す構想が欧州政治協力のあり方に与えた影響は限定的であり、イギリスが欧州政治協力を活用する上での障害にはならなかった。欧州共同体の機構改革に関する議論の中で、イギリスを含む多くの加盟国は、欧州政治協力が加盟国の主権を制約する形に「発展」することに反対し、そのような構想の実現を阻止したためである。確かに欧州政治協力の足並みを乱したときに受ける批判は強まったかもしれないが、それがイギリスにとって大きな重荷になったとは思われない。

他方で、連邦主義的統合の復活は、欧州政治協力をヨーロッパ政策の足がかりにしようというイギリスの思惑に大きな影響を与えた。連邦主義的統合を視野に入れて政治統合の「前進」が語られた際に、欧州政治協力におけるプラグマティックな「貢献」は見えづらくなり、イギリスは「現状維持勢力」にならざるを得なかった。国内世論の反応への懸念も、イギリス政府が柔軟な対応をとることを困難にした。第五章で示したハウ・プランの挫折は、こうしたイギリスにとっての困難を象徴していた。欧州政治協力への関与を軸に、欧州共同体内での立ち位置を向上させようというイギリスの期待は結局のところ実現しなかったのである。

イギリスが外交政策分野での「超国家的統合」に消極的であった最大の理由は、外交政策の自立性を維持するためであった。イギリスのグローバルな国益を保護するためには複数の枠組みを活用することが望ましく、EC加盟国の枠組みが外交政策上の選択肢を限定するのは好ましくなかった。加えて、イギリスは自らが欧州政治協力を積極的に活用した経験から、他の加盟国にも超国家的な「共通外交政策」を受け入れる準備はできていないと考えていたのである。そしてこうした点に関して、サッチャーと一般的に「親欧州的」だとされる外相たちの立場の相違は小さかった。

第二節 本研究の含意

(1) 欧州政治協力から見たサッチャー政権期のイギリス外交

本研究が明らかにした以上の知見は、サッチャー政権期のイギリス外交を考える上で、いかなる示唆を持つのだろうか。まず重要なのは、サッチャー政権期のイギリスが、一般的なイメージとは異なり、多くの場面でEC加盟国間の外交政策協力を活用していたことである。とりわけイギリスが帝国としての歴史的経験を有する地域において、EC加盟国間の外交政策協力が度々用いられていたことは注目し得る。近年のイギリスにおいて、帝国としての経験に由来する欧州域外世界との繋がりは、専らEUおよびその加盟国との協力の代替的選択肢として語られている。だが歴史的には、欧州域外世界における国益を保護するためにEC加盟国の枠組みが度々活用されてきたのである。

他方で、イギリスが EC 加盟国の枠組みをその他の枠組みと組み合わせながら活用していたことも見逃せない。このことが示唆しているのは、イギリスにとって欧州政治協力は、同国が活用する多元的・重層的な外交政策上の枠組みの一つであったことである¹。従来、サッチャー政権期のイギリスは、対米関係に外交政策の軸足を置いたと考えられてきた。だが、実際には当時のイギリスは複雑な外交課題に、国連、NATO、英連邦をはじめとする様々な枠組みを組み合わせ対処していたと考えられる。そして各々の枠組みの内部の力学が、イギリスがとりうる選択肢を規定していたのである²。

サッチャー政権の外交政策は、それ以前のイギリスの外交政策からどの程度変化したのだろうか。従来、サッチャー政権期のイギリスは、アメリカとの「特別な関係」に外交政策上の軸足を移したと理解されてきた。確かにサッチャー首相が用いたレトリックを、例えばヒース首相のそれと比較すると、こうした理解は一見妥当に思える。だが、欧州政治協力における協力の実態に注目すると、従来考えられていたよりもヒース政権とサッチャー政権の連続性は大きいことがわかる³。むしろサッチャー政権期には、EC 加盟国間の外交政策協力が活用される場面は、ヒース政権期と比べて増えていたと言えるだろう。こうした変化が生じたのは、1970 年代半ば以降に欧州政治協力において協議の対象となる外交課題が増加し、その多くがイギリスにとって関係の深い地域で発生していたためである。

このことは、サッチャー政権期のイギリスにとって対米関係が重要でなかったことを意味しない。むしろ本研究が示唆しているのは、1980 年代のイギリスがアメリカとの協力と EC 加盟国との協力の双方を緊密化させていたことである。本研究が扱った事例の多くにおいて、イギリスはアメリカとの協力と EC 加盟国との協力のどちらかを選択する必要性はなかった⁴。その理由は、イギリスが対処すべき問題自体が、複数の枠組みの活用を要請し

¹ 戦後イギリス外交の変化を「多元重層化」という概念で捉えた論考として、都丸潤子「序論 戦後イギリス外交の多元重層化」『国際政治』第 173 号、2013 年、1-14 頁、を参照。

² 戦後イギリスが「帝国＝英連邦」「アメリカ」「西ヨーロッパ」からなる「三つのサークル」を活用することで世界的影響力を確保しようとしてきたという理解は、研究者の間で広く共有されている。本研究で扱った事例からも、これら三つの「サークル」のそれぞれがサッチャー政権期のイギリスにとっても重要であったことがわかる。他方で、本研究は当時のイギリスにとって「三つのサークル」には回収できない他の枠組みも重要であったことを示唆している。とりわけ国連は、本研究が扱った協力の事例のほとんどにおいて、重要な場面で活用されていた。

³ ヒース政権からサッチャー政権に至るまでの各政権において、EC 加盟国間の外交政策協力への積極的姿勢に関して連続性が見られることは、近年刊行された下記の論文においても指摘されている。本研究はこうした指摘を実証によって裏づけたことになるだろう。Martin Albers, Edoardo Andreoni and Mathias Haeussler, 'Britannia Overwhelmed? Reconsidering British Foreign Policy from European Community Membership to the End of the Cold War, 1973-1990', *Diplomacy & Statecraft* 33: 1 (2022), p. 150.

⁴ このことは、金融政策の分野においてアメリカとの協調を選択したことによって、イギリスの欧州通貨統合への参加が困難になったのとは対照的である。池本大輔「イギリスの国際通貨戦略と対ヨーロッパ政策——ユーロドル市場か欧州通貨統合か」『国際政治』

ていたためである。そしてアメリカも、いくつか例外的な場面はあったものの、概して EC 加盟国の国際政治上の役割に期待を寄せていたのである⁵。他の EC 加盟国との協力関係は、アメリカがイギリスを有用なパートナーと見なした理由の一つだったのではないかと推測できる。

ただし、複数の枠組みの中の一つとして欧州政治協力を柔軟に活用するためには、欧州政治協力における意思決定が全加盟国のコンセンサスでなされることが一つの条件であった。そのため、イギリスは加盟国の外交政策の自由を拘束する形で、外交政策分野での統合が進むことを懸念した。そしてこうした懸念は、1980 年代の欧州共同体内において政治統合の機運が高まったことを受けて強まっていった。サッチャー政権期が終わりを迎える頃には、EC 加盟国間の外交政策協力をどのように組織するかという問題は、イギリスと他の加盟国が激しく対立する争点の一つとなっていたのである。

本研究が明らかにした知見は、1980 年代のイギリスが EC 加盟当初に抱いていた政治的目的を十分には達成できなかったことも示唆している。序章で示した通り、1970 年代においてイギリスの EC 加盟の主唱者たちは、EC 加盟によってイギリスは欧州共同体内でリーダーシップを発揮し、より広い世界における影響力を拡大させられると強調していた。そして、そのような影響力の拡大は、イギリスの「実質的な主権」の強化として語られていた。だがこうした当初の期待は 1980 年代においても十分には満たされなかったと考えられる。

