

同盟内政治としてのアルメル報告

— 大国協調に対する抵抗とその限界

倉 科 一 希

はじめに

一 フランスの挑戦とアメリカの対応

二 大国協調への抵抗

三 「将来の課題」報告の作成

四 大国主導の調整

結 論

はじめに

1967年12月に北大西洋条約機構（NATO: North Atlantic Treaty Organization）閣僚会談は、「同盟の将来の課題（the Future Tasks of the Alliance）」報告（以下、「将来の課題」報告）を採択した。発案者であるベルギー外相に倣ってアルメル報告と呼ばれるこの文書は、北大西洋条約が締結された1949年から国際関係が変化したことを認めつつ、依然としてNATOが重要であることを強調した。そのうえで、仮想敵であったソ連・東ヨーロッパ諸国に対する防衛、そして脅威の源泉である東側陣営との緊張緩和、という二つの機能をNATOに付した¹⁾。

緊張緩和をNATOの機能として明記したことが示すように、「将来の課題」報告はヨーロッパにおける東西間の緊張緩和の可能性を評価するものであっ

1) 報告の全文は https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26700.htm (as of May 26, 2023).

た。そのためこの報告は、1960年代末から70年代前半にかけて本格化するデタントとの関係で論じられることが多かった。「将来の課題」報告がデタントの促進要因であったのか、この報告がデタントに向けたNATOの合意を表すものであったのか、同盟内関係にどのような影響を与えたのか、などの争点から論じられてきた²⁾。

これに対して本稿では、「将来の課題」報告に至る過程を同盟内政治の文脈のなかで再検討する。東西関係と米欧関係が徐々に変容するなかで、冷戦初頭に形成されたNATOのありようと当時の国際関係の間に緊張が生じるようになった。その緊張の結果の一つとして生じ、さらにこの緊張を高めたのが、フランスのドゴール (Charles de Gaulle) 大統領の独自外交であった。米欧関係における「アメリカの覇権」に挑戦し、NATOから距離を取るドゴールの対外政策は、アメリカや西ヨーロッパの同盟国に米欧関係を再編する機会を提供した。第一節で論じるように、アメリカ政府は自国とイギリス、西ドイツという同盟内大国によるNATOの運営を実現しようとした。この三ヵ国協調に対して、NATO中小国の声を反映しようとしたのがベルギー政府であり、その成果が「将来の課題」報告であった³⁾。本稿は、「将来の課題」報告に至る過程をアメリカのジョンソン (Lyndon B. Johnson) 政権に焦点を当てて確認し、その目的と結果の齟齬を明らかにする。結論を先取りするなら、「将来の課

2) アルメル報告に関する先行研究として、Helga Haftendorn, "The Adaptation of the NATO Alliance to a Period of Détente" in Wilfried Loth ed., *Crises and Compromise: The European Project 1963-1969* (Baden-Baden: Nomos / Bruxelles: Bruylant, 2001); Andreas Wenger, "Crisis and Opportunity: NATO's Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966-1968", *Journal of Cold War Studies*, 6-1 (2004); Frédéric Bozo, "Détente versus Alliance: France, the United States and the politics of the Harmel report (1964-1968)", *Contemporary European History*, 7-3 (1998); 齋藤嘉臣『冷戦変容とイギリス外交——デタントをめぐる欧州国際政治 1964~1975年』(ミネルヴァ書房, 2006年) 71-104; 山本健『同盟外交の力学——ヨーロッパ・デタントの国際政治史 1968-1973』(勁草書房, 2010年) 38-52。金子譲『NATO 北大西洋条約機構の研究——米欧安全保障関係の軌跡』(彩流社, 2008年) はアルメル報告がその後のNATOにおいて果たした役割を示している。

3) 当時の米欧関係について、Thomas Alan Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe: In the Shadow of Vietnam* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003); Helga Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution: A Crisis of Credibility, 1966-1967* (Oxford: Clarendon, 1996); Anna Locher, *Crisis? What Crisis? NATO, de Gaulle, and the Future of the Alliance, 1963-1966* (Baden-Baden: Nomos, 2010); Andrew Priest, *Kennedy, Johnson and NATO: Britain, America and the Dynamics of Alliance, 1962-68* (Milton Park: Routledge, 2006) な

