

「ヨーロッパ政治協力」(EPC)における EC 委員会の役割と限界 (1)

辰 巳 浅 嗣

も く じ

はしがき

1. 「ヨーロッパ政治協力」(EPC) について
 2. EPC と EC との一般的関係
 3. EPC における EC 委員会の役割と限界——EPC 機構における参加状況を中心に——
(以上本号)
 4. EPC における EC 委員会の役割と限界——若干の事例研究を中心に——
 5. 課題と展望
- む す び

は し が き

先進国首脳会議や国連など、諸々の国際会議もしくは国際機構における活動を通して、今日、ヨーロッパ共同体 (EC) が対外的に「ひとつの声で話す」‘speak with one voice’ 機会は著しく増大している。その結果、「共同体は、内部においていかなる相連であろうと、外部の世界にとって、およそ一つの実体 (entity) として認められる」¹⁾ にいたった。

本稿の主題となる「ヨーロッパ政治協力」(European Political Co-operation, 以下 EPC と略称) もまた、EC 加盟諸国間の政治協力を強化することによって、究極的には国際社会における EC の発言力の増大を図る試みにほかならない。

EPC は EC 加盟諸国間の外交政策の調整という、きわめて政治的な活動に関与するため、既存の EC 機構の EPC に対する統制力の強化——換言すれば、国家主権に対する EC の拘束力の強化——を危惧する各国の政治指導者は、EPC・EC 両機構を次元の異なる問題領域として意図的に峻別しようとした。

ところが、まもなくオイル・ショック (1973年末～) を端緒として、本来純粋に経済的な次元に属するはずの問題さえ高度の政治性を帯びはじめ、両者錯綜した状況が急速に進展したことにより、いわゆる「ハイ・ポリティクス」‘high politics’ と「ロー・ポリティクス」‘low politics’ との区別を殊更に維持することは、殆んど不可能となった (下記55頁)。

その結果、EC 諸機関 (とりわけ委員会) が EPC 活動に関与する機会が増大し、その役割を強

化してきた。全欧安保協力会議 (CSCE) ならびにユーロ・アラブ対話は、その好例と言えよう。コペンハーゲン報告、チンデマン報告、ロンドン報告など、EPC 機構の整備・充実を図る諸報告もまた、一様に EPC における EC 諸機関の参加の増大と権限の強化を支持している。

それにも拘らず、EPC が政府間協力を原則とする以上、今日なお、そこにおいて EC 諸機関 (委員会さえ!) が行使しうる影響力に何らかの限界もしくは制約が存在するであろうことは、想像に難くない。

以上の観点から、本稿では、EPC 機構 (もしくは EPC 関係の諸会議) において、EC 委員会がいかなる立場で参加し、いかなる役割を果たし、いかなる限界を負っているかを中心に考察することにした。また、最後に、この「政治協力」が将来 EC の共通外交政策として昇華・発展する可能性についても若干言及したい。

なお、本稿は、1984年10月28日に開かれた日本国際政治学会分科会報告「欧州政治協力 (EPC) と EC 委員会の関係」を中心に加筆・修正したものである。

註1) Background Report, ISEC/B38/78, 19 May 1978, p. 1.

1. ヨーロッパ政治協力 (EPC) について

本論に入る前に、EPC の概観を明らかにしておきたい¹⁾。

a) 定義づけ

EPC とは、一応、EC 加盟諸国の自発的な政府間協力の緊密化により、それら諸国間の外交政策の調整を円滑化し、以て国際社会における EC の集団的影響力の増大を図る活動と行うことができるであろう。

b) 沿革

1950年代初頭におけるヨーロッパ防衛共同体 (EDC) 及びヨーロッパ政治共同体 (EPC) の両構想、1960年代初頭における第一次・第二次フーシェ案の挫折以来、ヨーロッパ政治統合の領域には、むしろ空白の時代が続いたと言わざるを得ない。

この低迷期の打開を図ったのが、ハーグ首脳会議 (1969年12月1～2日) である。同会議は EC の「完成・拡大・強化」という三つの旗印を掲げ、「拡大の枠内で政治統合の問題において進歩を達成するための最良の方法を検討するよう」²⁾ 各国外相に指示した。それに対する外相会議の回答が、ダヴィニオン委員会における検討を経て提出された「ルクセンブルク報告」(1970年10月27日) である。

ルクセンブルク報告は統合の目標に対して控え目で、「これ以上慎重な、これ以上拘束力の少ない協定を起草することは困難であろう!」³⁾ とさえ言われる。同報告に基づいて発足した EPC は、したがって、EC 諸国間の外交政策の協調を図るものではあるが、その方法はあくまでも主権国家間の政府間協力によるものであり、決して EC 共通外交政策の実現を目的とするものではない。そ

の目的は、単に「a) 定期的な情報交換及び協議により国際政治の主要問題に関する相互理解の増進を確保し、b) 意見の調和、態度の協調を図り、可能かつ望ましいと思われる場合、共同行動の促進に努め、より団結を強化する」(ルクセンブルク報告第2部第1節) ことにある。

コペンハーゲン報告(1973年7月23日)は、基本原則においてルクセンブルク報告と同一であるが、EPC 構造の強化とその目標の明確化を図り、「各国は、一般原則として、政治協力機構の枠内において同胞諸国と事前に協議することなく最終的立場を採択しないことを約束」(コペンハーゲン報告第2部第11節) した点が注目される。

パリ首脳会議(1974年12月9～10日)は、前回同地で開催された首脳会議(1972年10月19～20日)と同様、国際社会における EC の発言力の強化を強調し、より野心的に「ヨーロッパ共同体の利害に関わる国際問題の万ゆる領域において次第に共通の立場を採択し、外交政策を調整」(同会議最終コミュニケ第4節) すべきことを謳いあげた。なお、同会議を契機として、従前の首脳会議がヨーロッパ理事会(European Council) として制度化されたことは、ヨーロッパ統合史上特筆に値するであろうが、そのことの意義についてはのちに言及(下記52,57頁) することとしたい。

