

憲法なき拡大ヨーロッパ
「EU - NATO - CE体制」の終焉とその含意

- 13

遠藤 乾（北海道大学）

- * この論考は 2005 年 10 月 1 - 2 日開催の日本政治学会分科会「世界政治における EU」での報告のために用意されたものです。
- * 著者の許可なく転用または引用することを禁止します。

憲法なき拡大ヨーロッパ ——「E U - N A T O - C E 体制」の終焉とその含意——¹

遠藤 乾（北大法学部）

2005 年 9 月 20 日

I はじめに

メンバーを拡大し、憲法批准に一旦失敗した後のヨーロッパ連合（E U）は、世界政治でどのような位置を占めるのだろうか。本報告は、E Uが、戦後ヨーロッパ国際秩序のなかに歴史的にどう埋め込まれ、どのような特質をもっていたのかを明らかにしながら、その問題について考えてみたい。

* * *

周知のように、2004 年春をもって、E UやN A T O（北大西洋条約機構）の加盟国は、旧東ヨーロッパ諸国側へと地理的に拡大し、それぞれ 25、26 ヶ国へと増えた。これと並行して、ヨーロッパ国際政治は、量的のみならず質的に冷戦期とは隔絶した体制へと移行した。機能的にも、N A T Oはその機能と活動範囲を拡張する一方、E Uも大幅な機能変容を経験してきた。具体的には、ユーロの導入と緊縮財政の実施、規制レジームとしての進化、さらに制度改正を伴う条約改正、憲法締結、欧州安全保障防衛政策 ESDPなどを推進してきた。そして 2005 年春、これらの動きと無関係ではないのだが、フランスとオランダが国民投票で欧州憲法条約を否決し、事実上その批准は難しくなった。

本稿は、これらの過程を叙述するというよりもむしろ、拡大し憲法批准に挫折したE Uの政治的特質をマクロな歴史のなかから概観し再検討するものである。具体的には、第二次大戦後の西欧において軍事安全保障・経済・人権の分野にまたがって調和的に成立していた国際複合レジームが終焉を迎えつつあることを論じ、その背景と含意を検討する。とりわけ、拡大や米欧関係など世界秩序上の変動を梃子に、どのようにヨーロッパ国際政治が変容し、E Uが新たにいかなる機会を得、また問題を抱えたのかが焦点となろう。と同時に、憲法制定の挫折を期に再度浮かび上がったE Uの内的な問題とその外的な含意についても、考察してみたい。

以下 II では、戦後（西）ヨーロッパの国際秩序を、経済・安全保障・人権の諸分野で体现した組織であるE U、N A T O、C E（= Council of Europe、欧州審議会）に代表させ、「E U - N A T O - C E 体制」と仮に呼び、その性格づけを試みる。そのことによって、どのようなヨーロッパが拡大したのかを明らかにしたい。次に II では、拡大の過程においてなにがどのように変質しているのか、その射程や限界とともに、検討してゆく。最後に、IIIにおいて、拡大と憲法批准の挫折の連関、その内外における含意について分析し、若干の展望を試みる。

何が拡大したのか —「E U - N A T O - C E 体制」—

第二次大戦後の西欧諸国は、単純化のリスクを承知で大括りして言えば、「E U - N A T O - C E 体制」とでもいうべき複合的な国際レジームによって長らく支えられてきたといえよう。その特徴は、以下の数点にまとめることができる。

¹ 拙稿「拡大ヨーロッパの政治的ダイナミズム」『国際問題』2004 年 12 月号、および「フランス・オランダ国民投票による欧州憲法条約否決」『生活経済政策』第 104 号、2005 年 9 月、をベースにし加筆したものである。

第一に、この体制においては、冷戦の文脈の下、明確な赤軍の脅威に対して、米国が、NATOの枠を通じて、ドイツを分割したまま、西欧の安全を保障した。この構造の中で初めて、石炭鉄鋼共同体から始まったEUは、地理的には東欧から、アジェンダとしては軍事安全保障問題から解放されて、経済問題に専念できた。そしてそのこと自体が、加盟国の経済的厚生の上につながり、よって西側諸国の政治的安定に寄与するものとして考えられてきた。この安全保障と経済統合との間の相互依存構造を、かつて筆者は「EU = NATO体制」と呼んだことがあるが²、その体制こそが、戦後の西欧政治の準拠枠組みであった。

第二に、この体制の含意は、米国がアジェンダの大枠を設定し（あるいはEUのアジェンダが成り立つ環境を用意し）、ドイツの脅威は当面存在せず、対ソ連においては結束できることであった。ソ連が消滅し、ドイツが統一し、米国と欧州諸国との利害（あるいは欧州諸国同士の利害）が分岐するとき、それらの心地よい前提は蒸発する。この点に関しては、近年のヨーロッパ国際政治の何が変容したかという次々節の主題となるので、後段で詳述しよう。

第三に、この体制は、人権の保護を主任務とし、社会権や地方自治などのあり方において欧州の独自性を担保しようとしてきた欧州審議会（CE）によって下支えされてきた³。この組織も、NATOやEUほどでないにせよ、冷戦構造と無関係ではない。構想段階においては全欧的な拡がりをもってイメージされたCEではあるが、その直接の制度的起源は、ソ連主導のチェコ政変（1948年）を契機に開催されたハーグ会議（同年）にあった。その加盟国は、原10カ国から1989年の40周年には23カ国にまで増加していたが、領域は基本的に西側に限られていた（現在は46カ国）。また、「人権」という普遍的な価値ですら、冷戦期には、しばしば西側を体現するものとして推進されてきたという経緯もある⁴。