題」報告によってNATO中小国の発言が拡大するということはなかった。むしろこの報告を作成する過程からは、三カ国協調の重要性が認められる⁴⁾。

一 フランスの挑戦とアメリカの対応

1950年代後半から60年代にかけて、東西関係と米欧関係は大きく変容しつつあった。米ソ双方の核戦力が拡大し、互いに相手に破滅的な被害を与えられる「核の手詰まり（nuclear stalemate）」の状況が生まれた。米ソ両国には、全面核戦争につながりかねない直接の軍事衝突を回避し、東西関係の安定化を図るようになった。その一方、西ヨーロッパの同盟国からすれば、アメリカが全面核戦争の危険を冒してまで自分たちを守ろうとするのか、疑念が広がるようになった。アメリカが提供する拡大抑止の信頼性が、動揺したのである。この不安定な状況を解消しようと、西ヨーロッパ諸国のなかには、独自核戦力の保持や東側諸国との関係改善を通じて、アメリカから相対的に独立した外交政策を取ろうとする国も現れた⁵⁾。その典型がドゴールの独自外交であり、1966年3月に発表されたフランスのNATO軍事機構脱退は、その頂点であったと考えられる。

実のところ、ジョンソン政権は以前からフランスがNATOを脱退する可能性を認め、1965年後半から対策の検討に着手していた。1965年10月には、「フランス・NATO問題」と題した新たな国家安全保障会議行動覚書（NSAM:

ど。ドゴールの対外政策については Garret Joseph Martin, *General de Gaulle's Cold War: Challenging American Hegemony 1963-1968* (New York: Berghahn, 2013)；川嶋周一『独仏関係と戦後ヨーロッパ国際秩序——ドゴール外交とヨーロッパの構築 1958-1969』（創文社、2007年）；渡邊啓貴『シャルル・ドゴール——民主主義の中のリーダーシップへの苦闘』（慶應義塾大学出版会、2013年）

4) Locher はフランスのNATO軍事機構脱退への対応において、NATO事務局や中小国の役割を評価している。Anna Locher & Christian Nuenlist, "Containing the French Malaise? The Role of NATO's Secretary General, 1958-1968", in Mary Ann Heiss & S. Victor Papacosma, *NATO and the Warsaw Pact: Intra-Block Conflicts* (Kent, OH: The Kent State University Press, 2008) も参照。

5) この時期を対象とする研究は非常に多いが、本稿の議論のためにはさしあたり青野利彦・倉科一希・宮田伊知郎編著『現代アメリカ政治外交史——「アメリカの世紀」から「アメリカ第一主義」まで』（ミネルヴァ書房、2020年）56-130；山本健『ヨーロッパ冷戦史』（ちくま新書、2021年）184-260を参照。

National Security Action Memorandum) を閣僚レベルで検討している。ボール (George Ball) 国務次官やマクナマラ (Robert S. McNamara) 国防長官、マクジョージ・バンディ (McGeorge Bundy) 安全保障問題担当大統領補佐官などが出席したこの会議で、フランス脱退問題に対するジョンソン政権の基本方針が検討された。そしてこの場で、アメリカ・イギリス・西ドイツが対仏政策の協議を先行して行い、この三カ国が合意してから他の NATO 加盟国との協議に臨むというブルース (David E. Bruce) 駐英大使の方針が受け入れられた⁶⁾。当時の NATO 加盟国が15カ国であったことから、フランス以外の国々を称して NATO 14カ国 (NATO 14) という表現が史料中で用いられるが、この NATO 14カ国は対等とみなされていなかった。NATO 内の大国であるアメリカ・イギリス・西ドイツの協調が重視されたのである⁷⁾。