このパリ首脳会議によって委託を受け、ベルギー首相レオ・チンデマン(Leo Tindemans) が作成したのが、チンデマン報告(1975年12月29日)である。この報告は、連邦主義者としてのチンデマンの個人的立場にも拘らず、理事会の委託により作成されたという事情から、「彼の提案が控え目すぎると考える人々からも、野心的すぎると考える人々からも批判され⁴⁾、結局その提言は何ら顧慮されることがなかった⁵⁾。

ロンドン外相会議の結果発表されたロンドン報告(1981年10月13日)は、「政治協力が EC 全加盟国の外交政策における中心的要素にまで発展」したこと、そして今日「第三国から国際関係における一つの凝集的な力(a coherent force) と見做されつつある」(ロンドン報告第1部) ことを評価している。しかも同報告は EPC の現状に満足することなく、その強化のために多くの有益な具体的提言を行っている。この点については、本稿第4章において改めて論及するであろう。

c) 機構

EPC 機構において中核をなすのは、外相会議(Conference of Foreign Ministers) である。外相会議は、もともと「少なくとも6ヶ月毎に1度」(ルクセンブルク報告第2部第2節第1項) 会合するものとされたが、1972年のパリ首脳会議において、年4回会合すべきことが合意された(同会議最終コミュニケ第14節)。また、このような公式会議以外に、6ヶ月毎に Gymnich-type の外相会議が開催される。これは1974年、ドイツのギムニッヒ城において開始された非公式の外相会議で、「公式の議題をもたず、公式の解釈も行わず、議長国の書記以外いかなる職員も出席しない」。(ロンドン報告第2部第3節) その他、EC 閣僚会議、国連会議など諸々の国際会議を利用して、今日、外相たちは頻繁に政治協力関係の議題について討議を重ねており、それに伴って EPC の実質的な重要性が増大してきた。

外相会議は、「外相が状況の重大性または当該問題の重要性に鑑みて正当と考える場合、首脳会議(Conference of Heads of State or Government) に代えることができる」。(ルクセンブルク

報告第2部第2節第2項)その後、パリ首脳会議(1974年12月9～10日)におけるジスカールデスタン大統領の提唱により、首脳会議はヨーロッパ理事会(European Council)として制度化され、年3回開催されている。同理事会の主たる任務は、EPC機構の頂点として、EPC・EC両機構を調整し、統轄することにある。もっとも、各国首脳は国内・外の諸問題に対処するためつねに多忙であるが故に、ヨーロッパ理事会は「単に進むべき道を示し、一般的戦略を定めうるのみ」⁶⁾との声もある。EPCが「宣言外交」‘declaratory diplomacy’⁷⁾の域を出ないと言われるのは、主としてこのためである。

これら国家首脳および閣僚級の会議における決定は、すべて全会一致によって行われる。各国はその決定に従うべき道義的義務を負うが、それに従うか否かは自由であり、一切拘束を受けない。さらに、官僚制を忌避するため⁸⁾、EPC機構の運営を担当する中心的機関(政治事務局)は存在しない。このため、実質上EPCの事務局としてEPC会議を準備し、その進行過程における調整役を務めることは、理事会議長国の役割となる。議長国は各種のEPC会議をオルガナイズするとともに、ヨーロッパ議会、国連の如き国際会議及び第三諸国との接触に際して、「加盟国全政府のスポークスマン」⁹⁾としての地位を占める。このように議長国の役割は、加盟各国とりわけ小国にとって加重負担となりつつあるが、反面、国際舞台における小国の役割を保障する機会を提供していることも事実であろう¹⁰⁾。

政治委員会(Political Committee)は、EPCの「神経中枢」‘nerve centre’¹¹⁾として機能し、閣僚会議を準備するとともに、専門家グループを指導・監督する責任を負う。同委員会は各国外務省政務局長より構成され、少なくとも毎月1回会合する。

作業グループ(working groups)は、EPCの運営委員会に相当する。それは、特別の諸問題を取扱うために政治委員会の管轄下に設置されるもので、同委員会の委任を受けて活動し、同委員会に対して報告義務を負う(ルクセンブルク報告第2部第3節第3項)。大抵の場合、各国外交官により構成され、年100会期以上の会合をもち、重要国際問題の分析に努めている。この作業グループは、特定領域(アフリカ、アジア、地中海、中東、ラテン・アメリカ、東ヨーロッパ)を取扱う作業グループ、特定問題(CSCE、国連、国連と軍縮)を取扱う作業グループ、特定の職務(外務省典礼局長、通信局長、または法的協力を扱う法務省高級官僚)を取扱う作業グループに分類される¹²⁾。

連絡官グループ(Group of Correspondents)は、加盟各国の外務省職員から構成される。その主たる任務は、「閣僚会議及び政治委員会において到達される結論の要約を作成すること、とくに政治委員会を準備するために同委員会により委託される特定の諸問題を検討すること、及び、政治協力の履行に当ること、並びにEPCの機構上の諸問題や一般的性質の諸問題を研究すること」(コペンハーゲン報告付属文書)である。個々の連絡官は、各国外務省政務局長の監督下に置かれている。連絡官グループは政治委員会の活動を準備する点で、機構上、同委員会のサブ・グループとして位置づけられるが、各国外務省において個々のヨーロッパ問題に関するナショナルな側面を検討する、その機能面において、COREPERの行動グループ(action groups)に匹敵する。

COREU (European Community Telegram Network, 略称は、フランス語名 “correspondance européenne” に因む。) は、10ヶ国間の恒常的接触を維持するためのテレックス通信網であり、週100回以上利用され、各国外務省間の「同僚意識」‘collegiate sense’¹³⁾ を高めることに貢献している。COREU を通して伝えられる通信内容は、新しく出された宣言の草案、ヨーロッパ議会議員による文書質問に対する回答、近々開催される EPC 会議への出席 (予定) 者名、特定の外交政策問題に関する調整、さらには特定国・特定個人に対するビザ発給の是非など、多岐に亘る¹⁴⁾。COREU は、まさに「会議の代りにはならないが、会議間のギャップを埋めるための効果的な方法」¹⁵⁾ なのである。