確かに 1980 年代のイギリスは EC 加盟国間の外交政策協力から様々な形で恩恵を受けていたが、そうした恩恵は EC 加盟の主唱者たちが 1970 年代に抱いていた大きな期待を満たすには足りなかつただろう。また、そのような恩恵は一般のイギリス国民にとって実感しやすいものではなかつた。サッチャー政権期のイギリスは、欧州政治協力を足がかりに欧州共同体内での立ち位置を向上させようとしたが、その試みも挫折することとなった。そしてイギリスは 1980 年代半ば以降、加盟の際に抱いていた政治的目的を完全には達成できないまま統合の「再発進」を迎え、想定よりも早く主権を喪失する可能性に直面することになったのである。このことは、そうでなくとも困難になつただろうイギリスと欧州統合の関係を一層困難にしたと考えられる。1980 年代のイギリスと欧州共同体の関係は、サッチャー首相個人の果たした役割を中心に語られることが多いが、こうした背景を踏まえることでより深い理解が可能になるだろう。

第 173 号、2013 年、93-94 頁。

⁵ N. Piers Ludlow, 'The Unnoticed Apogee of Atlanticism?: U.S.-Western European Relations during the Early Reagan Era', in Kiran Klaus Patel and Kenneth Weisbrode (eds.), *European Integration and the Atlantic Community in the 1980s* (Cambridge University Press, 2013), pp. 25-29.

(2) イギリスから見た 1980 年代の国際政治

本研究は、1980 年代の国際政治史に関する一つの研究でもある。イギリスは欧州共同体の成員であると同時に、欧州域外世界に帝国として経験に由来する様々な関係を維持している独特な国であった。本論文の最後にイギリスという「窓」から見たこの時代の国際関係の特徴についてまとめることは無意味ではないだろう。

繰り返し述べてきたようにサッチャー政権期のイギリスは、EC 加盟国の枠組みを含む多元的・重層的な外交政策上の枠組みを活用していた。その背後にあったのは、この時代の国際関係の複雑性であった。1970 年代に顕著となった、国際的相互依存の進展、イスラーム主義の台頭、国際社会における人権の重要性の高まりといった国際政治上の諸潮流は、1980 年代においても継続していた。他方で、米ソを中心とする東西冷戦の力学はやはり重要であり、第三世界の国際関係に様々な影響を与えていた。イギリスが帝国としての経験を有する地域と欧州政治協力が交錯する面を見ると、二極の世界で発生しうる複雑な課題が浮かび上がるのである。

1980 年代の国際政治史は、「新冷戦」から冷戦終結への移行として単線的に描かれがちである。「鉄の女」という言葉に象徴されるように、サッチャーの果たした国際政治上の役割も、東西冷戦と関連づけて語られてきた。だが、本研究が取り上げた事例の多くは、冷戦史の中では周縁的なエピソードであるものの、同時代においては最重要の国際政治上の問題だと見なされていた。今日の中東、アフリカ、ラテンアメリカといった諸地域の国際関係は、この時代の経験を無視しては理解できないのである。そう考えると、1980 年代を米ソによる「余分」の対立の時期⁶と見ることはできないであろう。

1980 年代の国際政治において欧州共同体が果たしていた役割も、東西冷戦とは異なる諸潮流を視野に入れなければ十分に理解できない。従来、欧州政治協力はヨーロッパ・デタントと結びつけて語られることが多かった。確かに 1980 年代においても、東側陣営との関係構築は欧州政治協力の重要な課題の一つであった。だが欧州域外世界との関係が深いイギリスの視点からは、欧州共同体が果たしていた国際政治上の役割の異なる一面が見えてくる。1980 年代において EC 加盟国は、中東、アフリカ、ラテンアメリカなどで発生した多様な問題に関して協議を行い、しばしば共同行動をとっていたのである。

このような事実を踏まえると、1980 年代の欧州政治協力が停滞していたというしばしば見られる理解は一面的だということになる。確かに、当時の EC 加盟国を米ソに比肩する国際政治上の「第三勢力」と見なすことはできないだろう。だが EC 加盟国は互いに協力することで、アメリカのみでは対処できない複雑な課題に関して、様々な役割を果たしていた。そのようなとりわけ欧州域外世界における活動範囲の拡大は、EC 加盟国が国際政治上のアクターとして認識される機会を増やしたであろう。事実、当時 EC 加盟国は、アメリ

⁶ 高坂正堯「現代の国際政治」『高坂正堯著作集 第六巻』都市出版、2000 年、561 頁。

カ、ソ連、イスラエル、アラブ諸国、アフリカ諸国などと、同時代における最重要の国際政治上の問題について協議を行っていた。実のところ、日本が欧州政治協力への関心を強めたのもこの時期なのである⁷。

1980年代の国際関係を複雑化させていた諸潮流は、今日の世界においても継続している。そして、世界が二つの陣営に分断される事態は歴史上繰り返されてきた。二極の世界で発生する複雑な課題に様々な枠組みを用いながら対処することは、現代世界の外交指導者にとっても無縁の課題ではない。それゆえに1980年代の国際政治とそこでのイギリスの努力と苦悩は、今日の国際政治を考える上でも示唆に富んでいるのである。

⁷ Nuttall, *European Political Co-operation*, p. 287.

参考文献

【一次史料】

<未公刊史料>

The National Archives of the United Kingdom, Kew

CAB: Records of the Cabinet Office

CAB 128: Cabinet: Minutes

CAB 148: Defence and Oversea Policy Committees and Sub-Committees: Minutes and Papers

FCO: Records of the Foreign and Commonwealth Office

FCO 7: Latin American Departments

FCO 8: Middle East Department

FCO 21: Far Eastern Department

FCO 30: European Community Department (Internal)

FCO 37: South Asia Department

FCO 49: Planning Staff

FCO 93: Near East and North Africa Department

FCO 98: European Community Department (External)

FCO 105: Southern African Department

PREM: Records of the Prime Minister's Office

PREM 16: Correspondence and Papers, 1974-1979

PREM 19: Correspondence and Papers, 1979-1997

The Churchill Archives Centre

The Thatcher Papers

<公刊史料>

イギリス

Patrick Salmon, Keith Hamilton and Stephen Robert Twigge (eds.), *Documents on British Policy Overseas, Series III, Volume VII: German Unification, 1989-1990* (Routledge, 2010).

Richard Smith, Patrick Salmon and Stephen Robert Twigge (eds.), *Documents on British Policy Overseas, Series III, Volume VIII: The Invasion of Afghanistan and UK-Soviet Relations, 1979-1982* (Routledge, 2012).

Patrick Salmon (ed.), *Documents on British Policy Overseas, Series III, Volume IV: The Challenge of Apartheid: UK-South African Relations, 1985-1986* (Routledge, 2016).

アメリカ

US Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XXVI, Arab-Israeli Dispute, 1974-1976* (United States Government Printing Office, 2011).

———, *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume IX, Arab-Israeli Dispute, August 1978-December 1980, Second, Revised Edition* (United States Government Printing Office, 2018).

———, *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume XII, Afghanistan* (United States Government Publishing Office, 2018).

———, *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume XIX, South Asia* (United States Government Publishing Office, 2019).