このように、戦後西欧は、規範、経済、軍事の三面にわたって調和的な分業を可能にした複合的国際レジームのもとにあった。「EU - NATO - CE体制」という呼称は、その三面を代表する組織に合わせてこのレジームを性格づけるのに適している⁵。この「EU -

² 拙稿「ヨーロッパ統合のリーダーシップ—ジャック・ドローールの権力と行動—」佐々木隆生・中村研一編著『ヨーロッパ統合の脱神話』ミネルヴァ書房、1994年、199頁、およびKen Endo, 'The Security Foundations of Economic Integration: A Comparison between East Asia and Western Europe,' Christopher Dent and David Huang eds., *Northeast Asian Regionalism: Learning from the European Experience*, RoutledgeCurzon, 2002: 226-42.

³ 欧州審議会（CE）の拡大については、Stuart Croft et al., 'The Enlargement of the Council of Europe,' *The Enlargement of Europe*, Manchester UP, 1999: ch. 6. 参照。

⁴ たとえば「表現の自由」が米諜報機関によって秘密裏に推進された経緯についての刺激的な歴史研究を参照せよ。Richard J. Aldrich, 'European Integration: An American Intelligence Connection', in Anne Deighton ed., *Building Post-war Europe: National Decision-Makers and European Institutions 1948-63*, Macmillan, 1995: 159-179.

⁵ EUとNATOという堅固な組織に比べて陰の薄いCEをここで同列に扱うのに疑問を呈する向きもあろう。留意してよいのは、CEが、本文中に挙げたように欧州社会イメージを肉付けしてきたということだけでなく、欧州人権裁判所をつうじて人権に関する判定権をもち、EUが（憲法批准の暁には）CEに加入するというシナリオが有力であった点である。これは、EUが人権分野では、CEの傘下に入り、法体系的に従属することを意味していた。このまま批准がうまく行かなくとも、人権法体系で優位している点で、CEは他の組織と異なり重要である。

もちろん他にも重要な組織はあった。たとえば、戦後の復興と冷戦体制の成立の過程で、OECD（のちのOECD）が果たした役割も一定程度ある。1940年代末には、「OECD - NATO - CE体制」だったともいえる。CEを含めて当時開けていた豊かな選択肢については、戸澤英典「中東欧EU加盟の世界史的意義」『海外事情』51巻（2003年）、53-63頁および上原良子「『ヨーロッパ文化』と欧州審議会の成立」『国際政治』129号、2002年を参照されたい。OECDの役割を重視した議論として、邦語では、廣田功「フランスの近代化政策とヨーロッパ統合」廣田功・森建資（編著）『戦後再建期のヨーロッパ経済—復興から統合へ』日本経済評論社、1998年、第四章を参照。

「NATO - CE体制」の核心は、人権規範、民主制、市場経済を柱とした自由民主主義体制の保持にあった。端的に言って、冷戦後 10 数年を経て「拡大」したのは、この自由民主主義体制である。

なぜ拡大したのか

この「EU - NATO - CE体制」は、なぜ拡大したのであろうか。この問いに対する答えは必ずしも自明のものではない。たしかに、旧東ヨーロッパ諸国の観点からすれば、拡大は冷戦による分断とモスクワの支配から脱却する「ヨーロッパ回帰」にほかならず、一定の道徳的な正当性を見出せる。また、東側から見た拡大は、安全保障にも経済利益にも、あるいは人権の保護にも寄与するものであった。しかし、その同じ拡大をEUやNATOの加盟国側から見ると、その利益は少なくとも当然視されるものではなかった。本節では、軍事的安全保障、経済的利益、文化的アイデンティティの三点から理由を検討し、そのどれもが拡大の合理的説明として不十分であることを論ずる。その上で、拡大の理由として、自由民主主義体制の支援による広義の安全保障や、そのように述べてきたレトリックの西側における蓄積が拡大を後押しした側面に言及する⁶。

まず第一に、いわゆるリアリスト的な軍事安全保障の観点からすると、NATOの拡大が「正解」であるかどうか疑わしい。誰もが思いつくように、それはまず、ロシアを新たに明瞭に域外に押し出し、仮想脅威に見立てる結果をもたらす。たしかに、ロシアが弱体化しているうちに、西側のいわゆる「勢力圏」を東に拡大することができるのかもしれないが、そのこと自体が、この地域における軍事大国である（が差し迫った脅威とはみなしにくい）ロシアを刺激し、安全保障上逆機能する可能性がある。ここで、ロシア国内政治において、左右を問わず、もっとも一貫している政策がNATO拡大反対であることに留意してもいいだろう⁷。ロシアの核を含めた潜在力に比して、旧東欧にさほど軍事的利益をもたない米国がNATO拡大の旗振り役を務めた事実を指して、代表的リアリストであるK・ウォルツは、「[NATO拡大に関する]リアリストの予見の失敗は、国際政治を理解するうえでの理論的な失敗でなく、米国の愚かさを過小評価したために起きた」と述べた⁸。いうまでもなく、NATOの拡大で安全保障的基盤を強化する旧東欧諸国には、加盟国に拡大を強要する力は持ち合わせていない。また拡大によって増強されるNATOの軍事力はわずかであり、むしろ作戦上相互運用を可能にするような軍備上のコストは相当なもの