このほか、加盟国大使も非加盟国各都市において定期的に会合し、「とりわけ危機に際して協調行動をとる」ことに努めている。また、議長国大使館は「外交の動向や情報交換において10ヶ国のスポークスマンとして」¹⁶⁾ 活動する。さらに各国外務省も「恒常的な情報交換」¹⁷⁾ に努めているが、政治協力発展のためには、省内における政治局と経済局とのいっそう緊密な協力が望まれる¹⁸⁾。

d) 活動領域

EPC 発足以来、同機構の枠内において取扱われてきた問題領域は、以下の通り広範に亘る。

全欧安保協力会議、ユーロ・アラブ対話、中東・地中海問題、テロリズム抑止条約、反アパルトヘイト政策、開発途上国におけるヨーロッパの役割、ソ連のアフガニスタン侵略、ベトナムのカンボジア侵略、ポーランド問題、イラン・イラク戦争、テヘラン・アメリカ大使館人質事件、対 ASEAN 政治関係改善、フォークランド紛争、ナミビア・ザンビア・ジンバブエなどの独立問題、バングラデシュ国家承認、その他首脳会議の準備など。

一方、原則として伝統的に EPC の対象外とされてきた問題領域も、いくつかある。

- 北アイルランド……加盟国間の対立を招く問題
- 西ベルリン……利害関係国のみで論議
- マグレブ諸国……EPC において取扱われない根拠は不明
- EFTA 諸国及び北アメリカ……調整不要なほど容易と考えられ、どの作業グループによってもカバーされない(前頁)。
- 国連安全保障理事国としてのイギリス・フランスの立場……安保理における表決について、イギリス・フランスは他の EC 諸国と協議しない。
- 海洋法……国連海洋法会議において討議
- UNESCO における調整
- 安全保障・防衛……EPC と NATO を明確に区別するため¹⁹⁾。

今日、EPC の活動領域はいっそう拡大される傾向にある。たとえば、加盟諸国における抵抗が最も大きいと予想される防衛問題についても、ロンドン報告は、EPC の柔軟かつ現実的なアプローチの結果、「安全保障の政治面に関係する 若干の重要な外交政策問題を政治協力の枠組内において討議することができるようになってきた」(ロンドン報告第 1 部) 事実を確認しているのである。

ただ、EPC の活動領域の「拡大」が直ちにその発展もしくは強化を意味するのか、否か。従来

EPC の枠内において取扱われてきた問題の「多くは、もともと議論の余地が少なく、直接加盟国の重大な利益を侵犯するものではない。1973年のアラブ石油禁輸や今日のアフガン問題のように、深刻な危機が生ずれば、9ヶ国は共通の立場をとることが困難となる」²⁰⁾ との見方もある。同じく、「討議された問題の数より、協調した活動から推しはかれば、ダヴィニオン委員会の達成はささやかである」²¹⁾ とも言われる。これらの厳しい指摘は、あるいは反論することのできない事実かもしれない。

しかしながら、一方、EPC を支える各機関において、あるいは各国外務省において、このような壁を打ち破る努力が恒常的に行われている。コペンハーゲン報告やロンドン報告などの諸報告における勧告の実施を通して、政治協力がいくつかの点において強化されてきたことも、事実である。これら両面を含めて、EPC の成果は総合的かつ公平に評価されなければならないであろう。本稿では、EPC に関する評価ならびに展望については、終章に譲りたい。

註1) EPC の沿革その他全般について、下記参照のこと。

田中素香「欧州統合——EC 発展の新段階」(第13章)有斐閣, 1982年。

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。

アン・ダルトロップ著, 金丸輝男監訳「ヨーロッパ共同体の政治」有斐閣選書 R, 1983年, 90~93頁。

2) Bulletin of the European Communities 3 (1970) : 9.

3) European File 13/83, Aug.—Sept. 1983, p. 2.

4) P. テイラー著, 拙訳「欧州の声がひとつになる時——EC の対外関係」啓文社, 1981年, 44頁。

5) チンデマン報告について詳細は下記参照のこと。

片山謙二編著「EC の発展と欧州統合」日本評論社, 1977年, 38~52頁。

6) Carol C. Twitchett, "The EEC and European Co-operation," in Kenneth J. Twitchett ed., European Co-operation Today, Europa Publications Ltd., 1980, p. 69.

7) ヨーロッパ理事会の「宣言外交」の傾向性とその意義については、下記参照のこと。

Christopher Hill, "Changing Gear in Political Co-operation." The Political Quarterly, Vol. 53, No. 1, Jan.~Mar. 1982, p. 48.

8) EPC における官僚制の忌避については、下記参照のこと。

Douglas Hurd, "Political Co-operation," International Affairs, Vol. 57, No. 3, Summer 1981, p. 388.

9) European File, op. cit., p. 4.

10) 日頃ヨーロッパ統合の推進に積極的な小加盟諸国も、このため、その促進に寄与しうるかもしれない政治協力事務所の建設には、別の思惑を抱くフランスと共に、反対していることが注目される。Christopher Hill, op. cit., p. 51.

11) European File, op. cit., p. 4.

12) Hermann da Fonseca-Wollheim, Ten Years of European Political Cooperation, Brussels, March 1981, pp. 4~5.

13) Carol C. Twitchett, op. cit., p. 68.

14) Hermann da Fonseca-Wollheim, op. cit., p. 5.

15) Douglas Hurd, op. cit., p. 388.

16) Hermann da Fonseca-Wollheim, op. cit., p. 6.

17) Background Report ISEC/B9/80, op. cit., p. 1.

