

NATO議会会議（NATO PA）と「大西洋共同体」

福 田 毅

- ① 北米と欧州の民主主義諸国は、しばしば大西洋共同体を構成していると言われる。EUのような組織的実態を伴わない大西洋共同体は、曖昧な概念のようにも感じられる。北米と欧州を結びつける国際組織の中核であるNATOにしても、その役割は安全保障と政治の領域に限定されている。しかし、冷戦初期から大西洋諸国は、自分たちが1つの共同体を形成していることを明確に理解していた。この共同体意識は、ソ連の脅威、民主主義的価値の共有、エリート間の緊密なネットワークによって強く支えられていた。
- ② NATO PAとは、NATO加盟国の議員が集まり、共通の関心事項を討議する定期的な会合である。国際組織加盟国の議員によって構成される議会間組織は、議会会議と呼ばれる。議会会議というアイデアは、超国家的な議会を創設しようとした連邦主義的な欧州統合運動の産物である。この運動を背景として、西欧では、欧州審議会や欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）に議会会議が設置された。1955年のNATO PA設立にも、大西洋統合運動が深く関与していた。
- ③ 1949年のNATO創設と前後して、大西洋諸国では大西洋統合を求める運動が活発化した。米英仏といった大国は、NATOを通じた軍事的協力以上の統合を求めていなかったが、カナダやノルウェーのような国は、NATOの非軍事的な役割を重視する傾向にあった。加盟国の非軍事的協力の促進を定めた北大西洋条約第2条も、カナダの尽力によって条約に挿入されたものである。第2条は、NATO加盟国の経済や文化の領域における統合を求める大西洋統合論者の論拠となった。
- ④ 大西洋統合論者は、正式なNATOの1組織として大西洋議会を創設することも主張していた。この考えに賛同する議員も多く、1955年に初のNATO PAの会合が行われた。各種の理由からPAがNATOの正式組織となることはなかったが、冷戦期のPAは、軍事や政治だけでなく、経済や文化の領域における協力をめぐっても活発に議論を行った。
- ⑤ 冷戦後のPAの活動は注目に値するものである。冷戦後のNATOは、東側諸国との協力枠組みを構築し、加盟国を東方に拡大することで、西欧の民主的規範を東側に拡大し、欧州全域を安定化しようとしてきた。即ち、大西洋共同体を拡大しようとしたのである。NATO PAは、NATOと同様の活動を、NATOに先駆けて実施した。冷戦が終結すると、PAは、いち早く東側諸国へのアプローチを開始し、議会組織としての特性を生かして、東側諸国の議会制度や文民統制の強化を支援した。これらの活動を通じて、東側諸国の議員は、大西洋共同体への帰属意識を高めていった。NATOも、このようなPAの取り組みはNATOの活動を補完するものだとして、極めて高く評価している。

NATO議会会議（NATO PA）と「大西洋共同体」

福 田 毅

目 次

はじめに

I 議会会議の定義と特徴

II NATO PAの組織

III 冷戦期におけるNATO PA

1 大西洋共同体と北大西洋条約第2条

2 大西洋統合運動とNATO PAの創設

3 NATOとの関係強化を求めて

4 冷戦期におけるNATO PAの活動

IV 冷戦後のNATO PA

1 大西洋共同体の東方拡大

2 東側諸国との関係強化の経緯

3 ローズ=ロス・イニシアティヴ

4 中東欧以外の国との協力関係

5 その他の活動

おわりに

はじめに

本稿の目的は、NATO議会会議（NATO Parliamentary Assembly/ NATO PA）の活動の歴史を、第2次大戦終結後の大西洋共同体（Atlantic Community）の発展という視点を交えながら紹介することにある。NATO PAも大西洋共同体も、日本ではあまり馴染みの無い存在かも知れない。大西洋共同体を構成しているのは、北米と欧州の民主主義諸国である。しかし、欧州共同体（EC）や欧州連合（EU）という組織的実態を伴った欧州共同体と比較すれば、大西洋共同体は、現時点における東アジア共同体と同様に、実態の伴わない曖昧な概念のように感じられる。欧州共同体とは異なり、大西洋の枠組みにおいては、国家主権の移譲を伴うような国家統合は行われていない。北米と欧州を結びつける国際組織の中核である北大西洋条約機構（NATO）にしても、その中心的な役割は安全保障と政治の領域に限定されている。

しかし、EUのように組織化が進んだ共同体においても、その根底に「共同体意識」（sense of community）あるいは「我々意識」（we-ness）が存在しなければ、組織は機能不全に陥る。その意味では、地域共同体にとって最も重要なのは、国際組織の整備ではなく、共同体意識の共有である。そして、大西洋諸国は、自分たちが1つの「共同体」を形成しているということを明確に理解してきた。例えば、NATO創設交渉において、イギリスの駐米大使フランクス（Oliver S. Franks）は次のように主張した。「全ての問題は、北大西洋両岸に存在する利益共同体の観点から考慮されなければならない。北大西洋諸国は、どのような表面上の相違があろうとも、地理的關係以上の何かを共有している。

それは、民主主義という偉大な共通概念、社会は個人のために存在するという信念である」。続けてフランクスは、異なる政治体制を持つソ連からの「脅威は北大西洋共同体の全てのメンバーにとって共通の懸案」であると述べた⁽¹⁾。また、1951年にNATOが発表した宣言においても、「北大西洋共同体の市民は、彼らの自由を守り、民主主義・自由・法の支配という共通の財産を発展させるために、北大西洋条約の下に統合されている」ことが確認されている⁽²⁾。

冷戦期における大西洋諸国の共同体意識は、ソ連という他者の存在によって支えられていた。NATOという軍事機構が大西洋共同体の中核組織となったのも、そのためである。全面核戦争の脅威の下で、大西洋共同体とは、まさに「運命共同体」であると考えられていた。だからこそ、1970年代後半以降の中距離核戦力（INF）問題をめぐって米国と西欧のディカップリングの可能性が取り沙汰されると（即ち、米欧の運命が共同ではないかもしれないと懸念されると）、大西洋共同体は危殆に瀕したのである。

冷戦の終結は、このような運命共同体意識を消し去った。しかし、大西洋共同体は、自由民主主義的価値の共有によっても支えられていた。大西洋諸国が価値の共有を重視したのは、冷戦が単に軍事力の優越だけでなく、イデオロギー、経済、文化をめぐる闘争でもあったからだが、民主主義的な規範は、冷戦の文脈を超えて大西洋共同体のあり方を規定するものとなった。NATOが、加盟国間に戦争が勃発する可能性の極めて低い「安全保障共同体」となり得たのも、このような規範が共有されていたからである⁽³⁾。NATOの同盟内政治も、民主主義的な規範や意思決定方式によって規定されていたため、国力で劣る西欧諸国も米国に一定の影響

(1) “Minutes of the Second Meeting of the Washington Explanatory Talks on Security,” July 6, 1948, *Foreign Relations of the United States, 1948, vol.III, Western Europe*, Washington: Government Printing Office, 1974, p. 153. (以下、FRUS, 1948, 3: 153 のように略記)

(2) NATO, “North Atlantic Council Declarations,” Ottawa, 20 September, 1951, in Lord Ismay, *NATO: The First Five Years 1949-1954*, Netherlands: Bosch-Utrecht, 1954, p.201.

力を行使することができた⁽⁴⁾。冷戦期においても、NATOとは単なる軍事同盟以上の存在——「自由民主主義という集团的アイデンティティと共通の価値に基づく大西洋の安全保障共同体を制度化した」存在⁽⁵⁾——であった。

欧州・大西洋地域が他地域と何よりも異なるのは、政治家、官僚、知識人等の間に国境を越えた緊密かつ私的なネットワークが縦横に張り巡らされていることである。米欧関係史研究の第一人者ルンデスタッド (Geir Lundestad) は、「貿易、移民、旅行、文化・教育交流という形での交際を通じて、エリートの間だけでなく、ある程度は大衆の間にもコンタクトが確立され、ある種の共同体意識を彼らの中に芽生えさせた」とし、特に第2次大戦や冷戦の共通体験が1940-60年代に活躍した政治家や外交官を固く団結させたと指摘している⁽⁶⁾。欧州統合運動も大西洋統合運動も、このネットワークが無ければ国際的な広がりを持つことは不可能であった。NATOにしても、それは決して紙に書かれただけの同盟ではない。現在、ブリュッセルにあるNATO本部では、パートナー諸国を含む30カ国以上から集まった約4,200人の政府関係者や軍人等が勤務している⁽⁷⁾。各地にある軍

司令部には、約1万人の軍人が各国から派遣されている。これらの人員の多くは数年で交代するので、NATOでの勤務経験を持つ政府関係者や軍人は夥しい数に上る。このような日常的交流が各国間の相互理解と信頼関係の向上において持つ意味は、過小評価されるべきではない。冷戦終結後も、このネットワークは消滅していないばかりか、後述するように、大西洋諸国はそれを旧共産圏にまで拡大しようとしている。

もう一方のNATO PAは、一般に議会議 (Parliamentary Assembly) と呼ばれる国際的な議会議間組織の1つである。議会議とは、簡単に言えば、国際組織加盟国の議員が集い、共通の関心事項を討議し、政府間組織や各加盟国政府への提言等を行う場である。史上初めて設立された議会議は、欧州審議会の諮問議会議 (1949年設立) である。その後1951年には欧州石炭鉄鋼共同体 (ECSC) 共通議会議が、1954年には西欧同盟 (WEU) 議会議が創設された⁽⁸⁾。NATO PAも、このような流れの中で1955年に設立された組織である。第2次大戦後の西欧で議会議の設立が相次いでいることから伺えるように、議会議の設立には戦後の欧州統合運動が大きな影響を与えた。NATO PAの創設にも大

(3) Karl W. Deutsch, et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton: Princeton University Press, 1957; Ole Wæver, "Insecurity, Security, and Asecurity in the West European Non-War Community," in Emanuel Adler and Michael Barnett eds., *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, pp.69-118.

(4) Thomas Risse-Kappen, "Collective Identity in A Democratic Community: The Case of NATO," in Peter J. Katzenstein ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996, pp.365-393; Thomas Risse-Kappen, *Cooperation Among Democracies: The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press, 1995, especially pp.194-215.

(5) Risse-Kappen, "Collective Identity," p.395.

(6) Geir Lundestad, *The United States and Western Europe Since 1945: From "Empire by Invitation" to Transatlantic Drift*, paperback ed., Oxford: Oxford University Press, 2005, pp.66, 72-73. また、1954年以降毎年開催されているビルダーバーグ・グループ (米欧の政府高官や知識人が多数集まる非公式議会議) に代表されるエリートのネットワークが、「大西洋の政治文化とでも言うべきものを醸成し……、全ての西欧諸国は価値と利益を共有する1つの共同体の一部であるという意識……を強化した」という分析もある。Thomas W. Gijswijt, "Beyond NATO: Transatlantic Elite Networks and the Atlantic Alliance," in Andreas Wenger, et al. eds., *Transforming NATO in the Cold War: Challenges beyond Deterrence in the 1960s*, London: Routledge, 2007, p.60.

(7) NATO, *NATO Handbook*, 2005-06 ed., Brussels: NATO, 2006, p.73.

(8) 一般的にこれらの組織は、「諮問議会議」(Consultative Assembly) あるいは「共通議会議」(Common Assembly) のように「議会議」と訳されている。しかし、後述するように、本稿では「Parliamentary Assembly」に「議会議」との訳語を当てるため、「Assembly」は「議会議」と訳すこととする。

西洋統合運動が深く関与しており、その影響もあって、PAは軍事や政治以外の問題も積極的に議論している。

しかし、NATO PAの持つ権限は限定的で、NATOの意思決定に直接的な影響力を行使することはできない。北大西洋条約にはPAに関する規定はなく、法的に言えば、PAは各国の議員が自主的に組織した非公式な存在（NATOとは無関係の存在）に過ぎない。この点では、PAは、条約に明文の設立規定を有する欧州審議会、ECSC、WEUの各議会会議よりも不利な立場にある。しかし、この事実は、PAの存在意義を完全に否定するものではない。創設以来、PAは、同盟内の相互理解の促進や議員間のネットワーク構築に貢献してきた。更に、冷戦終結前後からは、欧州全域を安定化することを目標として、NATO本体に先駆けて東側諸国への関与を開始した。この取り組みは、他の議会会議と比較しても特筆に値するものである。

本稿では大西洋地域と東アジア地域の現状を対比することは特にしないが、大西洋統合運動やNATO PAの歴史を概観することは、東アジアにおける地域共同体のあり方や、共同体創設の必要条件を考察する上でも、一定の示唆を与えるのではないだろうか。また、冷戦後のPAの活動は、外交・安全保障の領域において議会間組織が果たし得る役割の格好のモデル・ケースとなるだろう。以下では、まずPAの歴史と活動を理解するための準備作業として、第I章で議会会議の定義と特徴を分析し、第II章で現在のPAの組織や議事手続き等を紹介する。第III章では、冷戦期における大西洋統合運動とPAの歴史を素描する。最後に第IV章では、冷戦後のPAの活動を、東側諸国への関与を中心に紹介する。

I 議会会議の定義と特徴

各国議会からの正式な派遣団によって構成される議会間組織は、一般にParliamentary

Assemblyと呼称される。日本の国会や外務省は、日本語としての語感を重視してのことであろうが、この用語を「議員会議」と訳す場合が多いが、本稿では「議会会議」との訳語を用いる。これは、有志の各国議員が個人の資格で参加する非公式な対話フォーラムと、議会からの派遣団によって構成される議会会議とを区別するためでもある。とはいえ、議会会議という言葉に公的な定義は存在しない。そこで本稿では、議会会議を次の2点によって定義する。議会会議とは、第1に「政府間の国際組織に対応する形で組織された当該組織加盟国の議会代表からなる定期的な会議」であり、第2に「政府間の正式な合意(条約等)に基づいて設立された会議、あるいは政府間組織から一定の認知を受けている会議」である。

議会会議の創設が条約に基づくものである場合、それは国際組織の正式な1機関と位置づけられるが、単に議会間の合意に基づく場合は、政府間組織からは独立した非公式の存在として扱われる。しかし、後者の場合でも、議会会議は政府間組織から一定の認知を受ける。それは通常、政府間組織からの情報提供や、相互の間における報告書や勧告等の文書のやり取りといった形で具現化される。この定義によって、政府や国際組織とは無関係に問題を討議する国際的な議員フォーラムは、議会会議の範疇から排除される。一方で、1979年以降は直接選挙が行われているEUの欧州議会も、「議会代表による会議」ではないため議会会議とは見なされない。議会会議とはあくまでも国家間の領域における存在であり、国家の枠を超えた超国家的議会と、議員フォーラムのように非公式で私的な会合との中間に位置するものである。

国際的な議会組織の創設というアイデアは、基本的には欧州統合運動の産物である。欧州統合運動における連邦主義者は、国内の制度を国際社会に投影し、国際的な行政府としての政府間組織だけでなく、各種の法規を制定し、政府間組織の行動を拘束する決定を下すことが可能