これに加えて、脱冷戦的な志向を最初から含む全欧安保協力会議(CSCE、のち全欧安保協力機構=OSCE)が70年代から登場し、冷戦終結直後の短期間、ソ連や東欧諸国の期待もあって、輝いて見えた。一時、欧州国際体系は「EU(EC) - NATO - CE - CSCE体制」だったのである。現在でも、同機構はEUやCEと協力し、人権の分野でおおくの実務的なミッションを組織している。しかし、CSCE・OSCEの専門家である植田が述べるように、「東西対立が平和裏に終結した後の役割は低下してきている」(植田前掲書、71頁)。同機構に関する邦語文献として、百瀬宏・植田隆子編『欧州安全保障協力会議(CSCE)1975-92』日本国際問題研究所、1992年など参照。

これらすべての組織を包摂する優れた仏語のコンセプトに「ヨーロッパ構築 La Construction de l'Europe」があるが、このタームには内容の性格づけが欠如している。ここでは、何が拡大したのかという論点を明確にするため、あえて三組織に代表させて冷戦期の西欧国際政治の基本構造を抽出するにとどめる。

⁶ この立場に最も近い論考として、Frank Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*, Cambridge UP, 2003.

⁷ たとえば、Vladimir Baranovsky, 'Russian Views on NATO and the EU,' Anatol Lieven and Dmitri Trenin eds., *Ambivalent Neighbors: The EU, NATO, and the Price of Membership*, Carnegie Endowment for International Peace, 2003: 295-312. 参照。

⁸ Kenneth N. Waltz, 'NATO Expansion: A Realist's View,' Robert Rauchhaus ed., *Explaining NATO Enlargement*, Frank Cass, 2001: 34.

になる⁹。そして、これらのコストは、「パートナーシップ」といった安全保障上の連携のみで済ませば、大幅に軽減できるものであったし、実際冷戦終結後しばらくのあいだは、そのようにNATOはしてきた。にもかかわらず拡大はなされたのである。こうしてみると、リアリスト的な軍事安全保障の観点から拡大を説明するのは難しい。

また、経済的な利益の観点から拡大を説明するのもそう簡単ではない。EU拡大に関する最近の書物では、しばしばその経済的規模が(誇)示され、米国に対抗する「大欧州」の誕生が謳われる。実際に加盟にともなう申請国側の利益は、EUによる公式非公式の支援ゆえに大きなものとなるだろう。しかしながら、再び加盟国側に拡大への積極的な利益が見出せるかというところではない。まず、単に経済体のサイズが拡大の理由になるのなら、ロシアであろうとトルコであろうと(はては日本であろうと)際限なく拡大することになる。そうはならないし、サイズは決定的な理由ではない。しかも、今回の東方拡大によって受け入れられたのは、加盟国に比べて相対的に貧しい国々であった。結果、一人当たりのEU・GDPは購買力平価計算で16%減り、最大所得格差(ラトヴィア・ルクセンブルク間)は1対6.5まで開いている。ポーランドをはじめ、新加盟国では全産業のうち農業の占める比重が大きいし、またEUの年約15兆円の予算の8割近くが比較的貧しい地域や農業等に振り向けられることから、相当な財政上の負担をEU加盟国は抱えることになる¹⁰。のみならず、15カ国から25カ国(あるいはそれ以上)への拡大によってEUが抱える意思決定上の調整コストは大きなものにならざるを得ない。これらのコストは、EUが実際にもち旧東側諸国と結んでいる「アソシエーション」のような連携形態を採れば、避けられる性質のものである。再び、加盟申請国側には、加盟を利益誘導できるような交渉上のカードは存在しない。加盟国の側に拡大で比較的利益を得るような(ドイツのような)国はあっても、他の加盟国に(実際に起きたような10カ国もの)拡大を強いるような影響力はない。したがって、経済合理性にもとづいた観点から拡大を説明するのも無理がある。

さらに、欧州大のアイデンティティが拡大をもたらしたとする説明にも大きな弱点がある。「ヨーロッパ回帰」を目指す旧東側の国々において欧州アイデンティティが強いのは、数々のデータが示している。しかしこれも決定的ではない。統計によると、もっとも欧州アイデンティティの強い国はアルバニアであり、その程度に従って加盟が認められるわけではない。そもそも、アイデンティティは、言語、宗教、民族、歴史などの諸要素が織りなす非常に複雑なもので、そのどの要素(の結合)をもって加盟の基準とするかはまったく自明ではない。それが加盟の基準となると仮定したとしても、むしろそれは、とくに加盟国の側の、政治的な判断にゆだねられる性質のものである。こうして、アイデンティティは、拡大の直接的な説明要因とはならない。

以上は次の三点にまとめられる。

拡大は、パートナーシップなどの他の連携形態に比べ、純軍事的には力も安全も、コストを上回るほどには、増進しない。

拡大は、アソシエーションなどの他の連携形態と比べ、純経済的には、コストを上回るほどには、利益を増進しない。

アイデンティティは、直接の説明要因にならない。

とするとなぜ拡大は起きたのであろうか。とりわけ拡大を受け入れる加盟国側のインセンティブはなんだったのだろうか。ここで二つの要因について検討してみたい。ひとつは、

⁹ 新規加盟国自身が負う軍事支出を除いても、相互運用性をたかめるインフラづくりのために今後10年で15億米ドルから100ないし110億米ドル、効果的な防衛を可能にする軍備上の新規投下コストに80億～550億米ドルかかると見積もられている。Gary L. Geipel, 'The Cost of Enlarging NATO,' James Sperling ed., *Two Tiers or Two Speeds? : The European Security Order and the Enlargement of the European Union and NATO*. Manchester UP, 1999: 170-1.