18) Reinhardt Rummel, "The Future of European Political Cooperation," in David Allen, Reinhardt Rummel and Wolfgang Wessels eds., European Political Co-operation : Towards a foreign policy for

Western Europe, Butterworth Scientific, 1982, p. 161.

- 19) これらの除外項目については, Benedict Meynell, "Political Cooperation among the Member States of the European Communities," Yearbook of European Law, Vol. 1, 1981, p. 370 参照のこと。EPC の活動領域から軍事・防衛問題が除外されてきたのは, とくにフランスおよびアイルランドの要求による。Hermann da Fonseca-Wollheim, op. cit., p. 9.
- 20) Background Report, ISEC/B9/80, 21 Feb. 1980, p. 2.
- 21) Robert Mc Geehan, "Seeking to speak with a single voice", European Community, Feb. 1973, p. 9.

2. EPC と EC との一般的関係

ヨーロッパ政治協力 (EPC) の最も顕著な特徴は, それがローマ条約上の法的基礎をもたないことであろう。EPC は「ローマ条約の精神に沿う」¹⁾ ものではあるが, 「その法的基礎を規定する条約や規則はなく, 一連の報告や会議を通して, 自発的な基礎の上に発展」²⁾ してきたのである。

こうして EPC は, ローマ条約上の基礎の上に立つ EC 諸機関の枠外に置かれ, EC がローマ条約の枠組内に含まれる技術的・経済的問題——いわゆる「ロー・ポリティクス」——を取扱うのに対し, EPC はより高度の政治的次元の問題——いわゆる「ハイ・ポリティクス」を取扱うものとして, 意図的に区別された。

このような区別を典型的に物語る有名なエピソードがある。——1973年7月23日の朝, 9ヶ国外相は訪欧中のニクソン米大統領と討議すべき問題を検討するため, コペンハーゲンに集った。そして同日午後, 国際貿易交渉 (ニクソン・ラウンド) に関する問題を討議するため, 空路ブラッセルに向かった。すなわち, 同一メンバーで会議するにも拘らず, あえて会場を移すことにより, 午前中は EPC 外相会議として, 午後は EC 閣僚理事会として, 外相たちが「キャップをかぶりかえた」というのである³⁾。

このような区別が殊更に強調されたのは, 主としてフランス (とくにド・ゴール派) が共同体権限がローマ条約の枠組を超えて拡大することを恐れ, EC と EPC とを別枠・別体系のものとすることによって EPC を各国の政治的統制下に置くことに固執したためである。実際には「こんな区別を実質的な政策領域に適用することは, ますます困難」となっていたにも拘らず, フランス政府は, 「74年までこの理論的区別の維持にこだわり」, とくに「EC委員会が『政治協力』に関与することは, 最初強い抵抗」⁴⁾ を受けた。

フランス政府のみならず, 当初, 多くの加盟諸国外交官もまた, EPC 諸会議への EC (委員会) の参加に対して消極的な態度を示した。EC 委員会の官僚機構が生み出す莫大な広報資料が物語るように, EC 活動はまさに青天白日の下に置かれている。各国外交官たちは, 委員会を通して, 高度の政治性をもつ EPC 活動の機密が漏洩されるであろうことを恐れたのである。したがって, EC 委員会の側でも, EPC への関与が深まるにつれて, EPC の機密保持に留意し, 適切な構造上・手続上の機構を確立し, EPC 関係者の不安の解消に努めてきた (下記62頁)⁵⁾。

このような事情から, EPC への EC の参加もしくは関与は, EPC 発足の当初きわめて制限され

たが、両者の関係が皆無であったわけではない。ルクセンブルク報告によれば、「閣僚の仕事が EC 活動に影響を及ぼす場合、EC 委員会は自らの見解を知らせるために招聘される」(同報告第 2 部第 5 節) ことになっていた。——その際、EC 委員会に課せられた制限は、同委員会が閣僚級のすべての会議に参加しうるのでなく、それが EC 活動に影響を及ぼす場合に限られること、そして単にゲストとして「招聘」される立場にあり、自ら会議において決定権を行使できないことである(下記59~60頁)。

また同報告によれば、「政治統合に民主的な性格を付与するため」、ヨーロッパ諸国民の意思を代表するヨーロッパ議会の政治委員会 (Political Commission) と閣僚との懇談会 (colloquy) が年 2 回開かれ、「外交問題に関する協力の枠組内において協議対象となる諸問題を討議」(同報告第 2 部第 6 節) するものとされた。この会議は、非公式かつ自由な意見交換の場である。

さらに同報告によれば、理事会議長はヨーロッパ議会に対して、年 1 回 EPC 活動における成果について口答報告を行うこととされた。(同報告を第 3 部第 4 節)。——これに対するヨーロッパ議会の不満は、概ね、「予め印刷されていない私的な談話では、何も明らかにならない」「議会はつねに決定に対して影響を及ぼす機会をまったく与えられることなく、既成事実と直面させられる」⁶⁾ ということばに集約されうるのであろう。(因に、コペンハーゲン報告以後、この懇談会は年 4 回開催されており、ヨーロッパ議会議員は、文書または口頭の質問を理事会議長に対して提出できる。これに対する議長の回答は、通常、文書によって行われる。)

72年10月のパリ首脳会議において、各国首脳は、「ヨーロッパは国際関係において自らの声が傾聴されうようにならねばならない(最終コミュニケ)」と言明した。また彼らは、この目的を達成するため、経済政策と外交政策の相互依存性に留意しつつ、「建設中の EC 諸政策の国際政治的含蓄とその影響を考慮しながら、中・長期の共通方針を作成すべきこと、さらに「共同体活動に直接関係する諸問題において、EC 諸機関との密接な接触が維持される」(同コミュニケ第14節) ことに言及した。「70年代末までに、すでに署名された諸条約を最大限考慮しながら、加盟諸国の全体的・複合的な諸関係をヨーロッパ同盟へと改組する」(同コミュニケ第16節) との崇高な目標を明確に表現したのも、同首脳会議においてであった。