のちにこの三カ国協調は、ジョンソン政権の正式な方針となった。1966年3月にドゴールの NATO 軍事機構脱退通告に対応する方策をイギリスのディーン (Patrick Dean) 大使と協議した際、ジョンソン政権内で取りまとめに当たったアチソン (Dean Acheson) 元国務長官やラスク (Dean Rusk) 国務長官は、NATO 内大国による協議の必要性を訴えた⁸⁾。さらにこの三カ国協調は、対仏政策のみならず、核兵器共有 (nuclear sharing) および西ドイツに駐留する米英両国軍の駐留経費の負担をめぐる問題、いわゆる相殺協定の協議にも取り入れられる。

核兵器共有については、前年から NATO で戦略協議の方法が検討されていた⁹⁾。前述した1965年10月の閣僚会議では、戦略協議が三カ国協調の一環に

6) Memorandum of Conversation, Subject: France and NATO, October 8, 1965, #106, *Foreign Relations of the United States* [FRUS] 1964-68 XIII.

7) 倉科一希「米国の同盟政策における核兵器の位置づけの変容——核兵器共有と1966年 NATO 危機」『国際政治』204号 (2021年)。その他, Timothy Andrews Sayle, *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order* (Ithaca: Cornell University Press, 2019); Beatrice Heuser, *NATO, Britain, France, and the FRG: Nuclear Strategies and Forces for Europe, 1949-2000* (Houndmills: Macmillan, 1998); James Ellison, *The United States, Britain and the Transatlantic Crisis: Rising to the Gaullist Challenge, 1963-1968* (Houndmills: Macmillan, 2007); Schwartz も三カ国協調に言及する。

8) Memorandum, Acheson to Rusk, "Points Made to Ambassador Dean", March 17, 1966, DEF4NATO, Box 1573, Central Files [CF] 1964-1966, Record Group [RG] 59, National Archive II, College Park, MD [NARA]; Memorandum of Conversation, Subject: NATO-France, March 17, 1966, #145, *FRUS* 1964-68, XIII.

位置づけられていた。この時マクナマラは、三カ国協調によって戦略協議を「背後から操る」方針を示している。同様に、1966年5月に大統領に提出した覚書でも、マクナマラは戦略協議を実質的にアメリカ・イギリス・西ドイツに限定する方針を提案している¹⁰⁾。

相殺協定は1950年代から問題になっていたものの、1966年1月にイギリス政府が西ドイツ駐留軍の削減を申し出たことで一気に本格化した¹¹⁾。イギリスと西ドイツの二国間交渉が難航するなかで、ジョンソン政権は8月にアメリカ・イギリス・西ドイツによる三カ国協議（Trilateral Talks）を提案し、NATOの戦略まで再検討することで、この問題を長期的に解決しようとした¹²⁾。相殺協定に関する三カ国協議は、すでに合意していたはずの協定の履行をめぐる西ドイツ政府で内紛が起り、親米派だったエアハルト（Ludwig Erhard）首相の辞任を引き起こして混乱する¹³⁾。とはいえジョンソンの提案

9) 核兵器共有に関する研究も多いが、さしあたり Francis Gavin, *Nuclear Statecraft: History and Strategy in America's Atomic Age* (Ithaca: Cornell University Press, 2012); Andrew Priest, "From Hardware to Software: The End of the MLF and the Rise of the Nuclear Planning Group", Andreas Wenger, Christian Nuenlist & Anna Locher, eds., *Transforming NATO in the Cold War: Challenges beyond Deterrence in the 1960s* (London: Routledge, 2007); Shane J. Maddock, *Nuclear Apartheid: The Quest for American Atomic Supremacy from World War II to the Present* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2010); Paul Buteux, *The Politics of Nuclear Consultation in NATO 1965-1980* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983); 津崎直人『ドイツの核保有問題——敗戦からNPT加盟、脱原子力まで』(昭天堂, 2019年); 新垣拓『ジョンソン政権における核不拡散政策の変容と進展』(ミネルヴァ書房, 2016年); 岩間陽子編『核共有の現実——NATOの経験と日本』(信山社, 2023年) など。

10) Memorandum of Conversation, Subject: France and NATO, October 8, 1965, #106, *FRUS* 1964-68 XIII, esp. pp. 256-257; "Consultation Arrangements", attached to Memorandum, Rusk/McNamara to the President, Subject: The Nuclear Problem in NATO, May 24, 1966, NH01014, Digital National Security Archives.