¹⁰ 拡大と予算の関係を包括的に見積もった『アジェンダ2000』(EU委員会、1997年)によると、2006年までの7年間に750億エユーかかると予測されている。

自由民主主義的な価値や規範の共有による長期的な安全保障である。もうひとつは、そのような規範的レトリックの拘束力である。

第一の自由民主主義的な価値規範と安全保障との関連については、カント以来、有名な「デモクラティック・ピース」論をはじめ、多くの論者が指摘してきている。お金にも力にもならず、また純軍事的には安全も保障しない拡大が選択肢として浮上するのは、自由民主的な体制や慣行の定着を本腰を入れ支援することにより、紛争の原因を根っこから除去してゆこうとする意志が背後にあるからに他ならない。近隣諸国の民主化を加盟（の見込み）により強力に後押しすることは、国家間紛争の可能性を減らすだけでなく、健全な市場と中産階級を育て、人権の尊重と難民移民の減少をももたらすといった側面まで含めて期待された。こうして拡大は、狭義の軍事的なものだけでなく、広義のソフトな安全をも視野に含め、保障する術として浮上した。そして、この過程で、EUだけでなく、NATOの存在事由として、自由民主主義体制の保持・拡大という点がより強調されるようになった。これにより、軍事的な色彩と、それに従ってロシア側の脅威認識を薄め、先に述べたNATO拡大の否定的な影響を弱めようとしたのだといえよう。

次のレトリックの役割については、議論のあるところであろう。シンメルフェニヒは、この側面を強調する論者の一人である¹¹。EUの文脈でいうと、加盟国は、1993年のコペンハーゲン欧州理事会以来、公式文書や宣言において、一定条件を満たした東側諸国への加盟国拡大を原則としてきた。西側政府が拡大をつうじて旧東側新興民主国における自由民主主義的な価値規範の定着支援することを謳い続けた結果、旧東側指導者の戦略的な道徳言説の操作ともあいまって、みずからのレトリックに「囚われた」と彼は表現する。それほどまでに西側政府の指導者やエリートがナイーブであったかどうかは別として、さまざまなコストにもかかわらず拡大が進行した事実を照らしたとき、積み上げてきたレトリックが徐々に重みをなしてきたという観察には一分の理があるように思われる。ここで、事実として、すでに加盟した10か国とちがい、ウクライナ、モルドヴァ、ベラルシなどの国々に対して、EUはいまだ加盟の公式コミットメントをしたことがない（つまりレトリックに「囚われる」可能性がこれまでのところない）点に留意してもいいだろう。ここでは、冷戦により半世紀にわたり分断され取り残されてきた新興民主国を加盟により本腰を入れて支援するというレトリックが、地理的に限定して適用され、意味を持ったといえよう¹²。先に述べた広義の安全保障上の利益感覚とともに、このレトリックが、徐々にエリート層に浸透していったのである。

何がどのように変質しているのか —EU - NATO - CE体制の終焉—

第二次大戦後ながらくのあいだ調和的に成立していた西欧における複合的国際レジーム（「EU - NATO - CE体制」）は、終焉を迎えつつある。はじめに断っておけば、EUをはじめとした個々の組織が即座に消えてなくなるとか分裂するということを主張しているのではない。それどころか、個々の組織は、それぞれに官僚機構と政策ネットワークを抱え、堅固である。ここでの主眼は、調和的な「体制」として歴史的な存在になりつつあるということである。

それはなによりも、個々の組織の変質を通じたシステム的な分業協働体制の終焉である。NATOは、ソ連という明白な脅威を失い、欧米を結び付けていた圧倒的な共通利益

¹¹ Schimmelfennig, *op. cit.*

¹² 付言すると、この地理的な限定は、加盟意志を持つ国のうちのどれを加盟国がスポンサーするか基本的な依ると考えられる。エストニアをフィンランドが、リトアニアをドイツが、ルーマニアをフランスが、といった具合である。そして、これらの非スポンサー国間で優先順位をつけることにコストが伴い、それを避けるために、10カ国（あるいは12カ国）のビッグバン的な拡大が選択されたともいえよう。

感覚が消えた。欧米同盟は 90 年代半ばの一時的なモメンタム回復にもかかわらず、同時期に飛躍的に進行した軍事革命によって米欧間格差が拡張したこともあって、軍事同盟としての足腰が弱まっていた。実際上の必要と同盟としての存在証明のために、NATO は、いわゆるソフトな安全保障の領域にも乗り出し、テロ対策から人道的介入まで、幅広い役割を担うようになった。そしてイラク戦争を決定的な契機とし、米国は（一旦は同時多発テロ事件後に第五条を発動し結束を見せた）NATO をバイパスし、「有志連合」を戦争遂行の基礎とした。いうまでもなく、「有志連合」と「同盟」とは基本的に矛盾する概念である。