翌年 7 月のコペンハーゲン報告は、このパリ首脳会議における各国首脳の政治的意思を再確認しつつ、EC 諸機関との関係の緊密化についていっそう具体的に言及した点が注目される。ヨーロッパ議会の政治委員会構成員と閣僚との懇談会が、年 2 回から 4 回へと増加・変化されたことは、その一例である(同報告第 2 部第 10 節)。また、同報告は、ルクセンブルク報告の記述(上記)に従って、「議題が EC 活動に影響を及ぼす問題の検討を準備する場合、EC 委員会が閣僚会議、政治委員会及び専門家グループの会期に招聘されてきた」ことを明記し、そのような議題の一例として CSCE の経済的側面及びヨーロッパ理事会の将来の役割を挙げている(同報告付属文書)。但し、同報告は、EC と EPC との緊密性を認めつつ、基本的には両者の「二分法」'dichotomy' から脱却できていない。すなわち同報告は政治協力機構を「国際政治問題を政府間レベルで取扱う」ものとし、「ローマ条約において加盟諸国により与えられた法的言質を基礎とする」共同体諸機関とは明

確に「区別」している(同報告第2部第12節)。

このような二分法が次第に困難となり、「あのようなきわめつきの馬鹿馬鹿しさから脱皮」⁷⁾ するようになった直接的要因としては、第一に、ジスカールデスタンがフランス大統領に就任して以来、ヨーロッパ政治統合に積極的な姿勢を示したことが挙げられる。とくに、74年12月のパリ首脳会議の折、彼の提案によって従来の首脳会議がヨーロッパ理事会として制度化されたことが想起されねばならない。同理事会の創設こそ EPC と EC との二分法超克のシンボルであり、今日それは両者間の包括的調停者としての役割を十分に果たしている。「政府首脳の公的役割の認識を通してヨーロッパ統合過程に新鮮なはずみを与えよう」⁸⁾ としたジスカールデスタンの思惑は、その限りにおいて成功したと言えるであろう⁹⁾。

EC と EPC との区別を困難とした第二の直接的要因は、ヨーロッパ統合の推進を希望しつつ、「自国官僚制の資源が限られているため、EC 委員会をいっそうの情報源として利用」¹⁰⁾ しようとする、アイルランドなど小国の意志であった。

けれども、EC と EPC との形式的区別を実質的政策領域に適用することを困難としたのは、これらの直接的要因より、むしろ現実の国際情勢の変化と国際問題の複雑化といった、間接的要因ではなかったろうか。オイルショック後のエネルギー政策、地中海・中東政策、全欧安保協力会議などの問題は、まさしく外交政策と経済政策の緊密な関係を示す好例であり、それら諸問題において政治と経済の要素を分離・抽出することは、おそらく不可能とさえ思われる。そこでキャリントン卿は言う。「ここ数年、経済政策と外交政策はシャム双生児であるとの認識が高まってきた。……政治と経済は跛行的ではなく、同時に進められることが大切である。」¹¹⁾

1981年10月のロンドン報告は、そのような認識をいっそう高めるのに役立った。同報告により、議長国は必要な場合、「若干の問題について政治協力側の討議と共同体側の討議との調和を確保」する責任を負わされ、同時に EC 委員会は「既存の規則および手続きの枠組内において完全に政治協力に参加する」(同報告第2部第12節)ことが認められたのである。

もっとも、ここにいたるまでに EPC・EC 両機構の間に厳しい緊張関係が存在したであろうことは、容易に推察されうる。EPC の発足当初、EC 委員会は、新たに開始された EPC における政治的リーダーシップにより共同体固有の権限が浸食されるのではないかとの不安を隠蔽することはできなかった¹²⁾。逆に、EPC の側では、とりわけ加盟各国がその主権に対する共同体による拘束力の増大を恐れたことは、周知の通りである。ある意味では、両機構間における適度の協力と適度の緊張が、両者の調和的発展を可能ならしめたときえ言うことができるかもしれない。

いまや、EC と EPC との相互依存関係がいっそう深まりつつあることは、疑いの余地がない。「国際的に EPC に信頼を与えたのは EC」であり、「パッとしない EC に、内容的にバラ色の光を与えたのは、EPC のロマンチックな、アド・ホックな華麗さである」¹³⁾ とは、Benedict Meynell の言であるが、言い得て妙ではないか。一方で EPC は、EC のローマ条約その他共同体法に基づく権限と制度と財源と、さらにはその経験を利用することにより、他方で EC は、域内における統合の停滞にも拘らず、EPC 諸会議がもたらす対外的な一体性のイメージを自らのものとするこ

により、両者は、相互に補完しあいながら共存してきたと言えよう。

もともと EC は単なる経済的存在ではなく、同時に政治的かつ国際的存在でもある。共同体の経済統合が進展すればするほど、EC は純粹の経済的存在ではあり得なくなるであろう。たとえば Douglas Hurd 英外相は、共同体とルーマニアやユーゴスラヴィアとの連合協定は、「ヨーロッパの東西関係に対するアプローチの一環」を示すものであり、また、ロメ協定へのジンバブエの加入、ならびに同国に対する EC (加盟諸国) による援助は、ヨーロッパが南アフリカに対していかなる発展を希望するかの政治的声明でもある¹⁴⁾ と述べている。このように共同体における政治と経済の区分が殆んど不可能である以上、共同体と政治協力もまた不可分・一体であることを避けることはできない。ハード外相は指摘する。「イギリスでは、政治協力のことはローマ条約に規定されていないのだから、共同体を脱退しても政治協力には参加できるとの考え方があるが、それは不可能だ。EC と EPC は、論理的にも制度的にも切離すことができない¹⁵⁾。もっとも、両者が不可分・一体であるからと言って、直ちに、あるいは近い将来において、EC の中に EPC が吸収されるものと期待することは許されないであろう。この点について無理を冒せば、EPC と EC との今日の協調関係は直ちに崩壊するかもしれない。その意味において、EPC はいわば、加盟国のナショナルな意識とヨーロッパ統合主義者との間に見出しうる、現状において唯一可能な妥協点であると言いうことができよう。EPC の現状において、「みんな、ほどほどに幸せ」‘everyone is reasonably happy’¹⁶⁾ なのである。

註1) Background Report ISEC/B9/80, op. cit., p. 1.