———, *Foreign Relations of the United States, 1981-1988, Volume III, Soviet Union, January 1981-January 1983* (United States Government Publishing Office, 2016).

———, *Foreign Relations of the United States, 1981-1988, Volume XIII, Conflict in the South Atlantic, 1981-1984* (United States Government Publishing Office, 2015).

Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan, 1982, Book II* (United States Government Publishing Office, 1983).

———, *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan, 1985, Book II* (United States Government Publishing Office, 1988).

———, *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan, 1986, Book II* (United States Government Publishing Office, 1989).

ドイツ

- Institut für Zeitgeschichte (Hrsg.), *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, 1980* (Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2011).
- , *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, 1981* (Oldenbourg, 2012).
- , *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, 1982* (Oldenbourg, 2013).
- , *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, 1983* (De Gruyter Oldenbourg, 2014).
- , *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, 1984* (De Gruyter Oldenbourg, 2015).
- , *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, 1985* (De Gruyter Oldenbourg, 2016).
- Hanns Jürgen Küsters und Daniel Hofmann (Hrsg.), *Dokumente zur Deutschlandpolitik, Deutsche Einheit: Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90* (de Gruyter, 1998).
- Helmut Kohl, *Reden, 1982-1984* (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1984).

<その他資料集>

- Iain Dale (ed.), *Conservative Party General Election Manifestos 1900-1997* (Routledge, 2000).
- Christopher Hill and Karen E. Smith (eds.), *European Foreign Policy: Key Documents* (Routledge, 2000).
- 遠藤乾編『原典 ヨーロッパ統合史——史料と解説』名古屋大学出版会、2008年。

<政府・国際機関刊行物等>

- Bulletin of the European Communities*, vol. 13, no. 2 (1980).
- Bulletin of the European Communities*, vol. 15, no. 9 (1982).
- European Political Cooperation Documentation Bulletin*, vol. 1, no. 2 (1985).
- European Political Cooperation Documentation Bulletin*, vol. 2, no. 1 (1986).
- European Political Cooperation Documentation Bulletin*, vol. 2, no. 2 (1986).
- European Political Cooperation Documentation Bulletin*, vol. 3, no. 1 (1987).
- European Political Cooperation Documentation Bulletin*, vol. 6 (1990).
- ‘Europe - the Future’, *Journal of Common Market Studies* 23:1 (1984), pp. 73-81.
- Mission to South Africa: The Commonwealth Report* (Puffin, 1986).
- 【邦訳】英連邦賢人調査団（笹生博夫ほか訳）『アパルトヘイト白書——英連邦調査団報告』現代企画室、1987年。

Parliamentary Debates [Hansard].

Standard Eurobarometer; Public Opinion in the European Community at the End of 1981,

No.16/December 1981, Fieldwork: October-December 1981, Full Report.

<新聞>

The Daily Telegraph

Financial Times

The Guardian

Le Monde

The New York Times

The Sunday Times

The Times

The Washington Post

『朝日新聞』

<データベース>

Margaret Thatcher Foundation, <https://www.margaretthatcher.org/>

Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe [CVCE], <https://www.cvce.eu/>

<日記・回顧録>

Jacques Attali, *Verbatim: Chronique des années 1981-1986* (Fayard, 1993).

James Callaghan, *Time and Chance* (Collins, 1987).

Lord Carrington, *Reflecting on Things Past: The Memoirs of Peter Lord Carrington* (Harpercollins, 1989).

Jimmy Carter, *White House Diary* (Farrar Strauss & Giroux, 2010).

Chester A. Crocker, *High Noon in Southern Africa: Making Peace in a Rough Neighborhood* (W. W. Norton, 1993).

Jacques Delors, *Mémoires* (Plon, 2004).

Ronald Dumas, *Affaires étrangères: Tome I, 1981-1988* (Fayard, 2007).

Laurent Fabius, *Les Blessures de la vérité* (Flammarion, 1995).

Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen* (Siedler, 1995).

Alexander Haig, *Caveat: Realism, Reagan and Foreign Policy* (Macmillan, 1984).

【邦訳】アレクサンダー・M・ヘイグ・JP (住野喜正訳) 『ヘイグ回想録 警告——レー

ガン外交の批判』上下巻、現代出版、1985年。

Geoffrey Howe, *Conflict of Loyalty* (Macmillan, 1994).

Douglas Hurd, *Memoirs* (Abacus, 2003).

Roy Jenkins, *European Diary, 1977-1981* (Collins, 1989).

Donald Maitland, *Diverse Times, Sundry Places* (The Alpha Press, 1996).

Robin Renwick, *A Journey with Margaret Thatcher: Foreign Policy under the Iron Lady* (Biteback Pub, 2014).

Malcolm Rifkind, *Power and Pragmatism: The Memoirs of Malcolm Rifkind* (Biteback Publishing, 2016).

George P. Shultz, *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State* (Scribner, 1993).

Margaret Thatcher, *The Downing Street Years* (HarperCollins, 1993).

【邦訳】 マーガレット・サッチャー（石塚雅彦訳）『サッチャー回顧録——ダウニング街の日々』上下巻、日本経済新聞社、1993年。

<オーラルヒストリー>

British Diplomatic Oral History Programme [BDOHP], The Churchill Archives Centre, Cambridge,
<https://archives.chu.cam.ac.uk/>

Commonwealth Oral History Project, <https://commonwealthorallhistories.org/>

The History of Parliament Oral History project, <https://sounds.bl.uk/Oral-history/The-History-of-Parliament-Oral-History-Project>

The Anti-Apartheid Movement Archives Committee project Forward to Freedom,
<https://www.aamarchives.org/archive/interviews.html>

【二次文献】

欧語文献〔書籍〕

Valerie Adams, *The Media and the Falklands Campaign* (St. Martin's Press, 1986).

Richard Aldous, *Reagan and Thatcher: The Difficult Relationship* (Norton & Company, 2012).

Luman Ali, *British Diplomacy and the Iranian Revolution, 1978-1981* (Palgrave Macmillan, 2018).

Seth Anziska, *Preventing Palestine: A Political History from Camp David to Oslo* (Princeton University Press, 2018).

Lindsay Aqai, *The first referendum: Reassessing Britain's entry to Europe, 1973-75* (Manchester University Press, 2020).

Nigel J. Ashton, *Kennedy, Macmillan and the Cold War: The Irony of Interdependence* (Palgrave