な国際的立法府としての超国家的議会を創設しようと考えた。その結果、議会議は、まず欧州審議会やECSCといった西欧の国際組織において設立されたのであった。

加えて、議会議創設の背景には、第1次大戦後に始まった外交の民主化（秘密外交の衰退）もあった。外交においても政策の透明性と国民の関与を求める流れが、国内議会の権限強化だけでなく、国際的な議会議組織の確立をも促進した。それ故、国内の議会議民主主義が成熟した西欧諸国において、いち早く議会議創設の機運が高まったのである。欧州審議会の設立条約調印時（1949年）の公式声明は、次のように謳っている。「諮問議会議は、欧州の人々の願いが形成され、表明されるための場を提供することになるだろう。これによって各国政府は、欧州の世論との接触を常に保ち続けることができる」⁽⁹⁾。この点で、議会議は、「国際場裡に行政府の民主的な統制を投影する試みを体現するもの」と評価される⁽¹⁰⁾。

しかし、後述するように、議会議の権限は限定的なものであるため、議会議の設立も、国際組織の活動の「アカウントビリティ」を完全に確保するものとはならなかった。現在では、グローバル化の進展等により国際組織の政策がますます重要となった結果、アカウントビリティの欠如が国際組織の「民主的欠陥」として問題視されるようになってきている⁽¹¹⁾。特に安全保障面での国際組織の活動は機密のヴェールが厚く、NATOや国連を通じた軍事行動につ

いては、国際組織によるアカウントビリティの欠如と、参加国政府による国内議会議でのアカウントビリティの欠如という「二重の民主的欠陥」が備わっていると言われる⁽¹²⁾。このため、近年、特に欧州では、この欠陥を修正するものとして、議会議の役割や活動が新たに注目されるようになってきている。

連邦主義者が求めるような超国家的議会議は、あくまでも理念型であり、現実世界での実現は容易ではない。その理由は明瞭で、国際社会においては政府の力が極めて強いからである。唯一の超国家的議会議と言い得る欧州議会議にしても、ようやく近年になってEU法の共同決定権や予算の承認権を獲得したに過ぎない。議会議の権限を定める主体も、結局は政府である。ところが、一般的に政府は、自らの外交政策が束縛されることを恐れて、議会議に実質的な権限を付与することには消極的である。例えば、1948年、連邦主義的統合を嫌悪していたイギリスのベヴィン（Ernest Bevin）外相は、欧州審議会諮問議会議の創設案が記載された文書に、すぐさま「気に入らない、気に入らない、このパンドラの箱の中はトロイの木馬で一杯だ」と書き込んだ⁽¹³⁾。そのため、議会議の大半は、政府間組織の単なる諮問機関と位置づけられ、国際組織や政府の行動を拘束するような決定を下す権限を与えられていない。

とはいえ、議会議の影響力は、決して皆無ではない。ここで重要となるのは、議員フォーラムとは異なり、議会議には、それと対応

(9) A. H. Robertson, *The Council of Europe: Its Structure, Functions and Achievements*, 2nd ed., London: Stevens & Sons, 1961, p.45.

(10) *Ibid.*, p.251.

(11) 例えば、「グローバリゼーションと意思決定の国際化の時代において、国際組織の民主化は根本的な課題となっており、代表制・透明性・アカウントビリティの質を改善するための新たなアプローチが必要とされている」との指摘がある。Beat Habegger, “Democratic Control of the OSCE: The Role of the Parliamentary Assembly,” *Helsinki Monitor*, 17-2 (April 2006), p.133.

(12) Heiner Hänggi, “The Use of Force under International Auspices: Parliamentary Accountability and ‘Democratic Deficits’,” in Hans Born and Heiner Hänggi eds., *The ‘Double Democratic Deficit’: Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate, 2004, pp.3-16.

(13) Lord Strang (William Strang), *Home and Abroad*, London: Andre Deutsch, 1956, p.290.

する政府間組織が存在するという点である。この相違は、議会会議における合意や提言の実現可能性に大きな影響を与える。政府の関与の無い議員フォーラムの場合、そこで採択された提言の実施について責任を負う主体が不明確である。最悪の場合、議員フォーラムの提言は、誰にも顧みられることなく霧散してしまう可能性もある。一方、議会会議は、政府間組織あるいは各国政府に対して具体的な提言を行うことができる。政府間組織にとって提言の実施は義務ではないが、多くの議会会議では、政府間組織の側が提言実現に向けた取り組みについて報告することが義務または慣例となっており、それが政府間組織に行動を促すプレッシャーとなる⁽¹⁴⁾。

また、議会会議に参加する議員個人の交渉能力や国内議会における力の大きさも、議会会議の力を左右する重要な要因となる⁽¹⁵⁾。議員は、国際組織や政府のスタッフとの非公式な交流を通じて、その意思決定に働きかけることができる。もちろん、国内議会においては、議員は各種の立法措置や予算・条約の承認等によって、より直接的に自国政府の対外行動に対して影響力を行使することもできる。したがって、議会会議の参加議員それぞれが、自国の議会を利用して議会会議の提言を履行するよう政府に促すことが、議会会議の影響力を拡大する上で重要となる⁽¹⁶⁾。このような活動を効果的に行うためにも、議会会議に参加する議員は、その問題領域に対する関心と知識を持つ有力議員であることが望ましい。例えば、NATO PAのスタッ

フは、国内議会の安全保障論議において大きな影響力を持つ元国防相や外交・安全保障関連の議会委員長等が多数参加していることが、PAの力の源泉の1つだと指摘している⁽¹⁷⁾。

一方、政府の議会会議に対する姿勢は、自国議会への姿勢と相似をなすであろう。国内政治において政府が議会議を重視しており、両者が緊密な関係にある場合、その政府は議会会議に対しても正当性を認め、好意的な姿勢をとる傾向にある。そのような政府は、議会会議が正式に採択した意見をできる限り尊重しようとするだろう。要するに、議会会議の力は、参加する各国の国内議会の力の関数だと言える。国内における議会の力と正当性が大きくなければ、議会会議も大きな力を持ち得ない。そうだとすれば、議会会議参加国の全てにおいて強固な議会制民主主義が根付いていることが理想である。

議会会議は、参加議員にとって、特定の問題に関する知識を深め、関心を共有する他国議員や政府関係者との交友関係を築く場でもある。これらの交友関係は、議員にとって貴重な情報源となる⁽¹⁸⁾。議会会議での経験を通じて専門知識や他国政府・議員の見解を学習した参加議員は、自国議会における関連問題の討議において主導的な役割を果たすことができるだろう。もちろん、知識を深める上でも、交友関係を築く上でも、当該領域に関心を持った議員が同一会議に続けて参加することが望ましい⁽¹⁹⁾。また、このような人的交流が、地域の共同体意識形成に与える影響も看過すべきではない。欧州の議会会議では、共同体意識の形成に寄与す

(14) 欧州審議会の初期の活動を分析したロバートソンは、そこで採択された条約のほとんどが諮問会議の発案によるものであった点を指摘し、諮問会議の存在が政府間交渉を効果的に促進したと主張している。Robertson, *supra* note 9, pp.248-250.

(15) A. Glenn Mower, Jr., "The Importance of the North Atlantic Assembly," *Orbis*, 21-4 (Winter 1978), p.941.

(16) J. Allan Hovey, Jr., *The Superparliaments: Interparliamentary Consultation and Atlantic Cooperation*, New York: Frederick A. Praeger, 1966, pp.93-107.

(17) NATO PAのセルダン (Zachary Selden) 防衛・安全保障委員会ディレクターへの筆者によるインタビュー (2005年12月6日、ブリュセル)。

(18) 事実、1970年に制定された米国の移民法は、米加の議員会議における私的交流を通じて得たカナダ議員からの情報に基づいて修正された。David A. Karns, "The Effect of Interparliamentary Meetings on the Foreign Policy Attitudes of United States Congressmen," *International Organization*, 31-3 (Summer 1977), p.506.

るとして、国家の枠を越えた政治グループ（超国家的政党）の結成が奨励されている。NATO PAではこのようなグループは組織されていないが、いずれにせよ議会議は政権を争う場ではないため、国内議会のような激しい対立は生じにくく、議員間の交流は極めて友好的に行われている。

一方で、特定の問題を定期的に論じるという議会議の特徴は、その組織化を容易にする。会合が定期的かつ継続的に行われるため、議会議の運営や議員の調査活動を補佐する事務局組織を整備することが可能となる。議会議が政府間あるいは議会間の合意に基づいていることは、予算の確保をも比較的容易とするだろう。また、討議事項が限定されているため、その領域に通じた専門家を議会議のスタッフとして採用することが可能となる。国内議会においては各種の問題を扱わなければならない参加議員にとって、専門性を持ったスタッフの有用性は大きい。とりわけ、国内議会の調査スタッフや資金に限界があり、国外の情報収集能力が低い国の議員にとっては⁽²⁰⁾、議会議のスタッフは貴重な資産となるであろう。

以上のような特徴からして、議会議が成功するためには、参加国が基本的な価値観（特に議会制民主主義）を共有すること、議会議が国内の意思決定において重要な地位を占めていること、参加国にとって共通の課題が存在すること、その課題に対する議会議や国民の関心が高いこと

等が必要だと言える。しかし、立法権を持たない議会議の成否を客観的に評価することが困難なもの事実である⁽²¹⁾。だからこそ、議会議の実際の活動を検証が重要となる。

II NATO PAの組織

ここでは、NATO PAの組織の概要を、主に議事規則に基づいて紹介する⁽²²⁾。まず、PAの目的は、各国議会とNATOの間のリンクを提供し、「討論を通じて大西洋の連帯感を醸成する」とこととされる。PAはNATO加盟国の議会代表によって構成されるが、代表議員の選出は「それぞれの国に最も適した手続き」で、「各国議会における政治的なバランスを反映」して行われる（規則前文）。現在の参加国はNATO加盟の26カ国、参加議員総数は248名で、人口やGNPの大きさを勘案して各国ごとに議席数が割り振られている（例えば、米は最多の36、英仏独伊は12、エストニアやルクセンブルクは最少の3）。また、参加議員には、原則として最低でも1年間は代表を務めることが要請される（1条及び別表1）。

PAを運営するのは、理事局（Bureau）と運営委員会（Standing Committee）である。理事局は、参加議員の中から選ばれる議長1名、副議長5名、会計担当1名によって構成され、最低でも年に3回の会合を持つ（5条）。議長は、PAを代表する組織のトップである（8条）。運営委員会は、理事局メンバー、各国派遣団の代

(19) 1970年代に米国で行われたインタビューによれば、多くの議員は、同じ議会議に2～3回は参加しないと外国の議員と親密な関係を築くことはできないと回答している。Ibid., p.510.

(20) 欧米諸国の間でも、この点の格差は大きい。各国の国防関連委員会を例にとれば、委員会スタッフの人数は米国の50人に対して、フランスは11人、イギリスは7人、デンマークは3人、ベルギーとノルウェーは1人、委員会の年間予算では米国の580万ユーロに対して、スウェーデンは50万ユーロ、フランスは13万ユーロ、オランダは25万ユーロ、ハンガリーは4,000ユーロである。Hans Born and Marlene Urscheler, "Parliamentary Accountability of Multinational Peace Support Operations: A Comparative Perspective," in Born and Hånggi eds., *supra* note 12, p.68.

(21) 1960年代にNATO PAを中心に議会議を研究したホヴィも、「ある者は議会議を事態の進展に大きく促進したと評価する一方で、他の者はそれらを無用の長物あるいは単なるおしゃべりの場と酷評する」として議会議の客観的評価の困難性を指摘している。Hovey, *supra* note 16, pp.3-4.

(22) NATO PA, *Rules of Procedure*, November 2006. (以下で引用するNATO PAの資料は、全てオフィシャル・サイト〈<http://www.nato-pa.int/>〉で入手可能)

表各1名、PAの各委員会の委員長によって構成される。PAの運営で実質的な役割を果たすのは運営委員会で、会合の開催日時・場所の決定、予算の監督、各委員会間の活動の調整等を行う(13-14条)。また、ブリュッセルにはPAの国際事務局があり、運営委員会が選出する事務局長(非議員)の下に、専門知識を有するスタッフや議会運営等を補佐するスタッフ(常勤約30名)が雇用されている(15条)。

PAへの参加はNATO加盟国に限定されている訳ではない。後述するように、冷戦終結後にPAは非加盟国にも大きく門戸を開放した。議事規則は、準参加国(associate members)及びオブザーバーの会議参加を認めている。両者は共に、発言権は有するが投票権を有しない。しかし、前者には報告書等の修正発議権も認められている(2-4条)。現在の準参加国は、アルバニア、アルメニア、オーストリア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、クロアチア、フィンランド、マケドニア、グルジア、モルドバ、ロシア、スウェーデン、スイス、ウクライナに加え、特に「地中海準参加国」と呼ばれるアルジェリア、イスラエル、ヨルダン、モーリタニア、モロッコの計19カ国である(ただし、ベラルーシとモーリタニアは、人権弾圧やクーデターを理由として資格停止中)。以上の国名を見ても分かるように、準参加国の多くは、NATOのパートナー諸国と重なっている。この点の重要性については、後述する。オブザーバーとして参加しているのは、オーストラリア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、エジプト、日本、カザフスタン、パレスチナ、セルビア、モンテネグロ、チュニジアと、欧州議会及び欧州安全保障協力機構(OSCE)、WEU、欧州審議会の各議会会議からの代表である⁽²³⁾。

PAの国際事務局はブリュッセルにあるが、春と秋に行われる会合は、参加国各地で開催される(1979年まで会合は年1回)。PAには、総会

と5つの委員会(政治委員会、防衛・安全保障委員会、経済・安全保障委員会、科学・技術委員会、安全保障の民生領域に関する委員会)があり、各委員会の下には適宜小委員会も設置される(31, 35条)。また、準参加国との特別の対話の場として、地中海特別グループ、NATO=ロシア議会委員会、ウクライナ=NATO議会理事会も設置されている(36-38条)。会議は原則として公開で行われ(18条)、公用語は英語と仏語で、それ以外の言語で発言する場合には、発言者が通訳の手配に責任を負う(47条)。

委員会及び小委員会においては、1名の議員が報告者として選出される。委員会の最終目的は、報告者が作成する10-20頁の報告書を採択することにある。春の委員会の討論は報告書案を土台に行われ、報告者は、この討論を踏まえて修正を行った報告書を秋の委員会に提出する。報告書は秋の委員会で最終的に採択されるが、他の委員が修正を発議することも可能である(40-42条)。ただし、報告書を実際に作成しているのは、専門知識を有するPAスタッフである。PAスタッフは報告者の意向を踏まえて原案を作成し、その後、報告者と相談して必要な修正を行う。この点について、あるPAスタッフは次のように語っている。「大半の議員にとってPAでの活動は、彼らの活動の一部でしかない。議員たちは、彼らの選挙民により深く関係する他の多くの課題をも取り扱わなければならないのだから、報告書の原案をスタッフが作成するのは当然だとも言える。議員の側も我々の能力を信頼しており、報告書作成過程では綿密な意見交換も行っている。議員とスタッフの関係は、親密かつプロフェッショナルなものだ」⁽²⁴⁾。