2) European File 13/83, op. cit., p. 2.

3) Gianni Bonvicini, “The dual structure of EPC and Community activities: problems of coordination”, in David Allen, Reinhardt Rummel and Wolfgang Wessels eds., *ibid.*, p. 36. 但、同著によれば、議長国デンマークがこのように厳密な態度をとったのは、単に EC・EPC 区別の原則論のためでなく、Anderson 外相と Moorgard ヨーロッパ問題担当相との連絡不足によるものであった。

4) David Allen, “The Euro-Arab Dialogue”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 16, 1977-78, p. 324.

5) Hermann da Fonseca-Wollheim, op. cit., p. 15.

6) Document 427/77, P. E. 50. 829/fin.

7) Douglas Hurd, op. cit., p. 392.

8) Gianni Bonvicini, op. cit., p. 34.

9) 但し、ジスカールデスタンが目標としたところは、あくまでも政府間協力強化の方向であり、また、彼が4大加盟国による「総裁政府」‘directoire’の主唱者として物議を醸したことも、考慮に入れておく必要があるであろう。

10) Gianni Bonvicini, p. 36.

11) Lord Carrington, “European Political Co-operation: America should welcome it”, *International Affairs*, Vol. 58, No. 1, Winter 1981/82, p. 3.

12) より具体的には、常駐代表委員会 (COREPER) と政治委員会との確執が興味おかい。周知の通り、EC 機構において COREPER は本質的に国益代表機関であり、閣僚理事会と EC 委員会との間の「フィルター」役を務める過程において、EC 委員会と応酬しあうこともしばしばあるが、EPC 機構においては、同じ EC 機関として協調しあう。ところで、COREPER と (EPC) 政治委員会の代表は、ともに外務省職員であるが、

ボンヴィシニーによれば、外務省内における彼らの重要性和閣僚理事会に対する関係は異なり、かつ公的に区別されることが多い。そのため多くの場合、「所与の問題を取扱う上で、互いの権限をめくり、ある程度のジェラシーや紛争がみられる」という。Vianni Bonvicini, op. cit., p. 41.

- 13) Benedict Meynell, op. cit., p. 380.
- 14) Douglas Hurd, op. cit., p. 392.
- 15) ibid., p. 392.
- 16) Christopher Hill, op. cit., p. 50.

3. EPC における EC 委員会の役割と限界

——EPC 機構における参加状況を中心に——

EC においてヨーロッパ政治協力 (EPC) に対する全般的責任を負うのは、EC 委員会委員長並びに事務局であり、草案の準備その他運営上の責任は、委員会対外総局と開発総局が負う。閣僚理事会はまったく関与しない。EPC 会議における決定は、Official Journal ではなく、Bulletin に発表される。以下本章では、とくに EPC 機構における EC 委員会の参加状況を中心に、その役割と限界を究明してみたい。

ルクセンブルク報告およびコペンハーゲン報告に示される通り、EC 委員会は EPC 諸会議 (ヨーロッパ理事会、外相会議、政治委員会および若干の専門作業グループの会議) に「ゲスト」として招聘される (前記56頁)。その際、EC 委員会に課せられた制限は、すでに述べた通り、第一に、同委員会が参加しうるのは会議の議題が「EC 活動に影響を及ぼす場合」に限られているということ、第二に、単に「ゲスト」として招聘される立場にあるということである (56頁)。1974年以来、委員会の参加しうる幅は次第に広がり²⁾、81年10月のロンドン報告において政治協力のすべての会議に「完全に」'fully' 参加することが確認された (57頁)。但し、ここに「完全」とは、すべての EPC 会議に参加しうるということの意味するものであって、ゲストとして参加するという委員会の地位に影響を及ぼすものではない。

Hermann da Fonseca-Wollheim が述べるところを要約すれば、EPC におけるゲストとしての EC 委員会の役割は、概ね次のようである。

- 1) EPC の討議に参加し、EC 側の考え方を伝える。
- 2) 情報や自らの経験の詳細を提供する。
- 3) 時々、決定の履行を助ける。
- 4) EPC 機構による侵害から EC 権限を守る²⁾。

要するに、EC 委員会は EPC 諸会議において、意見は述べるが決定 (すなわちコンセンサスの形成) には参加しないということである。今日、EC 委員会はすべての EPC 会議に参加し、決定に先立つすべての討議——すべての決定作成過程——に影響を及ぼしうるのであるから、表決に参加しないからといって、その役割を過小評価することは許されない³⁾。

反面、今日なお、ゲストとしての地位から生ずる EC 委員会の限界もまた、無視することはでき

ないであろう。

第一に、EC 委員会の政治協力への参加は明確な規則に基づくものではなく、単に不確かな慣行による。そこにおいて単にゲストとして参加し、EC の慣行を説明し、自らの意見を述べるに留まる場合、委員会が真に参加の権利を有するとは言い難い⁴⁾。

第二に、この場合当然ながら、EC 委員会は、万事全会一致によって行われる EPC 会議の決定を拒否する権限をもたない⁵⁾。

第三に、EC 委員会は EPC 会議において情報を提供し、決定作成過程に参加するが、自ら発議・提案することは殆んどない（それは議長の役割である。）⁶⁾

第四に、EC 委員会は EPC 会議にゲストとして「大目にみて参加させて貰っている」のが実状であるので、それらの会議で得た情報を利用する場合、慎重にならざるを得ない⁷⁾。このように遠慮がちな委員会の態度は、他の場合にも見出される（本頁および62頁）。