- Macmillan, 2002).
- Giulia Bentivoglio, *The Two Sick Men of Europe?: Britain and Italy between Crisis and Renaissance (1976-1983)* (Peter Lang, 2018).
- Azriel Bermant, *Margaret Thatcher and the Middle East* (Cambridge University Press, 2016).
- Frédéric Bozo, *Mitterrand, the End of the Cold War, and German Unification* (Berghahn Books, 2009).
- Agnes Bresselau von Bressensdorf, *Frieden durch Kommunikation: Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg, 1979-1982/83* (De Gruyter Oldenbourg, 2015).
- Archie Brown, *The Human Factor: Gorbachev, Reagan, and Thatcher, and the End of the Cold War* (Oxford University Press, 2020).
- James Cooper, *Margaret Thatcher and Ronald Reagan: A Very Political Special Relationship* (Palgrave Macmillan, 2012).
- Edmund Dell, *The Schumann Plan and the Abdication of British Leadership in Europe* (Oxford University Press, 1995).
- Desmond Dinan, *Europe Recast: A History of European Union*, 2nd Edition (Palgrave Macmillan, 2014).
- Saul Dubow, *Apartheid, 1948-1994* (Oxford University Press, 2014).
- James Ellison, *Threatening Europe: Britain and the Creation of the European Community, 1955–58* (Palgrave Macmillan, 2000).
- , *The United States, Britain and the Transatlantic Crisis: Rising to the Gaullist Challenge, 1963-68* (Palgrave Macmillan, 2007).
- Lorenzo Ferrari, *Sometimes Speaking with a Single Voice: The European Community as an International Actor, 1969–1979* (Peter Lang, 2016).
- Roger Fieldhouse, *Anti-Apartheid: A History of the Movement in Britain* (Merlin Press, 2005).
- Anthony Forster, *Britain and Maastricht Negotiations* (Palgrave Macmillan, 1999).
- Laurence Freedman, *The Official History of the Falklands Campaign, Volume 1: The Origins of the Falklands War* (Routledge, 2005).
- Laurence Freedman, *The Official History of the Falklands Campaign, Volume 2: War and Diplomacy* (Routledge, 2005).
- Maria Găinar, *Aux origines de la diplomatie européenne: Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980* (Peter Lang, 2012).
- Stephen George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Third Edition (Oxford University Press, 1998).
- Aurélie Éliisa Gfeller, *Building a European Identity: France, the United States, and the Oil Shock, 1973-74* (Berghahn Books, 2012).

- Jeffrey Glen Giauque, *Grand Designs and Visions of Unity: The Atlantic Powers and the Reorganization of Western Europe, 1955-1963* (University of North Carolina Press, 2002).
- Julie Gilson, *Japan and The European Union: A Partnership for the Twenty-First Century?* (Macmillan, 2000).
- Galia Golan, *Soviet Policies in the Middle East: From World War Two to Gorbachev* (Cambridge University Press, 1990).
- David Gowland, Arthur Turner and Alex Wright, *Britain and European Integration since 1945: On the Sidelines* (Routledge, 2009).
- Gabriella Grasselli, *British and American Responses to the Soviet Invasion of Afghanistan* (Dartmouth, 1996).
- Richard T. Griffith, *Europe's First Constitution: The European Political Community, 1952-1954* (Federal Trust, 2000).
- Benjamin Grob-Fitzgibbon, *Continental Drift: Britain and Europe from the End of Empire to the Rise of Euroscepticism* (Cambridge University Press, 2017).
- Mathias Haeussler, *Helmut Schmidt and British-German Relations: A European Misunderstanding* (Cambridge University Press, 2019).
- Robert Harris, *Gotcha!: The Media, the Government, and the Falklands Crisis* (Faber & Faber, 1983).
- A. Z. Hilali, *US-Pakistan Relationship: Soviet Invasion of Afghanistan* (Ashgate, 2005).
- Martin Holland, *The European Community and South Africa: European Political Co-operation Under Strain* (Pinter, 1988).
- , *European Union Common Foreign Policy: From EPC to CFSP Joint Action and South Africa* (Palgrave Macmillan, 1995).
- Ronald Hyam and Peter Henshaw, *The Lion and the Springbok: Britain and South Africa since the Boer War* (Cambridge University Press, 2003).
- Panayiotis Ifestos, *European Political Cooperation: Towards a Framework of Supranational Diplomacy?* (Avebury Press, 1987).
- Daisuke Ikemoto, *European Monetary Integration 1970-79: British and French Experiences* (Palgrave Macmillan, 2011).
- Wolfram Kaiser, *Using Europe, Abusing the Europeans: Britain and European Integration, 1945-63* (Palgrave Macmillan, 1996).
- Efraim Karsh, *Soviet Policy towards Syria since 1970* (Palgrave Macmillan, 1991).
- Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Little Brown, 1977).
- 【邦訳】ロバート・O・コヘイン、ジョセフ・S・ナイ（滝田賢治監訳）『パワーと相互依存』ミネルヴァ書房、2012年。

- Gilles Kepel, *Jihad: Expansion et déclin de l'islamisme* (Gallimard, 2000).
- 【邦訳】 ジル・ケペル（丸岡高弘訳）『ジハード——イスラム主義の発展と衰退』産業図書、2006年。
- Elisabeth Leake, *Afghan Crucible: The Soviet Invasion and the Making of Modern Afghanistan* (Oxford University Press, 2022).
- Christopher Lord, *Absent at the Creation: Britain and the Formation of the European Community 1950-2* (Dartmouth, 1996).
- N. Piers Ludlow, *Dealing with Britain: The Six and the First UK Application to the EEC* (Cambridge University Press, 1997).
- , *The European Community and the Crises of the 1960s; Negotiating the Gaullist Challenge* (Routledge, 2006).
- , *Roy Jenkins and the European Commission Presidency, 1976 -1980: At the Heart of Europe* (Routledge, 2016).
- Madiha Rashid al Madfai, *Jordan, the United States and the Middle East Peace Process, 1974–1991* (Cambridge University Press, 1993).
- Rory Miller, *Inglorious Disarray: Europe, Israel and the Palestinians Since 1967* (Hurst & Company, 2011).
- Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, 2nd Edition (Routledge, 2000).
- , *The UK and the European Community, Vol. 1: The Rise and Fall of a National Strategy, 1945-1963* (Frank Cass, 2002).
- Daniel Möckli, *European Foreign Policy During the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Short Dream of Political Unity* (I. B. Tauris, 2008).
- Charles Moore, *Margaret Thatcher: The Authorized Biography, Volume One: Not for Turning* (Allen Lane, 2013).
- , *Margaret Thatcher: The Authorized Biography: Volume Two: Everything She Wants* (Allen Lane, 2015).
- , *Margaret Thatcher, The Authorized Biography, Volume Three: Herself Alone* (Allen Lane, 2019).
- Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Cornell University Press, 1998).
- Emmanuel Mourlon-Druol, *A Europe Made of Money: The Emergence of the European Monetary System* (Cornell University Press, 2012).
- Samuel Moyn, *The Last Utopia: Human Rights in History* (Harvard University Press, 2012).
- Simon J. Nuttall, *European Political Co-operation* (Oxford University Press, 1992).
- , *European Foreign Policy* (Oxford University Press, 2000).
- Jean-Marie Palayret, Hellen Wallace and Pascaline Winand (eds.), *Visions, Votes and Vetoes: The*