総会においては、宣言、勧告、決議、意見といった諸文書が多数決で採択される(23条)。規則では、各文書の性格の相違も規定されてい

⁽²³⁾ NATO PA, *NATO Parliamentary Assembly 1955-2005: 50 Years of Parliamentary Diplomacy*, Brussels: NATO PA, 2005, p.262. (以下、*NATO PA 1955-2005* と略記)

⁽²⁴⁾ セルダン防衛・安全保障委員会ディレクターへの筆者によるインタビュー(前掲注17)。

るが、実際に採択される文書の大半は決議である。これらの文書は、NATOや各国政府・議会等に送付される。

Ⅲ 冷戦期におけるNATO PA

1 大西洋共同体と北大西洋条約第2条

前述したように、大西洋共同体を支える国際組織の中核はNATOであったが、NATOの主な役割は安全保障と政治の分野に限定されていた。経済の領域では、1961年に欧州経済協力機構(OEEC)に米加が加入し経済協力開発機構(OECD)が創設されたが、その後OECDには日本やオーストラリアも加盟したため「大西洋」の色彩は薄れていった。結果として、大西洋の枠組みにおいては、EC/EUとは異なり、超国家的な統合は進展しなかった。その理由は、大西洋共同体に理念的意義以上の価値を見出し、政治・経済・文化等の諸領域における協力機関を発達させるべきだと考えた国家が、ほとんど存在しなかったからである。

第2次大戦終結直後の英仏は、西欧が米ソに対抗する第3勢力となるという構想を抱いていた。しかし、第3勢力構想は、西欧の国力衰退の深刻さが次第に明瞭となり、一方で東西間の対立も激化する中で、1940年代末までには放棄された⁽²⁵⁾。その後、西欧諸国は、大西洋の枠組みでソ連と対抗する道を選択し、米国を欧州に「招き入れた」のである⁽²⁶⁾。だが、この選択は、必ずしも西欧と米国の統合を意味しなかった。欧州統合に関して、ソ連の脅威は確かに西欧が協力する契機となったが、超国家的統

合という協力のあり方を決定づけたのはドイツ問題であったとの指摘は多い⁽²⁷⁾。西欧諸国は、西ドイツを封じ込めるために経済・政治的な統合を進めたが、それは米国の直接的な関与無しでも可能であった。ただし、西ドイツの軍事的な封じ込めには、米国の力が必要だった。それは、欧州防衛共同体(EDC)が流産し、結局NATOの枠内で西ドイツの再軍備が処理されたという事実からも明らかである。もちろん、冷戦という厳しい環境の中でECが無事に発展できたのも、米国の関与によって欧州の安全が保障されていたからであった。しかし、NATOを通じた以上の統合を米国と西欧が進める理由は、特に見当たらなかった。つまり、ドイツ問題でさえも、大西洋の共同体のあり方を決定づけるものとはならなかったのである。

(1) フランスの姿勢

1950年代頃のフランスは、大西洋主義と欧州主義の間で揺れていた。ビドー(Georges Bidault)をはじめ多くの政治家や外交官は大西洋主義者であったが、モネ(Jean Monnet)やシューマン(Robert Schuman)といった欧州主義者の力も強かった⁽²⁸⁾。しかし、欧州主義者も米国との同盟を否定していた訳ではない。フランス国内でも、西欧の大陸諸国のみでソ連やドイツに対処しなければならないような事態に陥るのを回避するためにも、欧州統合を過度に強調することには慎重であるべきだという点では、一定のコンセンサスが存在した⁽²⁹⁾。1966年にNATO軍事機構からの離脱と外国軍部隊

⁽²⁵⁾ Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement 1945-63*, New Jersey: Princeton University Press, 1999, p.68; John W. Young, *Cold War and Europe 1945-89: A Political History*, London: Edward Arnold, 1991, pp.29-30; 細谷雄一『戦後国際秩序とイギリス外交』創文社, 2001, pp.176-187.

⁽²⁶⁾ Lundestad, *supra* note 6, pp.10-11, 37-59.

⁽²⁷⁾ Klaus Schwabe, "The Cold War and European Integration, 1947-63," *Diplomacy & Statecraft*, 12-4 (December 2001), pp.31-32. See also, Geir Lundestad, "Empire" by Integration: *The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford: Oxford University Press, 1998, especially pp.137-146.

⁽²⁸⁾ George-Henri Soutou, "France and the Cold War, 1944-63," *Diplomacy & Statecraft*, 12-4 (December 2001), pp.45-46; Charles G. Cogan, *Forced to Choose: France, the Atlantic Alliance, and NATO, Then and Now*, Westport: Praeger, 1997, pp.28-29.

⁽²⁹⁾ Trachtenberg, *supra* note 25, p.117.

のフランスからの退去を決定したド・ゴール (Charles de Gaulle) も、米軍が他の西欧諸国からも去るべきだとは決して主張しなかった⁽³⁰⁾。

しかし、NATOの発足当初から、フランスはNATOに対して3つの不満を抱いていたと指摘される。それらは、NATOの枠組み内ではフランスは米国と対等の地位を得ることができないこと、アフリカや中東におけるフランスの権益防衛にNATOは役立たないこと、米国(及びイギリス)は核を含む近代兵力を大陸諸国と共有しようとせず、大陸諸国を歩兵の供給源と見なしていることであった⁽³¹⁾。このため、フランスは、独自の核を開発し、NATO軍事機構から脱退すると同時に、フランスのリーダーシップの下での欧州統合を進めたのである。したがって、大西洋の枠組みでの超国家的な統合は、フランスの関心外であった。

(2) イギリスの姿勢

一方、イギリスは確かに大西洋主義的な傾向が強かったが、超国家的な統合に関しては、それが西欧の枠組みであろうと大西洋の枠組みであろうと抵抗し続けた。イギリスは、大陸諸国の統合自体は支持していたが、自国がそれに参加する、ましてや連邦組織に主権を移譲するつもりはなかった。その理由は、イギリスの政治風土が野心的な計画を好まなかったこと、イギリスはフランスほどドイツに対する恐怖心が強くなかったため、主権を移譲してまでドイツを封じ込める必要性を感じなかったこと、当時のイギリスは政治的にも経済的にも英連邦と強く

結びついていたこと等である⁽³²⁾。加えて、イギリスは、英米の「特別な関係」を重視し、「自国を単なる欧州の一国と考えることを拒否していた」⁽³³⁾。冷戦初期のイギリスの戦略は、英連邦、英米関係、西欧連合という「3つのサークル」に基づいて構築されていた。具体的には、米国主導の大西洋同盟の中で、英連邦を維持しつつ緩やかな欧州統合を目指すと同時に、英連邦と大陸諸国とのつながりを活用して米国による単独支配を防ぐことが目標であった⁽³⁴⁾。

(3) 米国の姿勢

米国は、一貫して欧州統合を支持し続けたが、統合された欧州はあくまでも米国と友好的でなければならず、そのためにも統合欧州は大西洋の枠組み内に収められる必要があった⁽³⁵⁾。1951年、当時議論されていたEDCに関連して、アチソン (Dean Acheson) 国務長官とロヴェット (Robert Lovett) 国防長官代理は、「大陸欧州の統合の……満足いく進展は、より広範な北大西洋共同体の枠組みの中にある場合にのみ成功する」と述べている⁽³⁶⁾。また、NATO創設交渉において中心的な役割を果たした国務省のアキレス (Theodore Achilles) も、駐仏公使であった1952年に、次のように主張した。「大西洋共同体の枠外で統合された欧州は、我々の利益とならないであろう。そのような欧州が中立化するか、もしくはソ連からの圧力に耐えられない(あるいはその両者の) 危険が大きすぎるからである」⁽³⁷⁾。

しかし、米国政府は、西欧諸国に超国家的な

⁽³⁰⁾ Lundestad, *supra* note 6, p.8.

⁽³¹⁾ Soutou, *supra* note 28, pp.46-47.

⁽³²⁾ John W. Young, *Britain and European Unity, 1945-1999*, London: Macmillan, 2000, pp.17-21.

⁽³³⁾ Trachtenberg, *supra* note 25, p.115.

⁽³⁴⁾ Young, *supra* note 32, pp.22-23.

⁽³⁵⁾ Lundestad, *supra* note 27, p.40.

⁽³⁶⁾ "Memorandum from the Secretary of State and the Acting Secretary of Defense (Lovett) to the President," July 30, 1951, *FRUS*, 1951, 3: 850.

⁽³⁷⁾ 続けてアキレスは、大西洋統合が進展するならば西欧の統合は不必要になるかもしれないと分析しているが、大西洋統合を求める点では政府内においてアキレスは少数派であった。"Memorandum by the Minister in France (Achilles)," November 28, 1952, *FRUS*, 1952-54, 4: 242.

統合を促すことはあっても、自国の主権を制限するような大西洋の統合にはほとんど関心を示さなかった⁽³⁸⁾。アチソンは、国務長官引退後の1959年に、NATOよりも広範な協力を目的とする大西洋共同体の創設（各国政府から独立して決定を下す権限を持つ理事会や経済共同体の創設等）を提言したことがある⁽³⁹⁾。しかし、ケネディ政権下でアチソンがまとめた「将来に向けた北大西洋問題の見直し」という報告書——この報告書は国家安全保障メモランダム40（NSM-40）として正式に承認された——には、そこまで野心的な提言は見当たらない⁽⁴⁰⁾。そもそも、米国が欧州統合を支持した理由の1つは、米国の負担を緩和することにあった。アイゼンハワー（Dwight D. Eisenhower）大統領は、1951年に、今後10年で米軍が撤退できないならばNATOは失敗だと語り、1955年には、西欧の力が十分に強くなって初めて「米国はゆったり座って少々くつろぐことが許されるのだ」と述べた⁽⁴¹⁾。モネとの親交も厚く、熱烈な欧州統合支持者であったダレス（John Foster Dulles）国務長官も、1957年の欧州市場統合に際して、統合に失敗すれば欧州防衛の責任は米国が負い続けることになるとして、米国を犠牲にして「多数の欧州の国家が完全な主権を持つ」という「贅沢」は許されないと西欧諸国に警告した⁽⁴²⁾。加えて、米国政府の内部では、大西洋共同体を強調することが欧州統合の進展を遅らせるのではないかと懸念も強かった⁽⁴³⁾。

(4) 条約第2条の創設過程

以上のように、大西洋共同体の中核的存在である米英仏は、いずれも大西洋の枠組みでの国家統合に興味を抱いていなかった。しかし、他の中小国、特に欧州から地理的に切り離されているカナダや、大陸欧州の統合には加わっていなかったノルウェー等にとっては、時として大西洋の統合が魅力的に映ることもあった。このカナダの働きかけによって誕生したのが、加盟国の非軍事的な協力について規定した北大西洋条約（1949年4月調印）の第2条である。カナダ条項とも呼ばれる第2条は、加盟国が「自由な諸制度を強化し、……安定と福祉の諸条件を促進することにより、平和的かつ友好的な国際関係の更なる発展に貢献」し、「国際経済政策における対立を解消することに努め、経済協力を促進する」ことを規定している。当時としては、このような条項が軍事同盟に含まれることは、極めて珍しかった。前例としては、1948年のブリュッセル条約があるが、それは当時盛り上がりつつあった欧州統合運動や、マーシャル・プラン以降に進展していた西欧諸国の経済協力を背景としたものであった。

カナダの外務次官補として条約交渉に参加したリード（Escott Reid）によれば、交渉において非軍事的協力条項を熱心に求めたのは、米国政府内の一部の大西洋主義者（その代表が国務省のヒッカーソン（John D. Hickerson）欧州局長とアキレス欧州局西欧課長）を除けば、カナダのみであった⁽⁴⁴⁾。当時、カナダのサン・ローラ

(38) Lundestad, *supra* note 27, p.148.

(39) “Acheson Favors A Broader NATO,” *New York Times*, October 5, 1959, pp.1, 3; Douglas G. Brinkley, “Dean Acheson and European Unity,” in Francis H. Heller and John R. Gillingham eds., *NATO: The Founding of the Atlantic Alliance and the Integration of Europe*, London: Macmillan, 1992, pp.145-146.

(40) *Ibid.*, pp.147-150; *Oral History Interview with Dean Gooderham Acheson by Lusius D. Battle*, April 27, 1964, pp.9-12. <http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Oral+History+Project/acheson_dean_1893-1971.htm> アチソンの報告書は、「大西洋連邦」(Atlantic Commonwealth) の創設を、将来的な「最終目標」と位置づけている。Pascaline Winand, *Eisenhower, Kennedy, and the United States of Europe*, New York: St. Martin's, 1993, pp.171-181, 194.

(41) Trachtenberg, *supra* note 25, p.148; “Editorial Note,” *FRUS*, 1955-57, 19: 151.

(42) Trachtenberg, *supra* note 25, p.150.

(43) Schwabe, *supra* note 27, p.21; Lundestad, *supra* note 27, pp.147-148.

ン (Louis St. Laurent) 外相は、全体主義に対抗する「精神的・文化的・経済的・政治的連合」を形成するには、「時代遅れの国家主権概念以上のもの」に基づいた「新しい国際政治組織」が必要だと演説で国民に訴えていた⁽⁴⁵⁾。また、1948年9月に外務次官から外相に昇格したピアソン (Lester B. Pearson) も、10月の閣議において、「現在の北大西洋共同体は、民主主義的伝統と文化的伝統を共有する諸国家の真の連邦なのだ」と発言している⁽⁴⁶⁾。もっとも、カナダにしても、連邦主義的な大西洋共同体がすぐさま創設可能だと単純に信じていたわけではない。カナダは、北米と西欧との政治的・経済的な関係の強化が、米国との力のバランスをとる上で好影響を与えること、即ち、「米国に対抗する力をカナダに与えるであろう」ことも考慮に入れていた⁽⁴⁷⁾。

カナダ以外の国も、大西洋諸国は単なる軍事同盟以上の共同体を形成すべきだという精神は共有していた。例えば、条約交渉の場で、ケナン (George F. Kenann) 政策企画局長は、大西洋諸国の「利益共同体」は軍事的要素以上のものを含む「伝統的かつ歴史的」なものであると述べ、ロヴェット国務次官も、条約の「本質的要素はソ連の脅威ではなく」、個人の尊重という共有精神が西側諸国を結び付けているのだと発言した⁽⁴⁸⁾。多くの交渉参加国も、カナダ案に賛成していた。ただし、その理由は、非軍事的協力条項の存在が対ソ軍事同盟という攻撃的な色彩を薄めるであろうという半ば消極的なものであったし、軍事以外の領域における実質的

な協力組織を創設するような具体的条項に賛成する国は存在しなかった。一方、イギリスは、非軍事的協力条項が欧州統合を妨げ、OEECの役割と重複する組織を産み出すのではないかと懸念し、強硬に反対した。米国は当初カナダ案に好意的であったが、1949年2月に国務長官に就任したアチソンは、米国に何らかの義務を負わせかねないような条項は議会の承認が得られないとして、反対に転じた。これに対して、カナダは、この条項が実質的な協力を求めるものではないとの妥協を行った後に、それでもカナダ案が拒否されるならば「全計画に対する姿勢を再考せざるを得ない」と米国に通告した。条約交渉からの離脱を匂わせたこの通告が功を奏し、最終的に米英も第2条の挿入に同意した。そして、結果的にカナダ条項は、北大西洋条約が旧来の軍事同盟とは異なる証拠として広く各国の議員や国民から歓迎されたのである⁽⁴⁹⁾。

もっとも、本来カナダは、協力内容をより明確に規定するような条文を求めていた。1948年3月にカナダ政府内でリードが作成した条約草案には、大西洋議会 (Atlantic Parliament) の創設が含まれていた。この案では、大西洋議会は各国政府によって構成される理事会及び各国政府に勧告を行い、3分の2の多数決で拘束力の伴う決定を採択できるとされていた。しかし、ピアソンも、議会創設は将来的には望ましいが、連邦主義的な大西洋議会の創設には米国議会の承認が得られる見込みも無く、現時点では時期尚早だとして草案からの削除をリードに命じた⁽⁵⁰⁾。そのため、議会創設は条約交渉では

(44) アキレスは、自分とヒッカーソンはリップサービスで欧州統合を支持したに過ぎず、本心では欧州統合は大西洋統合進展の障害となると考えていたと1976年のリードへの私信で語っている。Escott Reid, *Time of Fear and Hope: The Making of the North Atlantic Treaty 1947-1949*, Toronto: McClelland and Stewart, 1977, pp.134-135.