第五に、以上総じて言えば、EC 委員会は EPC 会議において補助的な任務を果たすのみで、その活動領域は今日なお——そして、おそらく今後も——本質的には EC 諸機関固有の活動領域（いわゆるロー・ポリティクスの領域）に限定されている。

以上、「ゲスト参加」が一般に意味するところについて要約を試みたが、次に、EPC 機構における EC 委員会の参加状況について、より具体的に検討してみよう（EPC 機構については、前記51～53頁を参照のこと。）

ヨーロッパ理事会と外相会議は、それぞれその目的・任務ならびに構成を異にするが、それらに対する EC 委員会の対応は同一であるため、ここでは両者を一括して取扱いたい。これら閣僚級会議には、EC 委員会委員長もしくは対外関係に責任を有する委員（大抵の場合、対外関係総局担当の委員、そして討議される議題により時々開発総局担当の委員）が定期的に参加する（正確には、EC としての意見を知らせるために招聘される）。すでに述べたように、73年末まで、EC・EPC 両機構は政治的意図により厳密に区別されていたため、閣僚級の諸会議に EC 委員会を招待するか否かは、理事会議長の意思ならびに彼が他の加盟諸国の外相たちを説得しうる能力に左右された⁸⁾。当初、EC 委員会の参加は、EC 固有の権限に関連する議題が審議される場合に限られたが、74年以降すべての閣僚級会議に EC 委員会代表が出席するにいたり、そのことがロンドン報告において明確に確認されたことについては、すでに述べた通りである（57、59頁）。

EC 委員会の、EC 閣僚会議における地位と EPC の閣僚級会議における地位は、自ずから異なる。「ヨーロッパ政治協力の10年」が明らかにするところによれば、前者の会議では、委員会は「共同体スポークスマンとしての地位にあり、理事会議長と対面する席を占めるが、後者の会議では、議長の左側（下座）に着席する」⁹⁾。EPC 会議において、EC 委員会はあくまでも補助者の地位にあり、自ら発議・提案することはしない。それでいて前述の如き役割（59頁）を果たすため、EC 委員会の役割は「たんなるオブザーバーの地位を上回る」ものと評価されうる¹⁰⁾。しかしながら、一方で、EPC における責任と役割の分野は「法的に明確にされたことがなく、すべてが加盟諸国と理事会議長国とに任され」ているため、EPC における EC 委員会の参加は「きわめて不明確な基礎

に立ち、調整は善意によるにすぎない¹¹⁾。

ヨーロッパ政治協力の「神経中枢」と言われる政治委員会には、EC 委員会対外関係総局長もしくは副局長が出席する(CSCE 関係の議題の場合、対外関係総局長が出席する)。EC 委員会の代表が政治委員会のすべての会議に、事実上、何らの制約も受けることなく出席するようになったのは、1975年以降であり、それまでは原則として、「ローマ条約に含まれる諸問題に関わる外交政策の討議にのみ参加¹²⁾した。なお、「EEC 問題に関する政治委員会の無知が、EC 委員会との協力を妨げる場合がある¹³⁾と指摘されるが、これは従来、EC・EPC 両機構が意図的に隔絶されてきたことの結果であり、両者間の垣根が低くなり、相互の関係がより緊密化するにつれて、この種の問題は次第に解消されるものと予期される。

このように、EEC の閣僚級会議や政治委員会における EC 委員会の役割は徐々に増大しつつあると言えよう。では、より下位の諸会議における委員会の参加状況は如何であろうか。

委員会の参加状況は、作業グループのレベルにおいて「最も進歩が遅い¹⁴⁾とされる。閣僚級の諸会議および政治委員会における場合と同様、作業グループにおける EC 委員会の参加を根拠づける規則は、何ら存在しない。すべて慣行による。もっとも、CSCE の作業グループに見られるように、その参加が恒例化するケースは増加しつつある。そのような慣行の積み重ねによって、作業グループにおける EC 委員会の関与が次第に増大しつつあることは事実である。

EPC は、加盟諸国間の任意の協力にその特徴をもつ。このため、一般に EPC 諸会議では出席者は自由かつ率直に意見を交換しあうことができる。たとえば、EPC 作業グループの諸会議では、「時折、委員会職員は加盟諸国の専門家と EC 対外関係分野における諸提案の政治的意味あいについて協議する機会をもつ¹⁵⁾が、このようなことは EC 閣僚理事会の作業グループとの間では、「しばしば不可能¹⁵⁾である。なぜなら、若干の加盟国外務省が、EC は経済部門、EPC は政治部門と厳密に区別し、両者間のコミュニケーションをいくぶん制限しているからである。EPC 作業グループの場合、EC 委員会の側は必ずしも固有の領域に拘泥することなく自由に行動するが、一方、各国代表は、「自分たちが当該諸問題について十分技術的詳細を周知していないと心得ている」ので、あえて共同体レベルの問題に口出ししようとし¹⁶⁾ない。——もっとも、このことが逆に EPC 活動の進展を妨げる場合もありうる。たとえば、Phillip Taylor は、EPC 作業グループが、EC 委員会が ASEAN との間に発展させてきた関係について無知であったため、ASEAN との EPC レベルにおける協力関係につき一定の提案を作成するのに、数ヶ月を要した事実を指摘している¹⁷⁾。

EPC 作業グループにおける EC 委員会の参加にとって、いっそう本質とも言える限界は、先に述べたように、そこにおける委員会の参加を根拠づける規則がなく、単に慣行に基づくため、継続性が得られないことである。Gianni Bonvicini によれば、作業グループへの EC 委員会の参加は、以下の諸点において制限を課せられている。——EC 委員会が参加しうるか否かの決定は、ふつう各会議の冒頭に行われ、出席如何は、各国代表団による全会一致の承認を要する。特定問題の討議中、EC 委員会の出席に関して各国代表から異議が提出された場合、出席者による全会一致の合意が得られない限り、議長は次の議事項目まで委員会代表の一時的退席を求めることができる¹⁸⁾。