- Empty Chair Crisis and Luxembourg Compromise Forty Years On* (Peter Lang, 2006).
- Helen Parr, *Britain's Policy towards the European Community: Harold Wilson and Britain's World Role, 1964–1967* (Routledge, 2006).
- Ilan Peleg, *Begin's Foreign Policy, 1977-1983: Israel's Move to the Right* (Greenwood Press, 1987).
- Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger and Wolfgang Wessels (eds.), *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* (Martinus Nijhoff Publishers, 1988).
- William B. Quandt, *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, Third Edition (Brookings Institution Press, 2005).
- , *Camp David: Peacemaking and Politics*, 2nd Edition (Brookings Institution Press, 2016).
- Angela Romano, *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE* (Peter Lang, 2009).
- Ulrich Rosengarten, *Die Genscher-Colombo-Initiative: Baustein für die Europäische Union* (Nomos, 2008).
- Niklas H. Rossbach, *Heath, Nixon and the Rebirth of the Special Relationship: Britain, the US and the EC, 1969–74* (Palgrave Macmillan, 2009).
- Oliver Roy, *Islam and Resistance in Afghanistan*, Second Edition (Cambridge University Press, 1990).
- Robert Saunders, *Yes to Europe!: The 1975 Referendum and Seventies Britain* (Cambridge University Press, 2018).
- Yezid Sayigh, *Armed Struggle and the Search for State: The Palestinian National Movement, 1949-1993* (Oxford University Press, 2000).
- Ze'ev Schiff and Ehud Ya'ari, *Israel's Lebanon War*, edited and translated by Ina Friedman (Simon and Schuster, 1984).
- Hans-Peter Schwarz, *Helmut Kohl: Eine politische Biographie* (Pantheon, 2014).
- Andrew Scott, *Allies Apart: Heath, Nixon and the Anglo-American Relationship* (Palgrave Macmillan, 2011).
- Paul Sharp, *Irish Foreign Policy and the European Community: A Study of the Impact of Interdependence on the Foreign Policy of a Small State* (Dartmouth, 1990).
- , *Thatcher's Diplomacy: The Revival of British Foreign Policy* (St. Martin's Press, 1997).
- Rasmus Sinding Søndergaard, *Reagan, Congress, and Human Rights: Contesting Morality in US Foreign Policy* (Cambridge University Press, 2020).
- Geoffrey Smith, *Reagan and Thatcher* (Norton & Company, 1990).
- 【邦訳】 ジェフリー・スミス (安藤優子訳) 『ウーマン・イン・パワー——世界を動かした女マーガレット・サッチャー』 フジテレビ出版、1991年。
- Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*

- (Cambridge University Press, 2004).
- Gerald M. Steinberg and Ziv Rubinovitz, *Menachem Begin and the Israel-Egypt Peace Process: Between Ideology and Political Realism* (Indiana University Press, 2019).
- Daniel Strieff, *Jimmy Carter and the Middle East: The Politics of Presidential Diplomacy* (Palgrave Macmillan, 2015).
- Alex Thomson, *U.S. Foreign Policy Towards Apartheid South Africa, 1948-1994: Conflict of Interest* (Palgrave Macmillan, 2008).
- Jacqueline Tratt, *The Macmillan Government and Europe* (Macmillan, 1996).
- Paul Trickett, *UKRep and the Falkland Islands Conflict: Driving the Machine* (Centre for the Study of Diplomacy, University of Leicester, 1999).
- Richard Vinen, *Thatcher's Britain: The Politics and Social Upheaval of the Thatcher Era* (Simon & Schuster, 2009).
- Stephen Wall, *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair* (Oxford University Press, 2008).
- , *The Official History of Britain and the European Community, Volume II: From Rejection to Referendum, 1963-1975* (Routledge, 2012).
- , *The Official History of Britain and the European Community, Volume III: The Tiger Unleashed, 1975-1985* (Routledge, 2018).
- Nicholas Wapshott, *Ronald Reagan and Margaret Thatcher: A Political Marriage* (Sentinel, 2007).
- 【邦訳】ニコラス・ワプショット (久保恵美子訳) 『レーガンとサッチャー——新自由主義のリーダーシップ』新潮選書、2014年。
- Claude Wauthier, *Quatre présidents et l'Afrique: De Gaulle, Pompidou, Giscard d'Estaing, Mitterrand: Quarante ans de politique africaine* (Seuil, 1995).
- Claudius Wenzel, *Südafrika-Politik der Bundesrepublik Deutschland 1982-1992: Politik gegen Apartheid?* (Deutscher Universitätsverlag, 1994).
- Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times* (Cambridge University Press, 2005).
- 【邦訳】O・A・ウェスタッド (佐々木雄太監訳) 『グローバル冷戦史——第三世界への介入と現代世界の形成』名古屋大学出版会、2010年。
- Hugo Young, *This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair* (Macmillan, 1998).
- John W. Young, *Britain and European Unity*, Second Edition (St. Martin's Press, 2000).

欧語文献〔論文〕

- Martin Albers, Edoardo Andreoni and Mathias Haeussler, 'Britannia Overwhelmed? Reconsidering British Foreign Policy from European Community Membership to the End of the Cold War,

- 1973-1990', *Diplomacy & Statecraft* 33: 1 (2022), pp. 133-157.
- 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. 41-58.
- Philip G. Altbach and Robert Cohen, 'American Student Activism: The Post-Sixties Transformation', *The Journal of Higher Education* 61: 1 (1990), pp. 32-49.
- Nigel J. Ashton, 'Love's Labours Lost: Margaret Thatcher, King Hussein and Anglo-Jordanian Relations, 1979-1990', *Diplomacy & Statecraft* 22 (2011), pp. 651-677.
- , 'A Local Terrorist Made Good': the Callaghan government and the Arab-Israeli peace process, 1977-79', *Contemporary British History* 31: 1 (2016), pp. 114-135.
- , 'Taking friends for granted: the Carter administration, Jordan and the Camp David Accords, 1977-80', *Diplomatic History* 41: 3 (2017), pp. 620-645.
- 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.
- Alasdair Blair, 'Swimming with the Tide? Britain and the Maastricht Treaty Negotiations on Common Foreign and Security Policy', *Contemporary British History* 12: 3 (1998), pp. 87-102.
- Gianni Bonvicini, 'The Genscher-Colombo Plan and the "Solemn Declaration on European Union" (1981-1983)', in Roy Pryce (ed.), *The Dynamics of European Union* (Croom Helm, 1987), pp. 174-187.
- Agnes Bresselau von Bressensdorf, 'Liberale Europapolitik?: Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher und der Weg zur Einheitlichen Europäischen Akte (1981-1986)', in Kerstin Brauckhoff und Irmgard Schwaetzer (Hrsg.), *Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik* (Springer VS, 2015), S. 173-191.
- Lord Carrington, 'European Political Co-Operation: America Should Welcome It', *International Affairs* 58: 1 (Winter 1981-1982), pp. 1-6.
- Andrea Chiampan, 'Running with the Hare, Hunting with the Hounds: The Special Relationship, Reagan's Cold War and the Falklands Conflict', *Diplomacy & Statecraft* 24:4 (2013), pp. 640-660.
- Paul Corthorn, 'The Cold War and British debates over the boycott of the 1980 Moscow Olympics', *Cold War History* 13: 1 (2013), pp. 43-66.
- Beverly Crawford, 'German Foreign Policy and European Political Cooperation: The Diplomatic Recognition of Croatia in 1991', *German Politics & Society* 13: 2 (1995), pp. 1-34.
- , 'Explaining Defection from International Cooperation: Germany's Unilateral Recognition of Croatia', *World Politics* 48 (1996), pp. 482-521.