(45) *Ibid.*, p.27.

(46) John C. Milloy, *The North Atlantic Treaty Organization 1948-1957: Community or Alliance?*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006, p.15.

(47) Reid, *supra* note 44, p.139.

(48) "Minutes of the Third Meeting of the Washington Explanatory Talks on Security," July 7, 1948, *FRUS*, 1948, 3: 15.

(49) 第2条の交渉経緯の詳細は、次を参照。Reid, *supra* note 44, pp.133-142, 167-184; Milloy, *supra* note 46, pp. 9-34.

議論されなかったが、カナダ条項の存在は、大西洋統合運動の活性化やNATO PA創設の1つのきっかけとなった。

2 大西洋統合運動とNATO PAの創設

各国政府は大西洋統合にそれほど積極的ではなかったが、エリート層の間では、大西洋統合を求める組織運動が米国を中心に展開されていた。この運動の源流は、ニューヨーク・タイムズ紙の記者ストレイト (Clarence K. Streit) が1939年に出版しベスト・セラーとなった『ユニオン・ナウ』にある。この著書でストレイトは、ファシズムに対抗するために、米国の連邦制をモデルとした民主主義諸国間の連邦を創設すべきだと訴えた⁽⁵¹⁾。この考えの賛同者はフェデラル・ユニオンという組織を結成し活動していたが、NATOが創設された1949年に、新たに大西洋連合委員会 (AUC) を組織した。AUCの議長にはロバーツ (Owen J. Roberts) 元最高裁判事が、副議長にはパターソン (Robert Patterson) 元陸軍長官と、マーシャル・プランに深く関与したクレイトン (William Clayton) 元国務次官補が就任した。後にNATO PAに参加する米国のキーフォーヴァー (Estes Kefauver) 上院議員もAUCに参加し、大西洋統合を求める決議案を議会に一度のみならず提出している⁽⁵²⁾。AUCは、NATOを「大西洋の民

主主義諸国によって構成される連邦に向けた第一歩」と見なしていた⁽⁵³⁾。AUCは米国以外でも特にカナダとフランスで成功を収め、カナダではピアソンの支持を得ていたし、フランスでは、ゴーリストであるビロート (Pierre Billotte) 陸軍大将 (後の国防相) や著名な国際政治学者アロン (Raymond Aron) もAUCのメンバーとなっていた⁽⁵⁴⁾。

1954年10月には、大西洋統合宣言 (DAU) グループが、大西洋統合を求める宣言を8カ国169名の有力者の連名で発表した。この宣言には、ストレイト、クレイトン、キーフォーヴァー、ビロートに加え、米国のトルーマン (Harry S. Truman) 元大統領、マーシャル (George C. Marshall) 元国務長官、マックロイ (John J. McCloy) 元ドイツ高等弁務官、イギリスの哲学者ラッセル (Bertrand Russell)、オランダのベルンハルト王子 (Prince Bernhard)、後に初代PA議長となるカナダのロバートソン (Wishart M. Robertson) 上院議長等が署名している。DAUは、NATOが政治・貿易・防衛政策の調整において中心的役割を果たす組織となること、貿易障壁を除去し条約第2条に基づく大西洋共同体の基盤を形成すること、NATOに議会組織として大西洋会議 (Atlantic Assembly) を創設すること等を提言した⁽⁵⁵⁾。

ストレイトの本来の主張は、極めて連邦主義

⁽⁵⁰⁾ Reid, *supra* note 44, pp.220-222.

⁽⁵¹⁾ Clarence K. Streit, *Union Now: A Proposal for A Federal Union of the Democracies of the North Atlantic*, New York: Harper & Brothers, 1939 (<http://www.streitcouncil.org/>) ; Istvan Szent-Miklosy, *The Atlantic Union Movement: Its Significance in World Politics*, New York: Fountainhead, 1965, pp.28-50.

⁽⁵²⁾ *Ibid.*, pp.109-110. キーフォーヴァーが初めて決議案を提出したのは1949年であるが、当初、国務省は採択に反対していた。1959年になって国務省が反対を取り下げたため、決議案はようやく1960年に議会で可決された。*Ibid.*, pp.59-60; Lundestad, *supra* note 27, pp.147-148; Winand, *supra* note 40, p.196; Chase S. Osborne, "How the Atlantic Convention Came to Be," in Richard R. Biondi ed., *In Search of Atlantica: The History of the Atlantic Union Movement in the United States Congress and Beyond*, 2000, part I-2. (<http://www.iaud.org/library/isabook.html>)

⁽⁵³⁾ Lawrence S. Kaplan, *The United States and NATO: The Formative Years*, Lexington: University Press of Kentucky, 1984, pp.132-133.

⁽⁵⁴⁾ Valeri Aubourg, "The Atlantic Congress of 1959: An Ambiguous Celebration of the Atlantic Community," in Gustav Schmidt ed., *A History of NATO: The First Fifty Years*, Vol.2, Hampshire: Palgrave, 2001, p.347; Szent-Miklosy, *supra* note 51, pp.63-65. ビロートは、西欧防衛のための米仏同盟締結を目的とする1947年の米仏秘密交渉で中心的な役割を果たした人物である。Cogan, *supra* note 28, pp.26-31.

的なものだった。AUCやDAUの参加者の中にも、ストレイトに賛同する者が少なからず存在した。これらの連邦主義者は、NATOの現状には満足せず、経済や文化も含めたより深い統合を即座に行うことが可能だと主張していた。一方、より穏健な立場に立つ大西洋統合論者は、政府間レベルの協力を漸進的に進めるべきだと考えていた。このような政府間主義的運動の中核的存在が、大西洋条約協会（ATA）である。ATAはNATO創設後に各国で結成された民間の親NATO団体を1954年6月に統合して産まれた組織で、初代代表にはピアソンが就任した。ATAの米国支部である米国NATO評議会は、1961年に他の穏健な大西洋統合運動団体を吸収して米国大西洋評議会（ACUS）となった。ACUSの名誉議長にはフーバー（Herbert Hoover）、トルーマン、アイゼンハワーの3人の元大統領が名を連ね、初代議長にはハーター（Christian Herter）元国務長官が就任し、アチソンやクレイトンも評議員を務めた。ただし、AUCのメンバーもACUSの評議員に就任しており、連邦主義者と政府間主義者の運動が完全に分裂していた訳ではない⁽⁵⁶⁾。

これらの運動と連動して、各国議員の間でも、大西洋に議会組織を創設すべきだとの声が強まってくる。1951年には、欧州審議会諮問会議が、諮問会議のメンバー20名と米国の議員14名の会合を主催した。1952年には、米加の議員が、北大西洋条約第2条の目的を遂行するためのNATO諮問会議創設を提唱した⁽⁵⁷⁾。NATO

の初代事務総長イズメイ卿（Lord Ismay）も、議員や民間団体との関係強化に前向きだった。イズメイ卿は、各国の議員団が1952年から開始したNATO本部や司令部の視察訪問を歓迎し、ATAのような民間団体を支持することもNATOの政策だと明言している⁽⁵⁸⁾。また、イズメイ卿は、一定の権限を持った諮問会議の創設も構想していた⁽⁵⁹⁾。事実、1953年にノルウェー議員団と会談したイズメイ卿は、「NATOとNATO加盟国議会との間に緊密な連携を築くことは極めて重要だ」と発言し、更に、英・仏・加・ノルウェー等の議員からの要請を受けて、NATOの非公式組織として議会議を創設する動きに協力するよう、北大西洋理事会（NAC）に勧告した⁽⁶⁰⁾（なお、NACとは各加盟国の代表によって構成されるNATOの最高意思決定機関である）。

しかし、各国政府は、議会組織の創設にはそれほど熱心ではなかった。このテーマが政府レベルである程度本格的に検討されたのは1953年である⁽⁶¹⁾。1953年は、NATOの結末が問題視され始めた時期であった。その理由は、スターリン（Joseph Stalin）死去後の一定の緊張緩和により直接的な軍事的脅威が減少したこと、東西首脳会談開催を巡って米英仏の思惑にずれ違いが生じたこと、そのずれ違いを調整するために計画された米英仏のパミュエダ会談が、会談から排除された中小国の疎外感を強めてしまったこと等である⁽⁶²⁾。当時のイズメイ卿のレポートには、「同盟が新しいイニシアティブをとらな

(55) Aubourg, *supra* note 54, p.343; “Declaration of Atlantic Unity,” in Biondi ed, *supra* note 52, part I-13.

(56) Szent-Miklosy, *supra* note 51, pp.53-54, 70.

(57) *NATO PA 1955-2005*, pp.31-32; Hovey, *supra* note 16, pp.13-14.

(58) Ismay, *supra* note 2, pp.157-158.

(59) Robert S. Jordan, *Political Leadership in NATO: A Study in Multinational Diplomacy*, Colorado: Westview Press, 1979, p.32.

(60) Christian Brumter, *The North Atlantic Assembly*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986, pp.6-7.

(61) これより以前の1951年9月のオタワ閣僚会議で、地理的に他の加盟国との距離を感じていたノルウェー政府は、議会議創設という問題を提起した。しかし、正式な検討は行われなかったようである。 *Ibid.*, p.6; Ismay, *supra* note 2, p.157.

(62) Milloy, *supra* note 46, pp.112-119; 細谷雄一『外交による平和 アンソニー・イーデンと二十世紀の国際政治』有斐閣, 2005, pp.181-196.

い限り、ソヴィエトは……NATOの分裂と欧州統合の阻止という彼らの最終的な目標を達成してしまうであろう」と記されている⁽⁶³⁾。

このような中で、米国のNATO大使ヒューズ (John Hughes) は、本国政府宛の電報において、ソ連の平和攻勢に対抗するためにも、NATOは「軍事的防衛への過度の集中」を止めねばならず、「北大西洋共同体」の実質的な進展に取り組むべきだと主張した。ヒューズは、そのための措置の1つとして、「何らかの形態の議会連合」の創設を提案し、それは議会のNATOに対する理解と支持を高めることになるだろうと述べている⁽⁶⁴⁾。また、7月に行われたNACでも、ノルウェーが議会連合の創設を提起している⁽⁶⁵⁾。1953年7月の米英仏外相会談では、ダレスが、議会組織の創設を政府内で検討していることを英仏の外相に伝えた。しかし、フランスのビドー外相は、議会組織はNATOではなく欧州の枠組みで創設すべきであり、仮にNATOの枠内で創設するにしても、「議員たちが政府の領域に属する問題に干渉することとならないような方法を見つけなければならぬ」と否定的な見解を示している⁽⁶⁶⁾。

その後、米国は正式にNATOの場で、第2条の目的を推進するため各国議員による総会を年1回開催することを提案した。米国も議会組織に意思決定権を付与するつもりはなく、議員総会も非公式なものとの位置づけであったが、多くの国はこの提案に反対した。例えば、イギリスは、防衛問題は公開の討議に適さず、議員が自主的に総会を開催することは妨げるべき

ではないが、たとえ非公式なものであってもNATOが関与すべきでない」と主張した。非軍事的協力を積極的なカナダでさえも、そのような総会を開催すれば、いずれ議員は正式な議会組織の設立を要求するようになるだろうが、NATOがその要求に応えることはできないので、結果として議員や市民の幻滅を招くとして反対した⁽⁶⁷⁾。ノルウェーは、自国議会が同年にNATOの議会組織設立を求める動議を可決していたこともあって、少数の議員を招いてNACの後に会合を持つことを提案したが、それに賛成したのはベルギー、オランダ、アイスランドのみであった。結局、議員総会の開催は見送られ、各国に親NATOの議員グループの創設を促すというNATO事務局の提案がNACで採択された⁽⁶⁸⁾。前述したDAUの大西洋会議創設を求める宣言も1954年の12月にNACに提出されたが、各国の反応は芳しいものではなかった⁽⁶⁹⁾。

この後、各国で実際に議員グループが結成され、1954年11月にはノルウェー議会の議長が、各国議会に議会会議の開催を求める書簡を送った。また、1955年1月には、カナダの議員グループが、同年7月に各国の議員グループの総会をパリで開催し、議会会議の創設を検討することを求める決議を採択し、各国に送付した⁽⁷⁰⁾。総会は7月17日から22日にかけてNATO本部の所在地パリで開催され、各国から158名の議員が参加した。会合は非公式なものであったが、NATOの文民高官や軍司令官からのブリーフィングも行われ、翌年以降も継続的に会合を

(63) Milloy, *supra* note 46, p.116.

(64) "The United States Permanent Representative on the North Atlantic Council (Hughes) to the Department of State," June 29, 1953, *FRUS*, 1952-54, 5: 419-422.

(65) "The United States Permanent Representative on the North Atlantic Council (Hughes) to the Department of State," July 2, 1953, *FRUS*, 1952-54, 5: 426.

(66) "Wilson Minutes," July 16, 1953, *FRUS*, 1952-54, 5: 1693-1694.

(67) Milloy, *supra* note 46, pp.122-123.

(68) *Ibid.*, p. 125; *NATO PA 1955-2005*, p.32.

(69) *NATO PA 1955-2005*, pp.34-35.

(70) *Ibid.*, p.34. ただし、ピアソンは、カナダの議員グループの中心人物だったロバートソンに対して、議員総会を非公式なものとして位置づけるよう忠告した。Milloy, *supra* note 46, p.93.