なお、政治委員会レベルの会議に関連して、ボンヴィシニーは、政治局長主催のインフォーマルな working dinners に招待されないことが EC 委員会に与える「奇妙な心理的特色」について、興味ぶかい指摘を行っている。委員会が各国外務省職員によるこの催しに招待されないのは、出席者が秘密の漏洩を恐れることなく、自由に意見を交換しうるための配慮によるが、その結果、委員会は EPC 機構一般におけるゲストとしての地位をいっそう強く意識し、より慎重に機密の保持に努めるというのである¹⁹⁾。

COREU のテレックス網から EC 委員会が排除されていることも、無論、EPC の機密保持に関係がある。EC 委員会は COREU に直結されておらず、理事会議長国代行としてのベルギー外務省により日々交信されるテレックスのコピーの送付を受ける²⁰⁾。そのため、委員会がメッセージの内容を知るのは、その発信後数時間を経てからであり、しかも議長在任国が情報の公開を決定した場合に限られる²¹⁾。

ロンドン報告は、政治協力過程において必要な程度に機密が保持されてきたことが、大いに EPC の成功に寄与した点を高く評価し、機密厳守の必要がある場合、各国大使館を介してペーパーが外務省に回付され、それはヨーロッパ連絡官により外務省内で配付される」(同報告第2部第6節)こととしている。

一方、EC 委員会の側では、EPC への関与が高まるにつれて、機密保持のため、一定の機構上・手続上のシステムを確立してきた。――総局の特定部局(総局 I)が(副総局長の下に)EPC との事務連絡を掌り、EPC 活動に対する EC 委員会の役割分担を調整する。同局の職員は、加盟国外交官並みの安全チェックを受ける。委員および直接関係する職員だけが議事に関する情報に接することができる²²⁾。このような機密性は EPC の最も大きな特徴のひとつであり、政府間協力の推進に大いに寄与していることは、ロンドン報告の評価を俟つまでもないが、一方、このことが長期的にみて、とくに将来の共通外交政策の形成に対する影響という観点からみれば、逆にデメリットとなる可能性も少なくない²³⁾。

なお、82年の時点で、委員会は「COREU の機密の通信網に直結されている」²⁴⁾ことが報告されている。

連絡官グループの主要任務は、一方で各国外務省において経済局長と政務局長の職務分担を調整しつつ、個々のヨーロッパ問題のナショナルな側面を検討し、他方で、当該連絡官の母国が議長国の任にある期間中、その職務の遂行を助けることである²⁵⁾。いずれにせよ、同グループは本質的にナショナルな存在であり、いかなる点においても EC 委員会が関与する機会はない。

以上検討の結果、総じて、閣僚級の諸会議に比して政治委員会が、政治委員会に比してより下位の EPC 諸会議が、政治協力に関わって EC 委員会の参加しうる余地は少ないと言えるであろう。そこでは、国家権力または国益が影響しうる余地がいっそう大きいのである。政治協力に関わる、第三国における EC 委員会の活動が低調なもの、たんに「このレベルにおいて政治協力問題をカバーしうる EC 職員が少ない」²⁶⁾という次元を超えた、おそらくはそれ以前の要因によるところが大きいのではないかと考えられる。

- 註1) Benedict Meynell, *op. cit.*, p. 371.
- 2) Hermann da Fonseca-Wollheim, *op. cit.*, p. 16.
- 3) EC 委員会対外関係総局職員とのインタビュー(1983年11月14日)においても、彼らはこの点をとくに強調した。同インタビューについては、「ヨーロッパ政治協力(EPC)に関するEC委員会職員とのインタビュー」(本号所収)参照のこと。
- 4) Gianni Bonvicini, *op. cit.*, p. 39.
- 5) Benedict Meynell, *op. cit.*, p. 370.
- 6) Hermann da Fonseca-Wollheim, *op. cit.*, p. 16.
- 7) Background Report, ISEC/B9/80, *op. cit.*, p. 2.
- 8) Gianni Bonvicini, *op. cit.*, p. 36. EC 委員会対外関係総局職員とのインタビューでは、議長国の権限はむしろ弱体であり、それが影響力をもちうるか否かは、当該議長の個人的発言力または指導力によることを指摘された。
- 9) Hermann da Fonseca-Wollheim, *op. cit.*, p. 16.
- 10) *ibid.*, p. 16.
- 11) Gianni Bonvicini, *op. cit.*, p. 42.
- 12) Robert Mc Geehan, *op. cit.*, p. 9.
- 13) Reinhardt Rummel, *op. cit.*, p. 168.
- 14) Hermann da Fonseca-Wollheim, *op. cit.*, p. 16.
- 15) *ibid.*, p. 17.
- 16) *ibid.*, p. 17.
- 17) P. テイラー, 前掲書, 105頁。
- 18) Gianni Bonvicini, *op. cit.*, p. 39.
- 19) *ibid.*, p. 38.
- 20) Hermann da Fonseca-Wollheim, *op. cit.*, p. 16.
- 21) Gianni Bonvicini, *op. cit.*, p. 43.
- 22) Hermann da Fonseca-Wollheim, *op. cit.*, p. 15.
- 23) Wolfgang Wessels, "European Political Cooperation: a new approach to European Foreign Policy", in David Allen, Reinhardt Rummel and Wolfgang Wessels eds., *op. cit.*, p. 7.
- 24) Simon Nuttall, "European Political Cooperation", in F.G. Jacobsed., *Yearbook of European Law*, Vol. 2, 1982, p. 250.
- 但し、著者は、このことは EPC における EC 委員会の新しい役割の獲得を意味するものでなく、そのゲストとしての地位は不変である、としている。
- 25) Gianni Bonvicini, *op. cit.*, p. 38.
- 26) *ibid.*, p. 39.

(以下、次号に続く。)(昭和60年2月11日受理)