並行して、米国の現ブッシュ政権は、戦後ほぼ一貫していた欧州統合への支持を、少なくとも一旦は、明示的に放棄した。それは新しい欧州 対 古い欧州 の区別にとって代わられた。これはアイゼンハワーやダレスの時代と根本的に異なる構図である。ヨーロッパは、その一体化を後押しする最大の推進役を失ったのである。ただし、これは、ある程度は欧州自身が望んだことでもある。共通通商政策や、市場や通貨の統合を推進するとき、EU（の前身）がつねに頭の片隅においていたのが米国との対抗である。軍事安全保障の分野においても、多くの論者が紹介しているように、コソヴォ紛争とサンマルコ英仏宣言を境にして、90 年代末以降、EU は比較的真剣に取り組んできた。マケドニアにおけるミッションから緊急展開部隊の整備、あるいは軍事作戦における計画班の形成にいたるまで、実際に実施された（つつある）施策は数多い。これらの進展を、1991 年の旧ユーゴスラヴィア紛争のときに当時のプー（Jacques Poos）EC 外相理事会議長が「ヨーロッパの時間」の到来を謳い、マーストリヒト条約では共通安全保障政策が条文上いとも簡単に「これにより確立された」（J 条）と規程されながら、ユーゴでは米国抜きに何もできなかった時代と比べると、隔世の感がある。しかしこれは同時に、先に述べた NATO の役割変化と競合することをも意味したのである。こうして概して、EU が一体化し米国に対抗する様相を呈し始めたとき、米国の欧州統合への支持は薄まることになる。

他方、CE は、EU の権能とメンバーシップの拡大により、従来の機能を奪われる形となっている。EU は、基本権憲章の採択や憲法の締結によって、CE の伝統的な権能を包摂しつつある。また CE の役割は、非 EU 加盟国に対する「人権や民主主義の学校」としてよく表現されてきた。けれども、EU 自身の拡大により、トルコやロシアにおける人権侵害に対する一定の役割が残されているものの、その余地は狭められてきた（トルコの加盟が推進されればますますそうなるだろう）。ここでは、EU と CE はかなり融合し、法体系としてはともかく機能的には、根本的区別を喪失してきているのである。

つまり、ここで観察できるのは、EU、NATO、CE との間の調和的分業体制が崩れてきているという方向性である。この背後にあるのは、もちろん大局的には冷戦の終焉と米国の位置の変化だが、それについてはすぐあとで後述することにしよう。ここでは、ヨーロッパ域内の中心的な課題であったドイツについてひとことすると、戦後半世紀にわたって、いわば EU・NATO・CE の三重の「鍵」をかけたのも手伝って、ドイツにおける民主主義や人権は根づき、脅威ではなくなったという広く共有された認識がある。むしろ近年、長らく封じ込めの対象であったドイツは、統一後に恐れられていたような脅威をもたらさなかったばかりか、政治的にも経済的にも「弱すぎるのが問題」と指摘され、「ドイツ問題外」などと揶揄されるにいたった。実際、ドイツ連邦軍の装備は時代遅れのもものが多く、経済も停滞している。たとえドイツの力が再び興隆したとしても、EU という政治システムがかなり強固に成長し、そこでおさえ込めるといった自信のようなものが感じられる¹³。ここでは、すでに「EU - NATO - CE 体制」が三重のものでなければならぬ理由の一角が崩れていたのである。

これにもまして大切なのは、米国という世界権力の変質とそれに伴う米欧関係の変化で

¹³ 引用発言は「欧州改革センター」所長チャールズ・グラント氏（ロンドン、2002 年 3 月）による。

ある。

この点に関しては、世界秩序の変容に直結する問題だけあって数多くの論者がすでにさまざまな角度から検討しているが¹⁴、ここでは、フランスにおいてもっとも米国寄りのスタンスを取り続けてきた国際政治学者の一人であるP・アスネールの議論を援用すると、大統領選挙のような短期的要因を超えて、軍事、主権、宗教の三点において米欧間に構造的相違が拡がりつつあるといえよう¹⁵。

第一に、先に少々触れたが、軍事革命(RMA)の進行は、米欧間の軍事格差を一層拡げた。もちろん、この「革命」のみによって戦争が戦えるわけでないのは、イラクの例をとってみても火を見るより明らかである。が他方、旧ユーゴ内戦以降、欧州側に米国への軍事的依存の深さを思い知らせる結果となったのもまた事実である。とりわけ(クリントン政権期の)コソヴォ紛争では、米国側がNATO同盟国との合意作りに苛立ち、結局バイパスするかたちで作戦を進めたことから¹⁶、欧州側の焦燥感を強めた。90年代末以降進展した欧州軍事協力の原動力はここにあったのである。

関連して第二に、上位の規範に従属せず、自国に意思決定を留保する主権意識において、米欧間にはギャップがある。京都議定書や国際刑事裁判所における米国と欧州の立場の違いが典型であろう。ただし、この点においても、プッシュ政権によるものだけとは言い切れない。米国の主権的決定の保持という点においては、程度の差はあっても、貿易問題などに見られたように、民主党政権も同様に執心した。