- Deborah Cuccia, 'The Genscher-Colombo Plan: A forgotten page in the European Integration History', *Journal of European Integration History*, 24: 1 (2018), pp. 59-78.
- Anne Deighton and N. Piers Ludlow, "A Conditional Application": British Management of the First Attempt to Seek Membership of the EEC, 1961-3', in Anne Deighton (ed.), *Building Postwar Europe: National Decision-Makers and European Institutions, 1948-63* (Macmillan, 1995), pp. 107-126.
- Anthony M. Eames, 'Margaret Thatcher's Diplomacy and the 1982 Lebanon War', *Mediterranean Quarterly* 25: 4 (2014), pp. 27-44.
- Geoffrey Edwards, 'Britain', in David Allen and Alfred Pijpers (eds.), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict* (Martinus Nijhoff Publishers, 1984), pp. 47-59.
- , 'Europe and the Falkland Islands Crisis', *Journal of Common Market Studies* 22: 4 (1984), pp. 295-313.
- , 'Europe and the Falklands Conflict', in Stelios Stavridis and Christopher Hill (eds.), *Domestic Sources of Foreign Policy: Western European Reactions to the Falklands Conflict* (Berg, 1996), pp. 40-56.
- Lorenzo Ferrari, 'Anti-Apartheid Goes to Brussels: Forms of Transnational Cooperation Between the Anti-Apartheid Movements of the European Community countries, 1977-1992', in Anna Konieczna and Rob Skinner (eds.), *A Global History of Anti-Apartheid: 'Forward to Freedom' in South Africa* (Palgrave Macmillan, 2019), pp. 239-264.
- Cary Fontana and Craig Parsons, "One Woman's Prejudice": Did Margaret Thatcher Cause Britain's Anti-Europeanism?', *Journal of Common Market Studies* 53: 1 (2015), pp. 89-105.
- Ann Genova, 'Nigeria's Nationalization of British Petroleum', *International Journal of African Historical Studies* 43: 1 (2010), pp. 115-136.
- Carine Germond, 'Les projets d'Union politique de l'année 1964', in Wilfried Loth (ed.), *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969* (Nomos, 2001), pp. 109-130.
- Mark Gilbert, 'Narrating the Process: Questioning the Progressive Story of European Integration', *Journal of Common Market Studies* 46: 3 (2008), pp. 641-662.
- Maria Elenora Guasconi, 'The Single European Act, European Political Cooperation, and the end of the Cold War', in Bernhard Blumenau, Jussi M. Hanhimäki and Barbara Zanchetta (eds.), *New Perspectives on the End of the Cold War: Unexpected Transformations?* (Routledge, 2018), pp. 187-199.
- , "'Keeping Détente Alive": European Political Cooperation and East-West Dialogue during the 1980s', *De Europa* 2: 2 (2019), pp. 87-101.
- , 'European Political Cooperation and the Single European Act', in Michael Gehler and Wilfried Loth (eds.), *Reshaping Europe: Towards a Political, Economic and Monetary Union, 1984-1989* (Nomos, 2020), pp. 131-148.

- Mathias Haeussler, 'A Pyrrhic Victory: Harold Wilson, Helmut Schmidt, and the British Renegotiation of EC Membership, 1974–5', *The International History Review* 37: 4 (2015), pp. 768-789.
- , 'A "converted European"? James Callaghan and the "Europeanization" of British foreign policy in the 1970s', in Gabriele Clemens (ed.), *The Quest for Europeanization: Interdisciplinary Perspectives on a Multiple Process* (Franz Steiner Verlag, 2017), pp. 153-165.
- Jonas Harvard, 'War and "World Opinion": Parliamentary Speaking and the Falklands War', *Parliamentary History* 35: 1 (2016), pp. 42-53.
- Christopher Hill, 'Britain: a convenient schizophrenia', in Christopher Hill (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation* (George Allen & Urwin, 1983), pp. 19-33.
- , 'UK: sharpening contradictions', in Christopher Hill (ed.), *Actors in Europe's Foreign Policy* (Routledge, 1996), pp. 68-89.
- William I. Hitchcock, 'The Sense of History: Ronald Reagan and Francois Mitterrand', in Bradley Lynn Coleman and Kyle Longley (eds.), *Reagan and the World: Leadership and National Security, 1981-1989* (The University Press of Kentucky, 2017), pp. 147-163.
- Stephen Howe, 'Decolonisation and imperial aftershocks: the Thatcher years', in Ben Jackson and Robert Saunders (eds.), *Making Thatcher's Britain* (Cambridge University Press, 2012), pp. 234-252.
- Douglas Hurd, 'Political Co-operation', *International Affairs* 57: 3 (1981), pp. 383-393.
- , 'Developing the Common Foreign and Security Policy', *International Affairs* 70: 3 (1994), pp. 421-428.
- Ashley Jackson, 'Empire and beyond: The Pursuit of Overseas National Interests in the Late Twentieth Century', *The English Historical Review* 122: 499 (2007), pp. 1350-1366.
- Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, 'Transgovernmental Relations and International Organizations', *World Politics* 27: 1 (1974), pp. 39-62.
- Daniel James Lahey, 'The Thatcher government's response to the Soviet invasion of Afghanistan, 1979–1980', *Cold War History* 13: 1 (2013), pp. 21-42.
- 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.
- , 'Hans-Dietrich Genscher, Emilio Colombo und der Kampf gegen die „Eurosclerose“', in Michael Gehler und Maddalena Guiotto (Hrsg.), *Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland in Europa: Dreiecksverhältnis in seinen wechselseitigen Beziehungen und Wahrnehmungen von 1945/49 bis zur Gegenwart* (Böhlau Verlag, 2012), S. 225-242.
- Henrik Larsen, 'A Mixed Reaction: Denmark', in Stelios Stavridis and Christopher Hill (eds.),

- Domestic Sources of Foreign Policy: West European Reactions to the Falklands Conflict* (Berg, 1996), pp. 98-113.
- Paul Latawski, 'Invoking Munich, Expiating Suez: British Leadership, Historical Analogy and the Falklands Crisis', in Stephen Badsey, Rob Havers and Mark Grove (eds.), *The Falklands Conflict Twenty Years On: Lessons for the Future* (Frank Cass, 2005), pp. 226-236.
- Hubert Leber, 'Chancellor Helmut Schmidt, His Policy toward Israel, and the German Responsibility for the Jewish People', <https://www.aicgs.org/publication/chancellor-helmut-schmidt-his-policy-toward-israel-and-the-german-responsibility-for-the-jewish-people/> (2022年11月17日最終アクセス)
- Neill Lochery, 'Debunking the Myths: Margaret Thatcher, the Foreign Office and Israel, 1979–1990', *Diplomacy & Statecraft* 21: 4 (2010), pp. 690-706.
- Wilfried Loth, 'The EC and Foreign and Security Policy: The Dream of Autonomy', in Ulrich Krotz, Kiran Klaus Patel and Federico Romero (eds.), *Europe's Cold War Relations: The EC Towards a Global Role* (Bloomsbury Publishing, 2019), pp. 145-163.
- Hans-Dieter Lucas, 'Politik der kleinen Schritte: Genscher und die deutsche Europapolitik 1974-1983', in Hans-Dieter Lucas (Hrsg.), *Genscher, Deutschland und Europa* (Nomos, 2002), S. 85-113.
- N. Piers Ludlow, 'The Unnoticed Apogee of Atlanticism?: U.S.-Western European Relations during the Early Reagan Era', in Kiran Klaus Patel and Kenneth Weisbrode (eds.), *European Integration and the Atlantic Community in the 1980s* (Cambridge University Press, 2013), pp. 17-38.
- , '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.
- , 'Commercial Preferences: Economics and Britain's European Choices, 1945-2016', in David Thackeray, Andrew Thompson and Richard Toye (eds.), *Imagining Britain's Economic Future, c.1800-1975: Trade, Consumerism, and Global Markets* (Palgrave Macmillan, 2018), 279-299.
- , '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.
- , 'Solidarity, Sanctions and Misunderstanding: The European Dimension of the Falklands Crisis', *International History Review* 43: 3 (2021), pp. 508-524.
- Daniel Manulak, '“An African Representative”: Canada, the Third World, and South African Apartheid, 1984-1990', *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 49: 2 (2021), pp. 368-399.