開催することが全会一致で決定された⁽⁷¹⁾。これがNATO PAの始まりである。この会合を英エコノミスト誌は、「今や問題は、北大西洋条約諸国のための議会組織が創設されるか否かではなく、その議会組織がどのような種類のものとなるのかである」と好意的に報じた⁽⁷²⁾。

なお、会合の初期の名称は、NATO議員協議会 (NATO Parliamentarians' Conference) であった。国際事務局はまずロンドンに設置され、1960年にパリへと移転した。1966年には、会合の名が北大西洋会議 (North Atlantic Assembly) へと改称された。これは、同年に軍事機構から脱退したフランスの議員団が、NATOという単語を用いることに反対したためである⁽⁷³⁾。NATO本部の移転に伴い、PA事務局も1968年にブリュッセルへと再移転した。現在のNATO PAという名称が用いられるようになったのは、1999年からである。NATOという文字の復活は、1990年代後半のフランスによるNATO再接近を反映するものでもあった。ただし、本稿では、混乱を避けるため、全ての時期においてNATO PAとの名称を使用する。

3 NATOとの関係強化を求めて

設立当初のNATO PAにとって最大の問題は、自らの地位——NATOの公式な一組織となるべきか、それとも非公式な存在に留まり続けるべきか——であった。当然、PAの立場からすれば地位の向上は歓迎すべきことであったが、軍事問題の機密性の高さ等からして、公的組織化は困難あるいは不可能と考える議員も多かった。

NATOは、1956年5月の外相会談で、カナダ、イタリア、ノルウェーの外相によって構成される三人委員会 (Committee of Three) を組織し、NATOの非軍事的な役割を研究することを決定した。その中でPAとの関係強化も検討対象となり、三人委員会とPA運営委員会との会談も行われた。その場でPAはNATOによる公的な認知を求めたが、三人委員会と各国政府のやり取りでは、PAの公的組織化に関心を示したのはオランダのみで、特にイギリスは強硬に反対した⁽⁷⁴⁾。その結果、同年12月にNACで採択された委員会の報告書では、PAの公的組織化は言及されなかった。しかし、それでも報告書は、PAの重要性を指摘するものとなった。報告書は、PAの活動が「NATOに対する公衆の支持と加盟国間の団結の向上に貢献している」ことを認め、「議員とNATOの緊密な関係を維持するため……政府代表、事務総長、その他文民・軍人のNATO高官が、いくつかの議員会合に参加すること」を勧告したのである⁽⁷⁵⁾。公的組織化の困難性を自覚していた議員達にとっては、これは大きな成功であった。

1957年から1961年までNATO事務総長を務めたスパーク (Paul Henri Spaak) は、欧州における議会会議の推進者でもあった。スパークは、NATO事務総長就任以前に、ベルギーの首相や外相だけでなく、欧州審議会諮問会議とECSC共通会議の議長も歴任しており、NATO PAの活動にも好意的だった⁽⁷⁶⁾。しかし、そのスパークであっても、PAの公的組織化には否定的な態度を取らざるを得なかった。1957年の第3回PA会合に出席したスパークは、議会議

(71) NATO PA 1955-2005, p.36; Brumter, *supra* note 60, p.8.

(72) "What Kind of Atlantic Assembly," *Economist*, August 6, 1955, quoted in M. Margaret Ball, *NATO and the European Union Movement*, London: Stevens & Sons, 1959, p.67.

(73) NATO PA 1955-2005, p.39.

(74) Milloy, *supra* note 46, p.152; Hovey, *supra* note 16, p.50; NATO PA 1955-2005, p.37.

(75) NATO, "The Report of the Committee of Three on Non-Military Cooperation in NATO," 13 December, 1956, para.58-59. (以下で引用するNATOの文書は、全てオフィシャル・サイト <<http://www.nato.int/>> で入手可能)

(76) A. H. Robertson, *European Institutions: Co-operation, Integration, Unification*, 2nd ed., London: Stevens & Sons, 1966, p.97.

議へのシンパシーを表明しつつも公的地位獲得の困難性を指摘した。更に、スパークは、自身の経験から、実質的権限の無い欧州審議会諮問会議にある種の幻滅を覚えていることを告白し、PAが公的地位を得るだけでは問題の全ては解決しないだろうと述べた⁽⁷⁷⁾。1959年のPA会合でも、スパークは、NATOにとって議会からの支援と議会による監督は有意義なものではあるが、各国政府の間には議会組織がどのような役割を果たすべきかについて合意は存在しないと伝え、まずPAの側がこの問題を研究し具体的な提言を行ってはどうかと提案している⁽⁷⁸⁾。

要するに、スパークは、NATOとの関係を強化したいのであれば、公的地位を要求するよりも、より現実的・実質的な方法を探すべきだと考えていたのである。議員達もこの点は理解しており、性急に公的地位を求めることはしなかった。例えば、初代PA議長に就任したカナダのロバートソン議員は、PAの第2回会合（1956年）において、PAが意思決定の権限を得ようとするのは誤りであり、「議会組織の機能は、政府間組織が取り得る行動を提案し、政府間組織の行動あるいは行動の欠如を賞賛または批判することである」と演説している。1956年及び1957年の会合で採択された決議も、NATOとの関係強化の第1歩として、まずはNATO事務局からの報告書の提出やNATO高官の会議出席等を要請した⁽⁷⁹⁾。

しかし、PAの側では、公的組織化を求める声が段々と強まっていった。特に米国では、経済や社会問題をも討議事項とするような公式の大西洋会議の創設を求める見解も強かった。例えば、PAの米国議員団の中心人物であったフ

ルブライト (J. William Fulbright) 上院議員は、1963年に発表した論文において、大西洋大会のパリ宣言で大西洋会議の創設が謳われたことに言及し、NATOとOECD双方の管轄事項を討議する「大西洋会議の創設が、大西洋共同体を強化するための望ましく実行可能な方法であると信じる」と主張した⁽⁸⁰⁾。このような考えはジャヴィッツ (Jacob K. Javits) 上院議員といった有力議員も共有していたし、ケネディ (John F. Kennedy) 大統領やラスク (Dean Rusk) 國務長官からも一定の支持を得ていた。1964年には、PAの政治委員会でも、大西洋会議の創設を求める報告書が採択された。この報告書は、「大西洋関係に従事する官僚の議会組織に対する説明責任という問題は、政治家にとってだけでなく、学者や政治ジャーナリスト、そして全ての西側民主主義国の責任ある市民にとっての関心事であるべきだ」と述べている⁽⁸¹⁾。更に1965年には、PAは全会一致で公的地位の獲得を模索することに合意し、イギリスのド・ Freitas (Geoffrey de Freitas) 下院議員が中心となって、その可能性を検討した「Freitas・レポート」をまとめた⁽⁸²⁾。

しかし、PAに対するNATOの態度は、一貫して「一定の関係強化には前向きに応じるが公的組織化は認めない」というものであった。例えば、1961年のPA会合で、スティッカー (Dirk U. Stikker) 事務総長は、PAの議論を「注意深く検証し……我々の行動のもう1つの指針とするようスタッフに指示している」ことを明らかにした上で、PAは「慣習としては既にNATOの重要な一組織となっており、法的な地位の問題は私にとって2次的な問題でしかないように思われる」と述べた。その一方でスティッ

(77) Ball, *supra* note 72, p.71.

(78) Hovey, *supra* note 16, p.48.

(79) Ball, *supra* note 72, pp.68-69; Hovey, *supra* note 16, pp.51-52.

(80) J. William Fulbright, "A Concert of Free Nations," *International Organization*, 17-3 (Summer 1963), p.797.

(81) Hovey, *supra* note 16, pp.160-161, 165.

(82) *Ibid.*, p.47; Brumter, *supra* note 60, p.29.

カーは、NATOは政府間主義に基づく組織であり、NATO自体にはそれほど権限がないため、NATOの中での公的地位を求めるよりも、自国において各国政府に対する影響力を強化する道を探るべきだとも指摘した⁽⁸³⁾。

結局のところ、NATO加盟国政府は、大西洋という枠組みにおいて公的な議会組織を創設することに必要性を感じていなかった。そのような一般的消極性に加え、PAの公的組織化には、安全保障問題の特殊性に由来する障害もあった。政府は、特に安全保障問題では議会組織が意思決定に干渉することを忌避していたし、NATOの軍事機密を十分に議会組織に提供することも不可能だと考えていた。後にイギリスの首相となるヒース（Edward Heath）貿易相は、1963年にPAに対して、仮にPAが公的地位を得た場合、議員は軍事情報の機密性にフラストレーションを抱くだろうし、NATOの側も批判を恐れて情報提供に一層後ろ向きとなる可能性もあるため、公的組織化を求めるのは誤りだと忠告した。同年にNATO事務総長補も、PAが公式組織になれば、情報提供には全ての加盟国の正式な同意が必要になるため、PAにとっても非公式な立場のままの方が好ましいはずだと述べている。フルブライトらが提案していた大西洋会議に関しても、英仏政府は、もしもそのような公的組織を創設するのであれば、NATOではなくOECDに基づくものとすべきだと考える点で一致していた⁽⁸⁴⁾。

1965年のフレイタス・レポートに対しても、当時のNATO事務総長ブロジオ（Manlio Brosio）

は、財政や機密情報の管理といった理由からPAの公的組織化にはとても消極的な加盟国が多いと回答した。しかし、PAと実務的な関係を強化することについては全加盟国が合意しているとして、関係強化の方策をNATOとPAで検討することを提案した⁽⁸⁵⁾。この結果、1968年3月にNATO事務総長とPA事務局長の間で非公式な取り決めが交わされ、NACがPAの勧告等に対して回答を行うこと、事務総長がPAに出席し報告を行うこと、NATOのスタッフがPAの活動を支援すること等が改めて合意された。更に1980年代には、各国のNATO大使とPAの運営委員会が、NATO本部において年1回の会合を持つことも合意された⁽⁸⁶⁾。PAに対するNATOの好意的な姿勢は、1974年6月にNATO結成25周年を記念して発表されたオタワ宣言（大西洋関係に関する宣言）にも表れている。この宣言は、PAの名前こそ明記していないが、議会間協力が同盟の団結に貢献していることを認め、NATOが「議員間のリンク強化を支援する」意志を持つことを明らかにしている⁽⁸⁷⁾。

このようにNATOとの関係が強化されていった結果、あえて公的組織化を求める声はPAの中でも減少していった。PAは1971年にPAの将来の役割に関する検討委員会（九人委員会）を立ち上げ、1973年に報告書を公表したが、そこでもPAは実質的権限を持たない諮問機関のままでよいとされた⁽⁸⁸⁾。また、1978年にPA参加議員に対して行われたインタビューでも、ほとんどの議員はPAの公的組織化に反対して

⁽⁸³⁾ Hovey, *supra* note 16, pp.48-49. スティッカーは、1963年のPA会合でも同様の発言を行っている。Jordan, *supra* note 59, p.138.

⁽⁸⁴⁾ Hovey, *supra* note 16, pp.163-164.

⁽⁸⁵⁾ *Ibid.*, p.47; Livingston Hartley, "The North Atlantic Assembly," *Atlantic Community Quarterly*, 13-4 (Winter 1975-76), p.487; Brumter, *supra* note 60, p.29.

⁽⁸⁶⁾ *Ibid.*, pp.29-30; Hartley, *supra* note 85, pp.487-488; *NATO PA 1955-2005*, p.39.

⁽⁸⁷⁾ NATO, "Declaration on Atlantic Relations," Ottawa, 19 June, 1974, para.13. ただし、政府のPAに対する態度は、各国ごとに異なっていた。例えば、米国政府はPAに対して好意的で、多くのPA参加議員は、自国の国防省よりも米国の国防総省の方が詳しい情報を提供してくれると感じていた。その一方で、NATOのコミュニケの中でPAに言及する必要性を疑問視する国も存在した。*NATO PA 1955-2005*, pp.19-20.

⁽⁸⁸⁾ Mower, *supra* note 15, p.929; Hartley, *supra* note 85, p.488.

いる⁽⁸⁹⁾。

4 冷戦期におけるNATO PAの活動

現在のPA事務局長ラン (Simon Lunn) は、冷戦期にPAが果たした役割は、冷戦後のそれに比較すれば「古典的な議会間機能」であったと述べている。ランによれば、PAに参加した議員は、核兵器の役割、ソ連との軍事バランス、同盟内のバードン・シェアリングといった議題をめぐって活発に議論したが、冷戦期のPAの活動がNATOの政策に影響を与えた兆候は余り無く、PAは「NATOの政策決定の輪から排除されている」と感じていた⁽⁹⁰⁾。実際、1976年に行われたPA参加議員へのアンケートでも、NATOの政策に対するNATO PAの決議等の影響力が「強い」と答えた議員は極めて少なく、大半の議員が「ほどほど」と回答している⁽⁹¹⁾。

ただし、留意すべきは、上記のランの分析が冷戦後のPAの活動の重要性を訴えるという文脈の中で行われている点である。ランにしても、冷戦期のPAが、議員のNATOに対する理解を深め、議員間の対話を促進し、米欧関係を強化したことを評価している。また、ランは、PAを通じてNATOの問題に精通した議員が国内議会の安全保障論議において主導的な役割を果たしたという点で、PAは政府の政策に対して間接的な影響力を持っていたとも指摘している⁽⁹²⁾。大西洋共同体という視点から見れば、PAの活動は、共同体の基盤である人的ネットワークを強化することに貢献したと言えるだろう。特に、PAが地理的に離れた北米と西欧諸

国の議員に定期的な交流の場を提供し、そこにおいて議員達が共通の議題を討議し続けてきたことの意味は、過小評価されてはならない。以下では、冷戦期において、実際に議員たちはPAで何を討議していたのかを紹介する。

1956年の第2回PA会合では、政治、軍事、経済、文化の4委員会が創設された。これは、PAが創設当初から、政治や軍事のみならず、広範な議題を扱うことを目指していたことを意味している。実際、冷戦期のPAの活動で興味深いのも、政治や軍事以外の分野における議論であった。政治・軍事の分野におけるPAの議論は、当然のことながらNATOの重要問題（例えば、NATOの核戦力や通常戦力のあり方や同盟国間の政治的協議の強化等）をめぐって行われたが、結局それは政府や知識人の間で行われていた議論とほとんど変わるところがなかった。ただし、ギリシャ・トルコ間のキプロス問題や、1970年代後半以降の中距離核戦略 (INF) 問題のように同盟国間に対立が生じるような問題について、議員同士が面と向かって意見交換を行うことの意味は大きかったと言えよう。

PAの経済委員会は、NATO本体が扱う経済問題（国防費や防衛産業に関連する議題）よりも広範なテーマを議論していた。PA創設直後は、第2次大戦の原因が経済的保護主義にあったとの反省に基づき、欧州統合や同盟国間の自由貿易（関税の引き下げ等）が主要な議題とされた。1950年代には、第2条に基づく非軍事的協力の活性化を促す決議も幾度か採択されている。また、第三世界をめぐる東西の勢力争いを背景

⁽⁸⁹⁾ Stanley Sloan, *The Role of the North Atlantic Assembly, Prepared for the Subcommittee on European Affairs of the Committee in Foreign Relations, United States Senate, July 1979, (96th Congress, 1st Session, Committee Print 47-319), p.8.*

⁽⁹⁰⁾ *NATO PA 1955-2005*, pp.17-19; Simon Lunn, *In Search of a Parliamentary Dimension to the European Security and Defence Policy (ESDP): Lessons Learned from the NATO Parliamentary Assembly*, Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces, August 2002 (Working Paper Series, 81), p.5.