11) 相殺協定については、Hubert Zimmermann, *Money and Security: Troops, Monetary Policy, and West Germany's Relations with the United States and Britain, 1950-1971* (Cambridge, Cambridge University Press, 2001); Francis J. Gavin, *Gold, Dollars, and Power: The Politics of International Monetary Relations, 1958-1971* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2004)などを参照。

12) Telegram [Tel] 34931, Department of State [DoS] to Bonn, August 25, 1967, #162, *FRUS* 1964-68 XV.

13) Memorandum of Conversation, Subject: Offset and Troop Levels, September 26, 1966, #207, *FRUS* 1964-68 XIII; Zimmermann, 199-207.

は、アメリカ・イギリス・西ドイツの三カ国協調を NATO の基盤とみなすアメリカ政府の一貫した方針の表れと考えられるだろう。

フランスの NATO 軍事機構脱退を契機に、ジョンソン政権はアメリカ・イギリス・西ドイツからなる三カ国協調によって NATO を運営しようとした。この方針は、フランスの単独行動への対策というよりは、ヨーロッパ国際関係の変容を踏まえた NATO 改革の一端とみなすべきものであった。しかしながら、同盟内大国に主導的な役割を認めるこの政策に、同盟の政策形成過程から排除された中小国が反発するのは自然のことであった。

二 大国協調への抵抗

NATO 軍事機構脱退に至る、フランスの独自路線に対するジョンソン政権の政策には、深刻な矛盾が内包されていた。前節で確認したように、アメリカ政府は西ヨーロッパにおいてアメリカ・イギリス・西ドイツによる大国主導を確立しようとしていた。その一方でアメリカ政府は、フランスへの対応を米仏二国間の問題とせず、NATO がフランスによる軍事機構脱退を認めるかどうかという問題として扱おうとしていた。すなわち、アメリカ政府ではなく、NATO 14 カ国および NATO 事務局がフランスと交渉する形を取ろうとしていたのである。換言すれば、アメリカ政府は NATO の中小同盟国と協力してフランスと対峙しようとしつつ、重要な政策の形成過程からこれら中小同盟国を排除しようとしたのである。

アメリカ政府が内包するこの矛盾は、当初から明らかだった。フランス政府が NATO 軍事機構脱退を宣言した覚書を送付した直後、主導権を握って NATO の対応を形成しようとしたのはイギリス政府であった。しかし大国の一角を占めるイギリスの主導に反発したのが、ベルギーであった。ベルギー政府は、NATO 14 カ国を包摂する意見調整の必要性を強調していた。しかしアメリカ政府はこの意見調整に冷淡であり、このことはベルギー政府を苛立たせた¹⁴⁾。ベルギー外務省は新たな提案として、「高官レベルの小規模な調整部局」を設立し、ここで NATO 14 カ国による外相会談の準備を進めるよう提案

14) Tel 5787, Paris to Secretary of State [SoS], March 12, 1966, DEF4NATO, Box 1573, CF 1964-1966, RG 59, NARA.

した。NATO本部駐在の外交官を通じた交渉が非効率的であることを認め、速やかな合意に達するための制度改革を提案したのである。さらにベルギー外務省は、間もなくベルギー政府が交代してスパーク（Paul Henri-Spaak）も外相職を離れるため、この調整部局に着任できると付け加えた¹⁵⁾。すなわちこの提案は、NATO内大国を中心とした政策調整に代わる、中小国も加えた効率的な政策形成を目指す提案であったといえる。NATO 14カ国を包摂する政策調整に消極的なアメリカ政府の意向を踏まえ、代案を示したのである。