第三に、この主権意識と関連して、米欧間ギャップの背後には、宗教的な要素があるといっていいただろう。一方で、米国における新保守主義者(ネオコン)は、この数十年興隆してきた宗教右派やキリスト教原理主義を有力な栄養源にしている。他方で、EUでは、憲法議論において、キリスト教をEUの思想的バックボーンとして強調するサークルはあったものの、宗教上の明示的言及は避けられた。また東方拡大においても、キリスト教内の(東方的な要素を含めた)多様な様式を包摂するという形ではあっても、宗教宗派的な考慮は後景に退いてきている。もし仮に(EU委員会が推進するように)トルコが加盟を認められれば、EUの脱宗教性は決定的となる。つまり、ここには、宗教化する米国に対して、脱宗教化する欧州という構図が少なからず存在していた¹⁷。

こうして、軍事・主権・宗教の三側面において、米欧間の構造的なギャップは拡大しているように見える。そして、そのことがEU(+CE)とNATOとの間に成立していた調和的協働を、どんどん歴史的な存在へと押しやっているのである。

ただし、米国対EU としばしば括られる対抗図式には、根本的な限界がある。まず、すでに述べたギャップの裏返しでもあるが、米国に対抗する以前に、EUは軍事パワーではない。たしかに、98年以降、共通安全保障防衛政策は活性化した。欧州防衛庁が設立され、すでに第一回の国防大臣レベルの理事会が開催された。兵器の共同調達も、今後時間をかけて進んでゆくだろう。しかし、現存のもっとも野心的な計画が実現したとしても、

¹⁴ イラク戦争後の米欧関係に関しては、細谷雄一「米欧関係とイラク戦争—冷戦後の大西洋同盟の変容『国際問題』522号、2003年9月などを参照。

¹⁵ Pierre Hassner, 'One Year On: Lessons from Iraq,' *Chaillot Paper*, No. 68, March 2004: 79-86. Cf. Andrew Moravcsik 'One Year On: Lessons from Iraq,' *Chaillot Paper*, No. 68, March 2004: 185-94.

¹⁶ これがNATOの根本的な欠陥として欧州側に意識されている。つまり、政治的には対等で全会一致を原則とする組織であっても、軍事的には米国が圧倒的に優位しているのである。Guillaume Parmentier, 'Redressing NATO's Imbalances,' *Survival*, 42/2, Summer 2000: 96-112.

¹⁷ 正確には、「していた」と述べるべきだろう。というのも、憲法批准の失敗によって、真っ先に疑問視されたのはトルコの加盟であり、この先の展開は注視に値する。批准過程では、失業とそれに伴う社会モデルの喪失を、移民に伴う労働力移動と結びつけ、いわば雇用不安にかこつけた形で「サブプリミナル」に異質なイスラム国家を排除する方向に動く気配が感じられた。これについては、第 3 節にて後述する。

EU軍はNATO軍の2%程度の兵力を持つに過ぎない¹⁸。

次に経済的にも、米国と欧州は相互に深く結びついており、米国対EU という対抗図式では括れない。あわせて世界貿易の40%をしめ、お互いに最大の貿易相手である米欧のあいだには、日に30億ドル近くの取引が交わされている。たとえ貿易紛争がおきても、それを緩和するノウハウやネットワークは長らく蓄積されてきている。

関連して最後に、米欧のあいだには自由民主主義が根づいており、さまざまなギャップに関わらず、民主的な価値観や慣行は共有されている。このように、EU自体の持つ性格や米欧を結ぶ諸力とから、米国対EU という構図には限界がある。

冷戦期においては、西欧が米国の核の抑止力に依存していたため、同国は圧倒的なパワーに映った。否定しがたい共通の敵(利益)を失い、軍事的にお互いを必要としなくなったいま、構造的な変動は避けられない。これに従ってNATOとEU・CEを結ぶ体系的なリンケージはなくなった¹⁹。しかしながら、米国は、20世紀前半に二度にわたり欧州を救済して以来、一貫して欧州のなかの一パワーでもあり、今後もそうあり続けるだろう。この構図においては、大西洋をまたがるような米国対EU という図式よりもむしろ、かつて教皇と皇帝がそうしたように、ヨーロッパのなかにおいて、その二つの権威が同時に存在し、正統性を競い合うような状況となる²⁰。EUはその程度にまで成長を遂げ、他方米国の比重は低下した。その両者の並存状況のなかで、ヨーロッパの諸国は、新しい欧州対旧い欧州のような固定された対立図式に従って行為するというよりも、むしろそのときどきの権力配置や争点(領域)によって、米国のほうを向いたりEU枠を使ったりという是々非々の対応をすることになる。現代ヨーロッパ国際政治は、この意味で、やはり冷戦期の構図と隔絶しているが、他方、超国家EUが大西洋を隔てて米国に対峙するという図式とも異なるのである。