⁽⁹¹⁾ Mower, *supra* note 15, p.940. また、PAは、NATOからの情報提供の不十分さや、PAの予算の少なさ（スタッフの不足、会合・調査旅行の頻度の低さ）に対する不満も抱いていた。1960年代半ばのPAの予算が22万ドルであったのに対して、欧州審議会諮問会議と欧州議会の予算は約500万ドル、参加議員がPAの約半分のWEU会議の予算でも約40万ドルであった。Hovey, *supra* note 16, pp.55-56.

⁽⁹²⁾ Lunn, *supra* note 90, p.3; *NATO PA 1955-2005*, pp.21-22.

として、PAは途上国問題を重視し、政府に政府開発援助（ODA）の拡大を促した。1960年代以降は、バードン・シェアリングやエネルギー問題等も議論された⁽⁹³⁾。議員の一部には、特にOECDの創設（1961年）以降、PAの場で広範な経済問題を論じることへの異論もあり、1961年のPA会合に出席したスティッカー事務総長も、「経済分野でNATOが成し遂げられる成果には限界がある。NATOは経済政策の執行機関ではなく、決定を遂行する権限はない」と忠告していた⁽⁹⁴⁾。しかし、このような見解が主流となることはなく、PAは、NATOが管轄するよりも幅広い経済問題を討議し続けた。

文化委員会（現在の安全保障の民生領域に関する委員会）では、「同盟加盟国の道徳的、文化的、政治的な統合」を促進するために、いかにして「同盟のイメージと価値」を高めていくかがテーマとなった。具体的には、NATOの広報政策、NATOに対する世論、市民の文化交流、学校教育におけるNATOの取り扱い等が議論された⁽⁹⁵⁾。創設当時、NATOの一般的な認知度はそれほど高くなく、1953年の世論調査では、米国では79%、イギリスでは82%、イタリアでは87%、フランスでは89%の回答者が、NATOの正式名称を知らないと答えていた⁽⁹⁶⁾。NATO自身も、各国国民への広報の重要性を認識しており、1950年の国防相会談でも、加盟国が「条約の諸目的を推進する上での広報活動を促進し調整する」ことが合意された⁽⁹⁷⁾。NATOは、1953年から1957年にかけて情報・文化協力に関するワーキング・グループを立ち上げ、ニューズ・レターを発行したり、各同盟国を紹介した

フィルム（タイトルは「大西洋共同体：あなたの同盟国を知りましょう」）を教育機関に提供したりといった事業を行っている⁽⁹⁸⁾。PAにおける議論も、このようなNATOの活動を支援するものであった。広報や文化協力が重視されたのは、ソ連のプロパガンダに対抗し、共産主義との文化的な闘いに勝利する必要があると認識されていたからでもある。また、1975年のヘルシンキ最終文書の採択前後からは、文化委員会でも東側諸国における人権状況が頻繁に議論されるようになった⁽⁹⁹⁾。

PAで最も成功した委員会と言われるのが、1957年11月のPA第3回会合で創設された科学・技術委員会である。同委員会創設の背景には、いわゆるスプートニク・ショックがあった。同年10月にソ連が打ち上げたスプートニクは、「ICBMによるソ連の攻撃に対する米国の明らかな脆弱性が、欧州防衛に対する米国のコミットメントにいかなる影響を与えるのか」という問題を提起し、下手をすれば「同盟に対するとどめの一撃となり得るもの」であった⁽¹⁰⁰⁾。NATOの枠組みでの科学技術協力を積極的であった米国は、この分野におけるPAの活動も支援した。米国は、科学・技術委員会の委員長に就任した米国のジャクソン（Henry Jackson）上院議員による報告書作成を支援するために、政府内に特別の委員会まで作っている⁽¹⁰¹⁾。

ジャクソンが作成した報告書に盛り込まれた提言（科学者への助成金創設やセミナーの開催等）は、NATOの政策にも影響を与えた。1956年12月のNATO三人委員会の報告書でも、科学技術は「大西洋共同体の将来にとって死活的に

⁽⁹³⁾ NATO PA 1955-2005, pp.227-232.

⁽⁹⁴⁾ Hovey, *supra* note 16, pp.33-34.

⁽⁹⁵⁾ NATO PA 1955-2005, p.216.

⁽⁹⁶⁾ Ismay, *supra* note 2, p.155.

⁽⁹⁷⁾ NATO, "Final Communiqué," London, 18 May, 1950.

⁽⁹⁸⁾ Milloy, *supra* note 46, pp.90-91.

⁽⁹⁹⁾ NATO PA 1955-2005, p.217.

⁽¹⁰⁰⁾ Lawrence S. Kaplan, *The Long Entanglement: NATO's First Fifty Years*, Westport: Praeger, 1999, p.66.

⁽¹⁰¹⁾ Milloy, *supra* note 46, pp.162, 245 (note 78).

重要であり、NATO加盟国はあらゆる協力の可能性を検討すべきである」と勧告されていたが⁽¹⁰²⁾、スプートニク打ち上げを受け、1957年12月のNATO首脳会談は、科学委員会を創設し、高名な科学者を事務総長に対する科学アドバイザーに任命することで合意した。首脳会談のコミュニケには、科学委員会がPAによる提言も検討することが明記されている⁽¹⁰³⁾。科学委員会の創設後、NATOは科学者への研究費助成等を実施したが、PAもNATOの資金を活用した科学者育成や共同研究について具体的な提言を行っていた。これらの提言が実際のNATOの政策に反映されたのは、兵力増強を求めるような決議よりも実現が容易だったというだけではなく、PAの提言内容が「具体的かつ適切で、綿密な研究と調査に基づくものであった」からだとの指摘もある⁽¹⁰⁴⁾。

1960年代の科学・技術委員会では、宇宙の軍事利用や軍備管理の技術的側面等の軍事関連の問題だけでなく、海洋・大気汚染や砂漠化といった環境問題も討議された。1970年代になると麻薬やエネルギー問題が加わり、1980年代以降は科学技術の進歩が軍事に与える影響、遺伝子操作、原子力の安全性、気候変動といった問題に焦点が当てられるようになった。また、1969年

にNATOは、環境問題等の非伝統的脅威に対応するために「近代社会の挑戦に関する委員会」を創設したが、PAはこの委員会に1980年代初期までオブザーバーを派遣していた⁽¹⁰⁵⁾。

また、大西洋共同体の支持者は、大西洋統合の進展に弾みをつけることを目的とした大規模な国際会議を2度に渡って開催した。1959年の会議は大西洋会議 (Atlantic Congress)、1962年の会議は大西洋大会 (Atlantic Convention) と称され、共に1948年5月のハーグ会議 (各国の欧州統合論者が結集した国際会議で、欧州統合運動を大いに盛り上げた) をモデルとしたものである。会議の開催に当たっては、PAも大きな役割を果たした。例えば、大西洋会議の発端は、NATO創設10周年を記念する国際会議の開催を求めた1957年のPA決議であった⁽¹⁰⁶⁾。両会議には、各国の政治家、議員、有識者等が多数参加した (大西洋会議の参加者は約650名、大西洋大会の参加者は約100名)。例えば、大西洋会議には、スパークNATO事務総長、オランダのルンス (Joseph Luns) 外相 (後のNATO事務総長)、イギリスのアトリー (Clement Attlee) 元首相といった有力者も出席している⁽¹⁰⁷⁾。

なお、スペインは、1982年のNATO加盟に先立って1978年からオブザーバーとしてPAに

⁽¹⁰²⁾ NATO, "The Report of the Committee of Three," 13 December, 1956, para.69.

⁽¹⁰³⁾ NATO, "Final Communiqué," Paris, 19 December, 1957, para.25-29.

⁽¹⁰⁴⁾ Hovey, *supra* note 16, p.41.

⁽¹⁰⁵⁾ この委員会が立ち上げた研究プロジェクトは、大気汚染、水質汚染、航空機騒音、軍隊による環境汚染、軍事基地の緊急医療、省エネ、化学物質の安全性、都市交通、歴史的なステンド・グラスの保護等、極めて多岐にわたる。近年では、カスピ海や中央アジアの環境問題、希少資源をめぐる地域紛争、使用されなくなった軍事基地の汚染除去と再開等が議論されている。NATO, *The North Atlantic Treaty Organization: Facts and Figures*, 1989 ed., pp.311-315; NATO, *NATO Handbook*, 2005-06 ed., pp.343-344. PAがオブザーバー派遣を中止したのは、1980年以降に委員会の関心がより軍事と関係の深い分野に移行したからである。NATO PA 1955-2005, pp.250-257.

⁽¹⁰⁶⁾ Aubourg, *supra* note 54, p.343; Brumter, *supra* note 60, pp.10-11.

⁽¹⁰⁷⁾ これらの会議では、連邦主義的な大西洋統合を求める者と、政府間主義的な統合を求めるもの間で対立もあったが、最終的には、政府間主義者の主張が大勢を占めるようになった。大西洋大会で採択されたパリ宣言は、政府間組織の強化や大西洋裁判所の創設と並んで、PAをNATOの公式組織とすることを求めていたが、それでも議会の位置づけは「諮問的」なものとしてされていた。大西洋会議については、次を参照。Aubourg, *supra* note 54, pp.341-355; Brumter, *supra* note 60, pp.10-14; Clarence K. Streit, "Atlantic Congress Backs Convention Proposal," in Biondi ed., *supra* note 52, part I-28. 大西洋大会については、次を参照。"Declaration of Paris," in Biondi ed., *supra* note 52, part I-43; Jordan, *supra* note 59, pp.137-138; Brumter, *supra* note 60, pp.14-16; Szent-Miklosy, *supra* note 51, pp.66-67.

参加していた。オブザーバーの地位は、1980年には日本に、1982年にはオーストラリアにも与えられた。ただし、日豪の参加に対しては、両国の地理的位置がNATOの関心領域からあまりにも離れているため、PA内にも反対の声があったとされる⁽¹⁰⁸⁾。また、当初、各国の共産党はPAから排除されていた。それは、共産党の参加はPAの結束を崩し、NATOからの情報提供を一層消極的なものとするかもしれないとの判断からであった。しかし、イタリアやフランスで一定の勢力を持つ共産党を排除することはPAの正当性を弱めるという考えや、共産党議員にとってPAはソ連の脅威やNATOの存在意義を学習する場となるかもしれないとの見解も存在した⁽¹⁰⁹⁾。その結果、共産党議員も1980年代からPAに参加するようになった。

IV 冷戦後のNATO PA

1 大西洋共同体の東方拡大

冷戦史家ギャデイス (John Lewis Gaddis) は、ワルシャワ条約機構 (WTO) がハンガリーの抵抗を力で押し潰さざるを得なかった一方で、NATOはド・ゴールの離反を吸収できたことを例に挙げ、WTOは「力を入れれば容易に砕け散る……水晶」のようであったが、NATOは「必要であれば深刻なダメージを受けることなしに枝葉を切り落とすことも可能な……有機的同盟」であったと指摘している⁽¹¹⁰⁾。冷戦終結後もNATOが存続し続けているのも、NATOが新しい環境に柔軟に対応できたからである。冷

戦後のNATOの目標は、平和のためのパートナーシップ (PfP) や加盟国の拡大といった手段を通じて、冷戦期においてNATOが果たしてきた同盟内の対立緩和等の機能を旧共産圏にまで拡大し、欧州全域を安定化することにある⁽¹¹¹⁾。

この過程においてNATOは、民主主義、文民統制、人権の尊重、多国間主義といった規範を東側に普及し、東側諸国を「社会化」(socialize) しようとした⁽¹¹²⁾。例えば、米国のハンター (Robert E. Hunter) NATO大使は、1994年9月に次のように述べている。NATOは「勢力均衡よりもより良い何かを創ろうと試みている。我々は、まさに欧州文明圏 (European Civil Space) を東方に拡大しようとしているのだ」⁽¹¹³⁾。ソラナ (Javier Solana) NATO事務総長も、1997年3月に、NATOの東方政策の目的は「欧州大西洋共同体全体を共通の安全保障文化 (common security culture) の下に統合することにあると演説した⁽¹¹⁴⁾。これらの発言は、冷戦後のNATOが大西洋共同体を旧共産圏にまで拡大しようとしたことを意味している (以下では、旧共産圏全体を指す場合には「東側諸国」を、NATO加盟を目指した中東欧諸国とバルト3国を指す場合には「中東欧諸国」を用いる)。

NATOを安全保障共同体ととらえる分析や、冷戦後のNATOが国家間関係を安定化させるための諸制度を東方にも拡大したと見なす議論は、国際関係論におけるリベラリズム、とりわけネオリベラル制度論 (Neoliberal

⁽¹⁰⁸⁾ Brumter, *supra* note 60, p.50.

⁽¹⁰⁹⁾ Sloan, *supra* note 89, p.10.

⁽¹¹⁰⁾ John Lewis Gaddis, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Oxford: Oxford University Press, 1997, p.219.

⁽¹¹¹⁾ John S. Duffield, "NATO's Functions after the Cold War," *Political Science Quarterly*, 109-5 (Winter 1994-95), pp.772-778.

⁽¹¹²⁾ Alexandra Gheciu, "Security Institutions as Agents of Socialization?: NATO and the 'New Europe'," *International Organization*, 59-4 (Fall 2005), pp.973-1012; Celeste A. Wallander, "Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War," *International Organization*, 54-4 (Autumn 2000), pp.705-735.

⁽¹¹³⁾ David S. Yost, *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*, Washington DC: United States Institute of Peace Press, 1998, p.177.

⁽¹¹⁴⁾ NATO, "Speech by the Secretary General at Royal Institute of International Affairs, London," 4 March, 1997.