- Enrico Martial, 'Italy and European Political Union', in Laursen and Vanhoonacker (eds.), *Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community* (European Institute of Public Administration, 1992), pp. 139-152.
- Lisa L. Martin, 'Institutions and Cooperation: Sanctions during the Falkland Islands Conflict', *International Security* 16: 4 (1992), pp. 143-178.
- Darren J. McDonald, 'Blessed are the Policy Makers: Jimmy Carter's Faith-Based Approach to the Arab-Israeli Conflict', *Diplomatic History* 39: 3 (2015), pp. 452-476.
- Lorenzo Mechi et Andrea Chiampan, 'Dés intérêts difficilement conciliables: l'Italie, l'Europe et la crise des Falkland (Avril-Juin 1982)', *Guerres mondiales et conflits contemporains* 245 (2012), pp. 115-132.
- Stuart Mole, 'Negotiating with Apartheid: The Mission of the Commonwealth Eminent Persons Group 1986', *The Commonwealth Journal of International Affairs* 101: 3 (2012), pp. 253-260.
- Philippe Moreau Defarges, '« ... J'ai fait un rêve... » Le président François Mitterrand, artisan de l'union européenne', *Politique étrangère* 50: 2 (1985), pp. 359-375.
- Jonathan Moss and Nick Clarke, 'A folk theory of the EEC: popular euroscepticism in the early 1980s', *Contemporary British History* 35: 4 (2021), pp. 545-568.
- Emmanuel Mourlon-Druol, 'More than a Prestigious Spokesperson: the Role of Summits/the European Council in European Political Cooperation, 1969-1981', in François Foret and Yann-Sven Rittelmeyer (eds.), *The European Council and European Governance: The Commanding Heights of the EU* (Routledge, 2014), pp. 43-52.
- , 'Steering Europe: Explaining the Rise of the European Council, 1975-1986', *Contemporary European History* 25: 3 (2016), pp. 409-437.
- Pauline Neville-Jones, 'The Genscher/Colombo Proposals on European Union', *Common Market Law Review* 20: 4 (1983), pp. 657-699.
- 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.
- Hugh Pattenden, 'British Public Opinion on the Rhodesian Issue, 1963-1980', *The International History Review* 44: 2 (2022), pp. 335-356.
- Mark Phythian, "'Batting for Britain": British arms sales in the Thatcher years', *Crime, Law & Social Change* 26 (1997), pp. 271-300.
- Elie Podeh, 'From Fahd to 'Abdallah: The Origins of the Saudi Peace Initiatives and Their Impact on the Arab System and Israel', Gitelson Peace Publications, No.24 (Jerusalem: the Harry S. Truman Research Institute for the Advancement of Peace, 2003).

- Jeremy Pressman, 'Explaining the Carter Administration's Israeli–Palestinian Solution Get access Arrow', *Diplomatic History* 37: 5 (2013), pp. 1117–1147.
- Joe Renouard and D. Nathan Vigil, 'The Quest for Leadership in a Time of Peace: Jimmy Carter and Western Europe, 1977-1981', in Matthias Schulz and Thomas A. Schwartz (eds.), *The Strained Alliance: U.S.-European Relations from Nixon to Carter* (Cambridge University Press, 2010), pp. 309-332.
- Thomas Robb, 'The Power of Oil: Edward Heath, the 'Year of Europe' and the Anglo-American 'Special Relationship'', *Contemporary British History* 26: 1 (2012), pp. 73-96.
- Andrew Roe-Crines and Tim Heppell, 'Legitimising Euroscepticism? The construction, delivery and significance of the Bruges speech', *Contemporary British History* 34: 2 (2020), pp. 204-227.
- Angela Romano, 'Re-designing military security in Europe: cooperation and competition between the European community and NATO during the early 1980s', *European Review of History* 24: 3 (2017), pp. 445-471.
- Patrick Salmon, 'The United Kingdom: Divided Counsels, Global Concerns', in Frédéric Bozo, Andreas Roedder and Mary Elise Sarotte (eds.), *German Reunification: A Multinational History* (Routledge, 2016), pp. 153-176.
- Chris Saunders, 'Britain, the Commonwealth, and the Question of the Release of Nelson Mandela in the 1980s', *The Round Table* 106: 6 (2017), pp. 659-669.
- Georges Saunier, 'France in the Falklands War: Reactions and Decisions from Mitterrand's Diplomacy in the War between Argentina and Great Britain from April to June, 1982', in Carine Berbéri and Monia O'Brien Castro (eds.), *30 Years After: Issues and Representations of the Falklands War* (Ashgate Publishing, 2015), pp. 95-116.
- Domitilla Savignoni, 'The Internal Dissenter (I): Italy', in Stelios Stavridis and Christopher Hill (eds.), *Domestic Sources of Foreign Policy: West European Reactions to the Falklands Conflict* (Berg, 1996), pp. 114-31.
- Matthias Schönwald, 'Der Falkland-Konflikt und die Europäische Gemeinschaft', in Franz Knipping und Matthias Schönwald (Hrsg.), *Aufbruch zum Europa der Zweiten Generation: Die europäische Einigung 1969-1984* (Wissenschaftlicher Verlag Trier, 2004), S. 165-186.
- Philippe de Schoutheete, 'The Presidency and the Management of Political Cooperation', in Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger and Wolfgang Wessels (eds.), *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* (Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp. 71-84.
- David Seawright, 'Geoffrey Howe: Foreign Secretary, 1983-89', in Kevin Theakston (ed.), *British Foreign Secretaries since 1974* (Routledge, 2004), pp. 157-182.
- Richard Smith, 'The UK response to the Soviet invasion of Afghanistan: proposals for a neutral and non-aligned Afghanistan, 1980–1981', *Cambridge Review of International Affairs* 26: 2

(2013), pp. 355-373.

- Krishnan Srinivasan, 'Nobody's Commonwealth? The Commonwealth in Britain's Post-Imperial Adjustment', *Commonwealth & Comparative Politics* 44: 2 (2006), pp. 257-269.
- Stelios Stavridis and Elfriede Regelsberger, 'The Converging National Reactions (I): The Big States – France and Germany', in Stelios Stavridis and Christopher Hill (eds.), *Domestic Sources of Foreign Policy: West European Reactions to the Falklands Conflict* (Berg, 1996), pp. 57-78.
- Michel Tatu, 'Valéry Giscard d'Estaing et la détente', in Samy Cohen et Marie-Claude Smouts (dir.), *La Politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing* (Les Presses de Sciences Po, 1985), pp. 196-217.
- Paul Taylor, 'The EC Crisis over the Budget and the Agricultural Policy: Britain and its Partners in the Late 1970s and Early 1980s', *Government and Opposition* 17: 4 (1982), pp. 397-414.
- Ben Tonra, 'The Internal Dissenter (II): Ireland', in Stelios Stavridis and Christopher Hill (eds.), *Domestic Sources of Foreign Policy: West European Reactions to the Falklands Conflict* (Berg, 1996), pp. 132-150.
- Umberto Tulli, 'The European Parliament in EC External Relations, From the Inception of European Political Cooperation to the Single European Act', *Journal of European Integration History* 27: 1 (2021), pp. 121-138.
- Sophie Vanhoonacker, Cees Homan, Panos Tsakaloyannis and Dimitris Bourantonis, 'The Converging National Reactions (II): The Smaller States – Belgium, the Netherlands and Greece', in Stelios Stavridis and Christopher Hill (eds.), *Domestic Sources of Foreign Policy: West European Reactions to the Falklands Conflict* (Berg, 1996), pp. 79-97.
- 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.
- Joseph H.H. Weiler, 'The Genscher-Colombo Draft European Act: The Politics of Indecision', *Journal of European Integration* 6: 2-3 (1983), pp. 129-153.
- Takeshi Yamamoto, 'Détente or European Integration? EC Response to Soviet Policy Change towards the Common Market, 1970-75', *Cold War History* 7: 1 (2007), pp. 75-94.