V 欧州憲法条約と拡大後のEU—最終目的(finalité)の揺らぎ—

こうして「EU-NATO-CE体制」の調和的分業が終焉に向かうなか、欧州憲法条約は次世代の欧州秩序において中心的な位置を占めるはずであった。まず第1に、拡大後の遠心力に対して、その象徴的な力や意思決定メカニズムの改善により、内的な結束を固め、第2に、EU大統領や外務大臣の創出によって、対外的な一貫性と可視性を高め、第3に、基本権憲章を取り込むことで人権に関するEUの権能を増強し、もって統合の機軸とすることを謳った点が特徴的である²¹。つまり、これらにより、世界政治の中心としてEUが新たに自己確立する契機となるはずだったのである。

しかしこれらの目論みは、仏蘭国民投票による否決でもろくも崩れ去った。むしろ批准の過程でEUへの批判が噴出し、他に大きな統合プロジェクトが欠如する中、欧州秩序の将来は混沌としているように見える。最終節では、この点を検討し、結びに代えたい。

今回の仏蘭国民投票には、見逃すことのできない3つの特徴がある。それはまず、EC

¹⁸ Andrew Moravcsik, 'Europe without Illusions,' Paper presented at the Third Spaak Foundation - Harvard University Conference, Brussels, 6-8 September 2002, p. 19.

¹⁹ 皮肉なことに、EUとNATOの間の体系的なリンケージが失われていくなか、制度的なリンケージ、時系列的な出来事(イベント)上のリンケージは強化されている。E.g. Martin A. Smith and Graham Timmins, *Building a Bigger Europe: EU and NATO Enlargement in Comparative Perspective*, Ashgate, 2000.

²⁰ ポーランド出身で拡大の専門家であるヤン・ジーロンカは、ヘドレイ・ブルの有名は概念を援用し、これをもって「新しい中世」の到来と位置づけている。Cf. Jan Zielonka, 'Enlargement and the Finality of European Integration,' *Harvard Jean Monnet Working Paper*, No. 07/00 (2000).

²¹ ここでは、EU-NATO-CE体制に最もかわる部分を抽出するにとどめる。より包括的な欧州憲法条約の解説と邦訳については、中村民雄『欧州憲法条約：解説および翻訳』衆議院憲法調査会資料56号、2004年9月を参照。

SC 当時からの原加盟国による否決であった。1992 年のデンマークや 1997 年のアイルランドの国民投票と違い、ここには周辺の事柄として片付けられない歴史的な重みがある。次に、それは大差による否決であった。僅差の場合、実際にデンマークやアイルランドで行われたように、もう一度時間をかけ微修正案を投票にかけるといった選択肢もないわけではないが、それも政治的に相当リスクなシナリオとなった。最後の大事な点は、極左や極右だけでなく、政治的な主流穩健層の多くが否を投じたということである。詳細にわたる投票行動の分析を待つ必要があるが、現在利用できるデータで解析するとき、フランスで 1992 年に行われたマーストリヒト条約に関する国民投票と今回との比較には、一定の意味がある。それによると、92 年との違いは、女性、比較的高学歴、18 歳から 40 歳代までの層、そして公的セクターの労働者といった、従来 EU 統合を支持していた社会層が、軒並みノンの方向に動いたということである²²。

有権者の投票理由は多岐にわたる。それに応じて、この 3 重に重い否決の背景には多様な要因が考えられよう。論者によって、「憲法」の難しさ、現政権への不満、統合の加速化（あるいは逆に社会的側面での統合の不足）、加盟国拡大、工場移転、移民流入、トルコ加盟の可能性、ユーロ導入時の混乱、新自由主義、失業の蔓延、エリート主義の横行、腐敗や欠陥行政など、アクセントの置き方はさまざまである。筆者は、これらの要因の多くが連結し背景をなしているだけでなく、先述の EU - NATO - CE 体制の拡大および終焉と無関係ではないと考える。

EU 憲法諮問会議の議長を務めたジスカル・デスタンは、仏蘭国民投票後に長文の総括記事を寄せ²³、否決の背後にある 憲法 - 拡大 - 競争 - 工場移転 - 失業 という否定的な連想に言及し、さらに 移民流入 排外主義 や 現政権批判 などの要素を付け加えた。基本的にフランスのケースの分析だが、ネオリベラルな経済政策のもとでの 競争 という側面を除いて、オランダにも当てはまる可能性が高い。

この連想の中核には、雇用を土台とする欧州的社会モデルが壊れるのではという深い不安がある。公共セクターの自由化を目指すボルケスタイン指令は、多少スキャンダラスに取り上げられた嫌いはあったものの、EU がグローバル化の制御に寄与するのか、それともそのエージェントなのか、という根本的な疑念を広げた。（そして、これが、たとえば電力会社 Electricité de France など、いまだおおくの公営企業をかかえるフランスで、中流の被雇用者によるノンにつながったと思われる。）

そしてこの雇用不安のさらに背後には、おそらく、イスラムなどへの排外主義が控えている。すでに相当数のマグレブ人口を抱えているフランスで、憲法と直接関係ないにもかかわらずトルコの加盟の是非が批准過程で重要問題として浮上したり、拡大によって増えた労働者の流入が実際にはたいした数でないのに大きく取り上げられたのは偶然ではない。この雇用問題と、それに刷り込む形で現れた「サブリミナルな排外主義」は、今回の否決の通奏低音をなしていた。さらにオランダでは、反イスラム感情は、より明示的だったと思われる。周知のように、フォルタイン党首や映画監督テオ・ファン・ゴッホの暗殺を契機に、もっとも寛容だと謳われたオランダは、移民排斥の方向に大きく振れている。