Institutionalism) に基づくものである。NATOの同盟内政治や冷戦後のNATOと中東欧諸国の関係に対象を限定するならば、筆者はリベリズムが有効な分析枠組みとなり得ると考えているが、その有効性には一定の限界があることも事実である。まず、ソ連という脅威が存在しない環境の下で、米欧間に強固な共同体意識を維持していくことには困難も伴う。著名なネオ・リアリストであるウォルト (Stephen M. Walt) は、共同体意識の存在が同盟の結束に好影響を及ぼすことを認めながらも、共同体意識は決して不滅のものではないと主張している。また、ウォルトの指摘するように、各国の指導層は冷戦後のNATOの結束の脆弱性を自覚し、NATOが時代遅れの存在となる危険があると感じ取っていたからこそ、それを防ぐために東側諸国の民主化支援や地域紛争への対処といった新たな任務をNATOに与えたという側面もある⁽¹¹⁵⁾。一方、中東欧諸国がNATO加盟を求めた動機の1つは、ロシアとの勢力均衡というリアリズムの論理に基づくものであった。しかし、リアリズムとリベリズムは必ずしも排他的なものではなく、相互補完的に用いることが可能である。西側諸国が明白な目的意識を持って大西洋共同体を東方に拡大しようとしたこと、そして、その取り組みがこの共同体に新たな活力を与えたことを、完全に否定することはやはり難しいであろう。

このような背景から冷戦後のNATO PAを眺めた場合、PAはNATOよりも更に柔軟性を備えていたため、NATOよりも素早く環境の変化に対応することができた指摘することができる。PAはNATOに先立って東側諸国へのア

プローチを開始した。1992年に、当時はPA副事務局長であったランは、政府間の全会一致の決定に拘束されるNATOとは異なり、NATOから独立した存在であるPAはより柔軟な活動を行うことができた述べている。ランによれば、PAは政府間レベルの活動を補完するのみならず、NATOが東側諸国との間に正式な協力関係を構築する際のモデルとなるべく活動したのであった⁽¹¹⁶⁾。

冷戦後のPAの新たな役割は、東側諸国の議員をPAの活動に参加させ、議会間組織というPAの特性を生かして、民主的な議会運営の仕方や文民統制のあり方を「教育」することにあった。交流の対象は、NATO加盟を目指す中東欧諸国だけに限定されていた訳ではない。冷戦後にNATOはロシア、ウクライナ、地中海諸国との間に特別な協力枠組みを構築したが、PAもNATOと同時に、あるいはNATOに先立って、これら諸国の議員との関係を強化した。加えて、PAの活動は、少数民族問題等の潜在的紛争要因を抱えている東側諸国の議員同士が彼らの懸案事項を討議し、相互理解を深める場を提供することをも目的としていた。NATO加盟候補国にとって、このような支援は貴重であった。1999年にNATOが加盟候補国に対して示した「加盟のための行動計画」(MAP)においても、近隣諸国との紛争の平和的解決、法の支配の確立、軍隊の民主的統制の確立等がNATO加盟の前提条件とされているからである⁽¹¹⁷⁾。

東側諸国の民主化とNATOの拡大は無関係だとの立場をとる論者は、PfP等を通じた軍と軍の交流だけでは文民の教育がおろそかになっ

⁽¹¹⁵⁾ Stephen M. Walt, "NATO's Future (In Theory)," in Pierre Martin and Mark R. Brawley eds., *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies?*, New York: Palgrave, 2000, pp.11-25. また、ウォルトは、各国の指導層は価値やイデオロギーの共有といったレトリックを好んで使用するため、指導層の発言のみに基づいて分析を行うと共同体意識の存在が誇張されてしまう危険があるとの警告も発している。

⁽¹¹⁶⁾ Simon Lunn, "The Hand of Friendship: The Parliamentary Contribution," *NATO Review*, 40-1 (February 1992), p.13.

⁽¹¹⁷⁾ NATO, "Membership Action Plan (MAP)," 24 April, 1999.

てしまい、かえって東側諸国の軍部は文民統制の必要性を軽視するようになる危険もあると主張している⁽¹¹⁸⁾。しかし、実際にはNATOも文民の政府関係者の教育も行っているし、何よりもこの主張はPAの活動を見落としている。PAは、東側諸国の議員に文民統制の重要性を教育することで、NATOの活動を補完しているのである。ランは1998年の論文において、現在のPAの課題は「NATOの政策を支持し強化することだけではなく、欧州・太平洋地域全域で民主主義を育成し、安全と安定を構築するというNATO全体の努力の不可欠な一部を担うことなのである」と主張している⁽¹¹⁹⁾。

PAの活動に参加した東側議員へのインタビューに基づく研究によれば、東側議員は、西側議員との交流が西欧の流儀を学習し、PAへの帰属意識を高める上で大きな役割を果たしたと語っている。東側の議員にとってPAは一種の「民主主義クラブ」であり、彼らはPAでの活動を通じて徐々に西欧流の価値を身につけ「社会化」されていった⁽¹²⁰⁾。国防相も務めたルーマニアのパスク (Ioan Mircea Pascu) 議員も、自分にとって「NATO PAは民主主義の学校」であったと回想している⁽¹²¹⁾。

2 東側諸国との関係強化の経緯

ソ連でゴルバチョフ (Mikhail Gorbachev) が共産党書記長に就任した翌年の1986年11月、PAは政治委員会の下に中東欧小委員会 (1989年からは東欧・ソ連小委員会) を設置した。この小委員会は、中東欧の中でも民主化が最も先行していたハンガリーを1988年2月に訪問した。当時のPA議長は、「この訪問は欧州情勢と一般的な東西関係における昨今の変化を象徴するものである」と演説している⁽¹²²⁾。同年秋のPA会合には、後に首相となるハンガリーのホルン外相 (Gyula Horn) が返礼として出席し、演説を行った。西側諸国の言わば「内輪」の会合で東側の指導者が演説したのは、これが初めての事例だとされている⁽¹²³⁾。

1989年の春から夏にかけて小委員会は、チェコスロヴァキア、ポーランド、ブルガリア、ソ連を歴訪し、政府高官、議員、軍高官 (当時の東側諸国の軍高官の多くは、西側の軍関係者との面談を禁じられていた) 等との会談を行っている⁽¹²⁴⁾。この歴訪後の同年秋のPA会合には、チェコスロヴァキア、ハンガリー、ポーランドの議員のみならず、ロボフ (Vladimir Lobov) WTO統合軍参謀長も招待され、同じく会合に出席したNATOのガルヴィン (John Galvin) 欧州連合軍最高司令官 (SACEUR) と接触している。もちろん、これは、東西の軍事機構のトップによる

⁽¹¹⁸⁾ Dan Reiter, "Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy," *International Security*, 25-4 (Spring 2001), pp.60-61.

⁽¹¹⁹⁾ Simon Lunn, "NATO's Parliamentary Arm Helps Further the Aims of the Alliance," *NATO Review*, 46-4 (Winter 1998), p.9.

⁽¹²⁰⁾ Trine Flockhart, "Masters and Novices: Socialization and Social Learning through the NATO Parliamentary Assembly," *International Relations*, 18-3 (September 2004), p.374. 例えばPAでは、非民主的な国の議員や、会議において議論の流れとは無関係に自己の主張をまくしたてるような議員が発言してもあまり関心が払われず、時には、聞き手の議員達が通訳のヘッドフォンを外して会話を始めるような場面もあるという。 *Ibid.*, pp.373, 383 (note 45 and 46).

⁽¹²¹⁾ *NATO PA 1955-2005*, p.99.

⁽¹²²⁾ *Ibid.*, p.46.

⁽¹²³⁾ *Ibid.*, p.62.

⁽¹²⁴⁾ この歴訪においてPA議員団は、チェコでは、ヴァチェク (Miroslav Vacek) 参謀長や、当時収監されていたハヴェル (Vaclav Havel) の夫人、ソ連では、プリマコフ (Yevgeny Primakov) 最高会議議長、ルイシコフ (Nikolai Ryzhkov) 首相、ヤゾフ (Dimitri Yazov) 国防相、ロボフ (Vladimir Lobov) WTO統合軍参謀長らと会談している。 *Ibid.*, pp.46-50.

初の直接対話である⁽¹²⁵⁾。このように、PAは議員にだけでなく、東西の政府・軍の関係者にも対話の場を提供したのである。また、1992年から1994年までPA議長を務めたフランスのブヴァール (Loïc Bouvard) 下院議員は、議長在職中にほぼ全ての東側諸国を訪問し、ポーランドのワレサ (Lech Walesa) 大統領、チェコスロヴァキアのハヴェル (Vaclav Havel) 大統領、ルーマニアのイリエスク (Ion Iliescu) 大統領、ブルガリアのジェレフ (Zheliyu Jeleu) 大統領、ハンガリーのアンタル (Jozsef Antall) 首相等と会談した⁽¹²⁶⁾。もし、ブヴァールにPA議長という肩書きが無ければ、これだけの数の有力者と会談することは不可能であったろう。

1990年11月の会合で、PAは、ブルガリア、チェコスロヴァキア、ハンガリー、ポーランド、ソ連に準参加国 (associate member) の資格を与えることを決定した。その後、1991年にはルーマニアとウクライナに、1992年にはバルト3国とロシアに同様の資格が与えられた⁽¹²⁷⁾。1991年には、次節で紹介するローズ=ロス・イニシアティブという東側諸国向けの特別プログラムも開始されている。1995年春には、NATO加盟国以外の地における初のPA会合が、ハンガリーのブダペストで開催された。ただし、当初はPA内にも、東側諸国との関係を制度化することに対する慎重論があったとされる。慎重論を唱える議員達は、参加国の増大によって、大西洋というPAのアイデンティティが失われたり、深い議論を行う時間的な余裕が無くなったりするのではないかとの懸念を抱いていた。また、民主化が完了していない東側諸国にPAが正当性を与えるような行為を行ってよいのかという点の問題視する声もあった⁽¹²⁸⁾。し

かし、いったん東側諸国に準参加国の資格を与えてからは、東側との関係強化にPAが躊躇することはほとんど無かった。

一方、NATO本体と東側諸国の協力関係は、1991年の北大西洋協力理事会 (NACC) でスタートし、その後は1994年のPfP創設、1997年のPfP強化とNACCの欧州・大西洋パートナーシップ理事会 (EAPC) への改組といった具合に、段階的に発展していった。NATO拡大が政府内で検討されるようになったのは1994年頃からだが、正式な決定は1997年まで行われなかった。政府や軍隊同士の間での正式な協力関係の構築と、議員同士の非公式な協力関係の構築は全く別次元の話であり、PAと比較してNATOの決断が慎重であったのは当然だと言えよう。しかし、だからこそ、PAが非公式組織という立場を活用して東側諸国との間に協力の素地を築くことに、大きな意義があったのである。

PAは、冷戦終結直後から一貫してNATO拡大を支持しており、1991年以降、拡大を支持する決議をほぼ毎年採択していた。NATOに新規加盟国を迎える場合には、国内議会において条約の承認手続きが必要になるため、PAが拡大を支持していたという事実は重要である。1996年から1998年までPA議長を務めた米国のロス (William V. Roth) 上院議員は、熱心な拡大支持者であり、1997年に発表した論文においても、PAは「NATO拡大の意味・理由・帰結に対する国民の認知と理解を増進し」、各国議会における論議をリードする責任を果たすべきだと主張している⁽¹²⁹⁾。1994年には、当時のPA事務局長がNATO防衛大学で行った演説において、NATO拡大に消極的な各国政府は戦略的誤りを犯していると批判し、中東欧諸国のNATO

⁽¹²⁵⁾ *Ibid.*, pp.51, 57-58, 65.

⁽¹²⁶⁾ *Ibid.*, p.59.

⁽¹²⁷⁾ Lunn, *supra* note 116, p. 13; Lunn, *supra* note 119, p.10.

⁽¹²⁸⁾ Flockhart, *supra* note 120, pp.371-372; *NATO PA 1955-2005*, p.46.

⁽¹²⁹⁾ William V. Roth, Jr., "A Fresh Act of Creation: The Parliamentary Dimension of NATO Enlargement," *NATO Review*, 45-2 (March 1997), p.13.

加盟を訴えた⁽¹³⁰⁾。同年秋のPA会合では、ロスが提案した拡大に関する決議が採択された。この決議は、幾つかの中東欧諸国がNATO加盟に向けて前進していることを評価し、NATOに対して「NATO加盟の基準と、早期にこれらの国の加盟を認めるためのタイム・テーブルを提示」することを求めるものであった⁽¹³¹⁾。また、PAは、同年に東方拡大の研究グループも設置している。このグループには、拡大の対象であるハンガリーの議員も参加した⁽¹³²⁾。このような背景もあって、1994年12月のNATO外相会談は、「拡大のタイム・フレームを議論することは時期尚早」としながらも、東方拡大の研究開始で正式に合意したのである⁽¹³³⁾。

第1次東方拡大を正式発表した1997年7月のNATOマドリッド・サミットを前にして、PAは同年2月に、ロスが提案したチェコ、ハンガリー、ポーランド、スロヴェニアの加盟を求める決議を採択した⁽¹³⁴⁾。また、PAは、チェコ、ハンガリー、ポーランドがNATOに正式加盟した1999年には、東方拡大が第1次で終わらないことを示すために、まずスロヴェニアを次期加盟候補国として明示するようNATOに求める報告書を公表している⁽¹³⁵⁾。NATOは2002年11月のプラハ・サミットでバルト3国やルーマニア等の計7カ国の加盟を決定したが、PAは直前に7カ国の加盟を認めるよう求める宣言をサミットに提出した。また、2006年にもPAは、アルバニア、クロアチア、マケドニアの早期NATO加盟を支持する宣言を採択している⁽¹³⁶⁾。

3 ローズ=ロス・イニシアティヴ

ローズ=ロス・イニシアティヴとは、1990年から1992年までPA議長を務めた米国のローズ(Charlie Rose)下院議員と前述のロス上院議員の発案による、東側諸国の議会関係者向けの交流プログラムである。彼らは、東側諸国の議員を単にPAの会合に参加させるだけでなく、より積極的な取り組みを行うべきだと主張した。そこで考案されたのが、東側諸国において安全保障に関連する各種のセミナーを開催し、東側の議員や政府関係者等に学習の場を提供することであった。このセミナーは、ローズ=ロス・セミナーと呼ばれている。セミナーを開催する上で最大の問題は資金の調達であったが、PAは米国の国際開発庁(USAID)からの支援を取り付けることに成功した。現在では、USAIDだけでなく、ノルウェー政府や、NATO加盟国ではないスイス政府も、セミナーへの資金協力を行っている⁽¹³⁷⁾。

初のローズ=ロス・セミナーは、ソ連解体直後の1991年12月にリトアニアのヴィリニウスで、ロシア軍のバルト3国からの撤退をテーマとして行われた。このセミナーには、リトアニアに駐留するロシア軍の司令官も参加し、ロシア軍の基地をセミナー参加者に公開するという、冷戦期ではとても考えられないような好意的姿勢を示した。PAは2005年までに60回以上のセミナーを開催している。現在でもセミナーは年に3～4回のペースで行われているが、NATOの第2次拡大以後は、焦点を中東欧諸

⁽¹³⁰⁾ Gerald B. Solomon, *The NATO Enlargement Debate, 1990-1997: Blessings of Liberty*, Westport: Praeger, 1998, p.50.

⁽¹³¹⁾ *Ibid.*, pp.69-70.

⁽¹³²⁾ *NATO PA 1955-2005*, p.74.

⁽¹³³⁾ NATO, "Final Communiqué," Brussels, 1 December, 1994, para.6-7.

⁽¹³⁴⁾ Solomon, *supra* note 130, pp.102-103.

⁽¹³⁵⁾ Willem van Eekelen, "Decision-Making in the Atlantic Alliance and Its Parliamentary Dimension," in Born and Hänggi eds., *supra* note 12, p.119.