欧語文献 [未公刊博士論文]

- John Bagnall, 'Britain and the Falklands: International Perspectives 1982-1990', unpublished PhD thesis (Newcastle University, 2021).
- 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).

- Alexandre Dab, 'The origins of the post-Cold War order in the Middle East: France, Britain, the European Community and transatlantic relations, 1978-1982', unpublished PhD thesis (London School of Economics and Political Science, 2020).
- Daniel Edwin Furby, 'The revival and success of Britain's second application for membership of the European Community, 1968-71', unpublished PhD thesis (Queen Mary University of London, 2010).
- Martin Lukas Gellermann, 'The United Kingdom and the European Community's Common Fisheries Policy, 1971-1983', unpublished PhD thesis (University of Oxford, 2020).
- John Frederick Parks, 'Britain's South African foreign policy 1979-1989: bilateralism and multilateralism', unpublished PhD thesis (Keele University, 1997).
- David William Richardson, 'Non-Party Organisations and Campaigns on European Integration in Britain, 1945-1986: Political and Public Activism', unpublished PhD thesis (University of Birmingham, 2014).
- Alison E. Weston, 'Britain and European political cooperation 1973-1992: a national role in collective diplomacy', unpublished PhD thesis (European University Institute, 2002).

邦語文献〔書籍〕

- 遠藤乾『統合の終焉——EUの実像と論理』岩波書店、2013年。
- 小川浩之『イギリス帝国からヨーロッパ統合へ——戦後イギリス対外政策の転換とEEC加盟申請』名古屋大学出版会、2008年。
- 『英連邦——王冠への忠誠と自由な連合』中央公論新社、2012年。
- 川嶋周一『独仏関係と戦後ヨーロッパ国際秩序——ドゴール外交とヨーロッパの構築1958-1969』創文社、2007年。
- 高坂正堯『高坂正堯著作集 第六巻』都市出版、2000年。
- 齋藤嘉臣『冷戦変容とイギリス外交——デタントをめぐる欧州国際政治、1964-1975年』ミネルヴァ書房、2006年。
- 篠崎正郎『引き留められた帝国——戦後イギリス対外政策におけるヨーロッパ域外関与、1968～82年』吉田書店、2019年。
- 鈴木啓之『蜂起〈インティファダ〉——占領下のパレスチナ1967-1993』東京大学出版会、2020年。
- 辰巳浅嗣『EUの外交・安全保障政策——欧州政治統合の歩み』成文堂、2001年。
- 能勢和宏『初期欧州統合1945-1963——国際貿易秩序と「6か国のヨーロッパ」』京都大学学術出版会、2021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。

細谷雄一『戦後国際秩序とイギリス外交——戦後ヨーロッパの形成 1945~1951年』創文社、2001年。

細谷雄一編『イギリスとヨーロッパ——孤立と統合の二百年』勁草書房、2009年。

益田実『戦後イギリス外交と対ヨーロッパ政策——「世界大国」の将来と地域統合の進展、1945~1957年』ミネルヴァ書房、2008年。

山本健『同盟外交の力学——ヨーロッパ・デタントの国際政治史 1968-1973』（勁草書房、2010年）。

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。

カ久昌幸『イギリスの選択——欧州統合と政党政治』木鐸社、1996年。

邦語文献〔論文〕

池本大輔「イギリスの国際通貨戦略と対ヨーロッパ政策——ユーロドル市場か欧州通貨統合か」『国際政治』第173号、2013年、84-97頁。

井上スズ「ミッテラン外交——政権第一年におけるフランスと第三世界」『フランス文化研究』第28巻第31号、1997年、113-144頁。

遠藤乾「サッチャーとドローラ 1979-1990年」細谷雄一編『イギリスとヨーロッパ——孤立と統合の二百年』勁草書房、2009年、236-269頁。

岡本宜高「第一次 EEC 加盟申請とイギリス外交——ヨーロッパ統合と冷戦のはざままで」『政治経済史学』第485号、2007年、36-57頁。

——「ヒース政権期のイギリス外交——欧州統合とデタントの間」『西洋史学』第240号、2010年、319-335頁。

小川浩之「『新コモンウェルス』と南アフリカ共和国の脱退（1961年）——拡大と制度変化」『国際政治』第136号、2004年、79-98頁。

——「南アフリカへの制裁をめぐるグローバルな圧力——冷戦秩序の揺らぎとアパルトヘイトの終焉へ」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、316-336頁。

粕谷真司「フォークランド戦争をめぐるイギリス外交と欧州政治協力——ECメンバーシップの正当化の試みに着目して」『法学政治学論究』第124号、2020年、67-99頁。

——「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。

——「「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。

——「「共通外交・安全保障政策」構想に対するサッチャー政権の反応、1990年」『国際情勢』第92号、2022年、47-63頁。

- 「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、43-81頁。
- 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、85-98頁。
- 黒田友哉「地域間関係の制度化——ECのASEAN政策、1975-1980年」細谷雄一編『戦後アジア・ヨーロッパ関係史』慶應義塾大学出版会、2015年、243-261頁。
- 芝崎祐典「第二次EEC加盟申請とその挫折 1964-70年」細谷雄一編『イギリスとヨーロッパ——孤立と統合の二百年』勁草書房、2009年、152-177頁。
- 辰巳浅嗣「単一欧州議定書と欧州政治協力」『阪南論集 社会科学編』第24巻第1号、1988年、21-44頁。
- 田中俊郎「EC加盟国の政治協力——その10年の歩み」『日本EC学会年報』第2号、1982年、110-133頁。
- 都丸潤子「序論 戦後イギリス外交の多元重層化」『国際政治』第173号、2013年、1-14頁。
- 益田実「新しい冷戦史認識を求めて——多元主義的な冷戦史の可能性」益田実ほか編『冷戦史を問いなおす——「冷戦」と「非冷戦」の境界』ミネルヴァ書房、2015年、1-24頁。
- 「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、92-112頁。
- 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。
- 山田亮子「欧州政治協力（EPC）の進展とイギリス」『日本EU学会年報』第33号、2013年、163-189頁。
- 山本健「完成・深化・拡大——ヨーロッパ政治協力の進展と限界、1960—1972年」遠藤乾・板橋拓己編『複数のヨーロッパ——欧州統合史のフロンティア』北海道大学出版会、2011年、293-326頁。
- 「新冷戦とヨーロッパ・デタント」『西南学院大学法学論集』第54巻第2号、2022年、41-70頁。
- 和田龍太「フォークランド危機をめぐる米英関係——中南米における両国の安全保障認識に着目して」『軍事史学』第55巻第1号、99-117頁。

邦語文献〔未公刊博士論文〕

- 伊藤頌文「東地中海におけるイギリスの軍事関与と西側同盟——「帝国の残滓」の清算と同盟管理の狭間で、1968-75年」慶應義塾大学法学研究科博士論文、2018年。

山田亮子「ヨーロッパの一体性を求めて——欧州統合へのイギリスの政府間主義的アプローチ」愛知県立大学大学院国際文化研究科博士論文、2014年。