自由化であれ、拡大であれ、これらの過程に民衆の関与が意識されていけばあるいは事態は違ったかもしれない。しかし実情は反対であった。必要だが痛みを伴う経済政策は、各国政治指導者によって、多くの場合 EU により要請されているものと説明され、いわゆる非難移転 Blame-Shifting が横行した。その EU による政策決定過程は、数々の施策にもかかわらず、1990 年代初頭に顕著となった「民主主義の赤字」の構図を基本的に継承し、民

²² 以下の数段落については、拙稿「フランス・オランダ国民投票による欧州憲法条約否決」を含め、『生活経済政策』における欧州特集（「今ヨーロッパでなにが起きているか」）第 104 号、2005 年 9 月も参照されたい。

²³ Valéry Giscard d'Estaing, 'Réflexion sur la crise de l'opinion à l'égard de l'Europe,' *Le Monde*, 15 juin 2005.

主的な制御から遠いものとしてイメージされた。自己決定や制御の感覚が欠如したままなのである。それどころか、国民投票直前のオランダでは、中央銀行の理事の一人がユーロ導入時にギルダーの価値が過小評価されたと暴露し、舞台裏の交渉で知らないうちに自国(民)に不利な決定がなされているのではないかという疑念を深める結果となった。

25 カ国への拡大は、長年の欧州の分断に終止符を打つという華々しいレトリックのもとで進行したが、加盟国民衆からみると、民主的制御の枠外で行われた最たるものにみえた。拡大を国民投票にかけた国は、今回はなかった(Cf. 1973年拡大の際には、私は国民投票を実施した)。その制御外の拡大が、移民流入や工場移転によって、自分たちの雇用や生活を脅かす可能性を見て取ったとき、民衆の苛立ちは募らざるをえなかったのである。

かつてC Eのもとで扱われていた人権が、E Uの権能として中心的に扱われるとき、ここにも問題がないわけではない。一方でE Uが立憲原理として普遍的な価値を掲げるのは立派なことであろう。どの近代国の憲法にも、統治機構と人権原理が書き込まれている。しかしながら他方で、領域が明瞭な「国家」とは違い、E Uが普遍脱領域的な「人権」を掲げ、加盟国拡大を進行させるとき、どこまでいくのかという際限の問題を引き起こしてしまうのは、不可避なことである。C Eとの分業に終わりを告げ、それとの融合を図ることのひとつの帰結がここにある。

なお、上でも見たように、軍事安全保障の領域においても、E Uは近年急速に統合を押し進めてきた。背景には、N A T Oの基盤である米欧の利害が分岐し、紛争処理やテロ対策など冷戦時と異なる安全保障上の課題に欧州自身が対応する必要があった。ただし、欧州憲法批准の過程で、このテーマはあまり動員力を持たなかった。E Uが世界政治の舞台で影響力を高めるということは、フランスにおいて賛成派の理由のトップに挙げられていたものの、結果は大差の否決だったのである。雇用などの足元の問題に関心が集中したのが最大の理由だが、同時にここには、軍事安全保障上の一アクターとして欧州が自己確立する際に必要なコストへの逡巡もあったろう。つまり、明確な脅威が欠如する中で、防衛調達を共同化し、軍事作戦を欧州レベルで実施し、R M Aではるかに引き離された米国に匹敵するようなE Uを作り上げるには、おびたしい時間、資金、エネルギーが必要とされることもまた明らかである。ここでもN A T Oとの分業をやめるや否やどこまで自前の軍事安全保障が必要なのかという問題が提起されてしまう。

このように必ずしも民衆の積極的な支持を得ることなく進められた急速な統合は、とくに軍事安全保障の領域に限られたことではなかった。政府間会議だけでも、1990年代から数えて4度目のことであり、5年に一度は条約改正をしている計算になる。その間、厳しい緊縮財政を伴いながら単一通貨ユーロを導入し、上記のように必ずしも十分に民衆をエンゲージすることなく10カ国への拡大に踏み切り、いつやむとも知れぬ自由化・規制緩和、どこで止むとも知れぬ拡大を実施しているようにみえている。この先、E U統合がどのようにどこまで行くのか、目的地を推測するのはむずかしい。

若干混沌とした状況の中からも、以下のことが言えよう。つまり、E U - N A T O - C Eの間の調和的分業体制は終焉し、それぞれの間に競合や融合が見られた。必ずしも民衆の支持を確保せぬまま、ポスト冷戦期に安全保障と人権の領域に乗り出し、グローバル化とともに自由化を押しすすめ、加盟国を拡大したE Uは、とりわけ原加盟国の民衆の間に、そもそも何のために統合するのかという最終目的(finalité)について、疑念をもたらしている。歴史家のピエール・ノラの表現を借りれば、「定義と限度を欠いた欧州」ということもできよう²⁴。機能的な意味でも地理的な意味でも、明確な境界線をもたぬまま、拡大した欧州は、制度的には強靱なものの、しばし羅針盤をもたぬまま、世界政治の中を漂流することになる。この意味も含めて、E Uの現況から目の離せない時期が続くと考えられる。(了)

²⁴ Pierre Nora, 'Un non-dit national explique le vote du 29 mai.' *Le Monde*, 3 juin 2005.