⁽¹³⁶⁾ NATO PA, "Istanbul Declaration on NATO Transformation," November 19, 2002; "Declaration on Support for NATO Membership for Albania, Croatia, and the Former Yugoslav Republic of Macedonia," 30 May, 2006.

⁽¹³⁷⁾ *NATO PA 1955-2005*, pp.68-69.

国からバルカンや南コーカサス（アルメニア、アゼルバイジャン、グルジア）に移行させている⁽¹³⁸⁾。

このようなセミナーを通じた信頼醸成措置は、「セミナー外交」(seminar diplomacy) と呼ばれることもある。ある論者は、政治的相互理解や紛争予防を目的とするセミナー（外交官、研究者、NGO等による各種の会合も含む）は、「将来の共同体参加国に、共同体の拠って立つべき諸原則と、それらの原則を効果的に履行する方法を教える」ものであり、地域に共通の価値観と超国家的なアイデンティティを構築する上で重要な役割を果し得ると指摘している⁽¹³⁹⁾。ローズ＝ロス・セミナーは、そのようなセミナー外交の顕著な成功例と言えるだろう。東側諸国の議員へのインタビューにも基づく研究でも、セミナーに参加した東側議員は、周辺国や西欧諸国の議員等とのネットワークを構築することに成功しており、セミナーは東側議員の西欧コミュニティへの帰属意識を高めていると指摘されている⁽¹⁴⁰⁾。

ローズ＝ロス・イニシアティブの一環として、PAは1992年から東側諸国の議会スタッフの訓練プログラムも実施している。このプログラムは、年に3～4回程度ブリュッセルで行われており、訓練にはNATO本部、欧州連合軍最高司令部 (SHAPE)、EUのスタッフからのブリーフィング等も含まれる。2005年までにPAが訓練を施した議会スタッフの人数は、200人以上に上る。また、NATOの側も東側諸国の省庁スタッフの訓練を行っているが、現在PAとNATOは、両者の訓練プログラムを合同で実施することを検討している。PA関係者は、

議員は落選すれば議会を離れてしまうが、議会スタッフは長期間議会に所属して継続的に議員への支援活動を行うという点を強調し、次のように述べている。「経験豊富で専門知識を持った議会スタッフ無しでは、議員が国家の政策・意思決定に関与することは極めて困難」であり、「防衛・安全保障分野においては、そのような支援スタッフの必要性が特に高い」⁽¹⁴¹⁾。

4 中東欧以外の国との協力関係

1997年、NATOは、東方拡大へのロシアの不満と不安を緩和するため、NATOとロシアの協議の場である常設合同理事会 (PJC) を設置した。PJCの創設文書は、「文書締結国の立法機関の間の交流深化の重要性を認識し」、NATO PAとロシア連邦議会の間「対話と協力の強化を奨励する」と明記している。同年に取り交わされたウクライナとの協力強化文書にも、同様の規定がある⁽¹⁴²⁾。このように重要な文書においてNATOがPAの活動の重要性を認めたのは、冷戦後のPAの活動が高く評価されている証拠と言えるだろう。PJCの設置を受け、PAも1998年に、PJCの活動をモニタリングするためのロシア議会との合同会議を創設した。2002年にNATOがPJCを強化したNATO・ロシア理事会 (NRC) を創設すると、PAもロシアとの間に常設委員会を設置した。ロシアとの会議では、NATO新規加盟国における軍事施設の近代化やロシア系住民の保護といった問題も議題となっている。PAは、ウクライナ議会との間でも同様に、NATO・ウクライナ委員会 (NUC) に対応する合同会議を1998年に創設している⁽¹⁴³⁾。

⁽¹³⁸⁾ *Ibid.*, pp.69, 94-95, 113-117.

⁽¹³⁹⁾ Emmanuel Adler, "Seeds of Peaceful Change: The OSCE's Security Community-Building Model," in Adler and Barnett eds., *supra* note 3, pp.138-142, quotation from p.139.

⁽¹⁴⁰⁾ Flockhart, *supra* note 120, p.373.

⁽¹⁴¹⁾ *NATO PA 1955-2005*, pp.118-121.

⁽¹⁴²⁾ NATO, "Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation," Paris, 27 May 1997; "Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine," Madrid, 9 July 1997, para.13.

⁽¹⁴³⁾ *NATO PA 1955-2005*, pp.137-161.

中近東諸国との関係では、NATOは1994年に「地中海対話」を開始した。現在の対話参加国は、アルジェリア、エジプト、イスラエル、ヨルダン、モーリタニア、モロッコ、チュニジアである。一方、PAは、1991年に安全保障の民生領域に関する委員会の下に地中海小委員会を設置し、1996年には委員会とほぼ同格の地中海特別グループを創設した。特別グループは、年2回のセミナーと年1回の対話国訪問を実施し、議員による報告書の作成も他の委員会と同様に行われている。特別グループに参加するのは、地中海準参加国のアルジェリア、イスラエル、ヨルダン、モーリタニア（現在はクーデターにより議会が機能していないため資格停止中）、モロッコと、オブザーバー参加国のエジプト、パレスチナ、チュニジアである。イスラエルとパレスチナが同席していることも、PAが非公式組織である利点を象徴していると言えるだろう。また、PAは、2005年に湾岸諸国との関係構築にも着手している⁽¹⁴⁴⁾。

ただし、NATOと中東欧諸国の関係と、NATOとロシア・地中海諸国の関係は根本的に異なる点には注意すべきである。中東欧諸国は、自ら進んで大西洋共同体に加わることを望み、西欧流の価値観を学習する「生徒」役を果たしてきた。一方、ロシアや地中海諸国には、西欧流の価値観をそのままの形で受け入れようという姿勢は見られない（ウクライナの立ち位置は微妙であるが）。自由や民主主義といった価値に関して、これらの国とNATO諸国の解釈は必ずしも一致していない。したがって、大西洋共同体がロシアや地中海にまで拡大しつつあると考えることは誤りであろう。ただし、

NATOやPAとの対話が、これらの地域における信頼醸成に貢献する可能性があることは否定できない事実である。

5 その他の活動

冷戦終結後、NATO PAとNATOの協力関係は強化されている。それは、以上に見たように、PAとNATOの活動が補完的なものとなり、NATOがPAの役割を高く評価するようになったからである。また、冷戦終結により、NATOの軍事行動が集団防衛から平和支援活動へとシフトし始めたことも、PAとNATOの協力強化を促した。平和支援活動を行うには何らかの議会承認を必要とする場合が多いことに加え、軍事情報の機密度も低くなったからである⁽¹⁴⁵⁾。

1997年のNATOマドリッド・サミットでは、初めてサミットに招待されたPAの議長が、各国首脳を前にしてスピーチを行った。以後、PA議長は、ワシントン（1999年）、プラハ（2002年）、イスタンブール（2004年）、リガ（2006年）と節目になるNATOサミットの全てに出席している。ワシントン・サミットのコミュニケには、次のような記述がある。「NATO PAは、欧州に安定をもたらすというNATOの取り組みを補完する上で重要な役割を果たしている。したがって、我々は、共通の関心領域におけるNATOとNATO PAの関係強化を極めて重要なことと考える」⁽¹⁴⁶⁾。

現在、NATO事務総長は、年2回のPA会合に出席し、PAの勧告に対する文書回答も行っている。毎年2月には、PAの運営委員会とNAC（各国のNATO大使）の会合も開催されて

⁽¹⁴⁴⁾ *Ibid.*, pp.163-171, 217. NATOも2004年に、地中海対話を補完するものとして、湾岸諸国等にも対象を拡大した「イスタンブール協力イニシアティブ」を開始している。ただし、このイニシアティブは、基本的に多国間協力ではなくNATOと協力国の2者間協力のための枠組みである。

⁽¹⁴⁵⁾ Lunn, *supra* note 90, pp.7-8.

⁽¹⁴⁶⁾ NATO, "An Alliance for the 21st Century: Washington Summit Communiqué," 24 April, 1999, para.44. 同様の記述は、次のサミット文書にも見られる。"Prague Summit Declaration," 21 November, 2002, para.17; "Istanbul Summit Communiqué," 28 June, 2004, para.44.

いる。NATOのスタッフとPA関係者（議員及びスタッフ）の会合は日常的に行われており、PA関係者がEAPC等の会合等にも参加する一方で、NATOスタッフはローズ=ロス・セミナー等で講師役を務めたりする場合もある⁽¹⁴⁷⁾。なお、PAの公式組織化については、現在ではほとんど検討すらされておらず、参加議員の間でも、冷戦終結後のPAの経験からして、非公式な地位に留まるほうが独立性を確保し、自由な活動を行うことができるとの見解が強い⁽¹⁴⁸⁾。

PAの総会は、準参加国の議員も加えると700名以上が出席する大規模な国際会議である。もちろん、PAの活動は、総会期間に限定されている訳ではなく、2005年の場合、1年を通じて36カ国で43回の活動が実施されている。それらには、前述したローズ=ロス・セミナー等に加え、委員会や小委員会が適宜行う海外の実地調査も含まれる。実地調査は、NATO加盟国だけではなく、例えば、アフガニスタン、コソヴォ、アゼルバイジャン、UAE等でも行われた。また、冷戦後「米欧の亀裂」が話題となり始めたことを背景として、PAは1990年代末から、米国防大学とATA米国支部との共催で大西洋フォーラムを米国で年1回開催している⁽¹⁴⁹⁾。

冷戦後のPAにおける議論で特徴的なものを列挙すると、東側諸国における民主化・人権状況・兵器拡散、組織犯罪、テロ対策（以上、安全保障の民生領域に関する委員会）、東側諸国への経済援助、東側諸国の防衛産業の民需転換、NATO拡大に伴う財政コスト、違法資金の取り締まり、紛争後の経済復興（以上、経済・安全保障委員会）、旧ソ連の核管理、東側諸国の環境

問題（以上、科学・技術委員会）等である⁽¹⁵⁰⁾。2006年に採択された各委員会の報告書には、アフガニスタンにおけるNATOの作戦やイランの核問題といったテーマに加え、エネルギー安全保障や中国の経済発展問題に関するものもある。

冷戦終結後は、NATO本体の役割と活動が変化したこともあり、PAの防衛・安全保障委員会の活動も充実してきた。同委員会は、NATO拡大に際して、全ての加盟候補国で実地調査を行い、候補国の軍の能力を検証した。NATOが実際に旧ユーゴやアフガニスタンで軍事行動を実施するようになると、PAもそれに対応した活動を行うようになった。2004年には、防衛・安全保障委員会がアフガニスタンで行った実地調査に基づき、PAは、NATO加盟国に兵力の増強を求める決議を採択した。その後、実際にNATOは増派を決定しているが、PA関係者はPAの決議がこの決定に一定の影響力を及ぼしたのではないかと述べている⁽¹⁵¹⁾。

また、2005年には、各国に対して、アフガニスタンに派遣している自国軍に課している制約を出来る限り廃止するよう促す決議も採択された⁽¹⁵²⁾。この制約は「national caveat」と呼ばれ、例えば、アフガニスタンで地域復興支援チーム（PRT）を指揮する部隊が、自国政府からの命令によって駐留基地以外で夜を明かすことを禁じられているため、行動範囲が基地から半径80kmに限定されていたり、カブール国際空港に展開する部隊が空港から離れることを禁じられていたりする。NATOの軍司令官も、このような制約が作戦指揮や柔軟な部隊運用の障害

⁽¹⁴⁷⁾ Lunn, *supra* note 90, pp.8-9.

⁽¹⁴⁸⁾ *Ibid.*, p.9.

⁽¹⁴⁹⁾ NATO PA 1955-2005, pp.264-268. 現在のPAの年間予算は約330万ユーロで、各国議会がNATOで採用されている負担率に基づき負担している（ただし、PA参加議員の旅費は各国議会の予算から支出）。また、PAは、NATOや各国政府からの財政支援も受けている。

⁽¹⁵⁰⁾ *Ibid.*, pp.217-218, 232-235, 255-257.

⁽¹⁵¹⁾ *Ibid.*, pp.221-224; NATO PA, “Resolution on NATO Operations in Afghanistan,” November 2004.

⁽¹⁵²⁾ NATO PA, “Resolution 336 on Reducing National Caveats,” 15 November, 2005.

となっているとして度々批判している⁽¹⁵³⁾。冷戦期と異なりNATOが実際に軍事行動を行うようになったからこそ、PAの防衛・安全保障委員会も、机上の戦略論から離れて、NATOの活動に対応した実質的活動を行うことが可能となったと言えるだろう。

おわりに

2004年から2006年までPA議長を務めたフランスのルルーシュ (Pierre Lellouche) 下院議員は、PAの活動が重要なのは、「我々の国々が、人民主権、権力分立、法の支配、そして軍隊の民主的統制といった原則に基づいて統治を行う民主主義国だからである」と述べている⁽¹⁵⁴⁾。この言葉にも象徴されているように、参加国において議会制民主主義が根付いていることが、議会会議が成功するための必要条件である。各国の議会が国内政治において一定の力を持っているからこそ、PAもNATOや各国政府に対して一定の影響力を行使することができる。

民主主義的規範の共有の重要性は、制度的な問題に留まるものではない。大西洋諸国の共同体意識の核心には、そのような規範の共有が常

に存在した。もちろん、大西洋共同体は、単なる理念の共同体ではない。この理念的連帯感とは、エリート層の間の国境を越えた日常的な交流という実践によって支えられていた。冷戦後のPAの活動にしても、その基盤にあるのは、民主主義的価値を東側諸国にも普及し、冷戦期に分断されてしまった「欧州」という文明圏を再構築しようという意志であった。冷戦後にNATOやEUへの加盟を目指した中東欧諸国も、それを「欧州文明への回帰」と位置づけていた。こうして両者の思惑が合致したからこそ、冷戦後のNATO及びNATO PAの活動は一定の成功を収めているのである。

確かに、欧州共同体と比較すれば、大西洋共同体は組織的実態の伴わない曖昧な存在である。しかし、共同体意識の共有という点から見れば、大西洋諸国が1つの共同体を構成していることは疑い得ない。PAの創設も、この共同体意識があって初めて可能であった。そして、創設後のPAの活動は、この意識を一層強化することに貢献してきたと評価してもよいのではないだろうか。

(ふくだ たけし 外交防衛課)

⁽¹⁵³⁾ NATO PA, "Lessons Learned from NATO's Current Operations," Defense and Security Committee Report, November 2006, para.13. このような制約が問題となったのは、アフガニスタンが初めてのケースではない。例えばコソヴォに展開したKFORでも、部隊総数約18,000名のうち、暴動を起こした群衆に対して武器を使用する権限を持っていたのは6,000名に過ぎず、実際に暴動が発生した際、ドイツは自国軍が暴動に対処することを拒否した。Kristin Archick and Paul Gallis, "NATO and the European Union," *CRS Report for Congress*, RL32342, Updated May 12, 2005, pp.7-8.

⁽¹⁵⁴⁾ NATO PA 1955-2005, p.12.