なお、間もなく成立したベルギーの新政権も、この調整部局案を支持した。新たに外相に就任したアルメル（Pierre Harmel）は、一九五六年の「三賢人」委員会と同じように、中小国の代表による協議を検討していた¹⁶⁾。アルメル新外相の下でも、NATOの政策決定において中小国の役割を拡大することが目指されていたと考えられるだろう。

アメリカ政府とNATO中小国の相違は、NATO 14カ国による協議の形態のみならず、フランスへの対抗策の内容にも及んでいた。フランスの覚書がNATOに送られる前日、外相に在任中のスパークは、フランスが対ソ関係改善と西ドイツの核武装反対を唱えてヨーロッパ諸国の世論に「感銘を与え」ないよう、NATOも新たな政策を打ち出すべきだと主張していた¹⁷⁾。東西関係改善を支持する西ヨーロッパ諸国の世論の期待に応え、NATO 14カ国も緊張緩和を進めなければ、フランスへの支持が広がりかねないと懸念したのである。

これに対してアメリカ政府は、緊張緩和の追求に消極的だった。ジョンソン政権が東側陣営との関係改善に無関心だったわけではなく、政府内では緊張緩和の具体的方策が検討されていた。たとえば安全保障担当大統領補佐官であったウォルト・ロストウ（Walt W. Rostow）は、4月17日付の「大西洋政策」という覚書で、「大西洋諸国に拠る東西架橋の拡大：貿易，文化交流，その他」を提言している¹⁸⁾。また、核兵器共有における戦略協議の検討を指示した

15) Tel 1120, Brussels to SoS, March 16, 1966, DEF4NATO, Box 1573, CF 1964-1966, RG 59, NARA.

16) Tel 6439, Paris to SoS, April 1, 1966, DEF4NATO, Box 1572, CF 1964-1966, RG 59, NARA.

17) Tel 1089, Brussels to SoS, March 10, 1966, DEF4NATO, Box 1573, CF 1964-1966, RG 59, NARA.

18) Memorandum, WWR to LBJ, April 17, 1966, NATO - General, Vol. 3, Box 36, National Security File [NSF], Agency File, Lyndon B. Johnson Library, Austin, TX [LBJL]

NSAM 345号は、併せて「東ヨーロッパ諸国およびソ連邦に向けた建設的な政治的・外交的・経済的戦略」の検討を求めている¹⁹⁾。アメリカ政府内でも、一定の緊張緩和策が必要であるとの認識は共有されていた。

にもかかわらず、ジョンソン政権は積極的な緊張緩和策を提案しようとしなかった。アメリカ政府の緊張緩和への消極性は、たとえばNSAM 345号への答申「NATOの結束を強化する方策と北大西洋共同体」から読み取ることができる。この答申では、ヨーロッパとドイツの分断を議題の冒頭に置き、この問題でNATO 14カ国の合意を得ることが「最初的一步」であるとした。とはいえ、「15年にわたって解決できなかった」分断の解消は容易に達成できるものではなく、ヨーロッパ中部における環境を整えるために経済的・文化的措置を実施することが提言されたにとどまっている²⁰⁾。アメリカ政府は、大胆な緊張緩和策が可能とは考えていなかったのである。

アメリカ政府の消極的な緊急緩和策に対する不満は、6月6日に開催したNATO 14カ国外相会議で露呈した。NATO 14カ国の結束を示すために開催されたこの会議で、東西関係をめぐるこれらの国々の意見の相違が明らかになったのである。たとえば、デンマークとカナダの代表は、外相会議のコミュニケで東西関係改善に言及すべきであると主張した。デンマークのヘケロップ(Per Haekkerup)外相はとくに、ヨーロッパ安全保障会議の開催を支持した。デンマークは、NATO 14カ国が積極的な緊張緩和策を示さなければ、ドゴールのみが緊張緩和を支持して声をあげることになりかねないと懸念を示したのである。西ヨーロッパ諸国に緊張緩和への転換を必要とみなす声が強いは、国務省内でも認識されていた²¹⁾。

ベルギー政府も、東西関係を外相会議の重要な課題とみなしていた。ラスク国務長官と会談したアルメル外相は、NATO軍最高司令部(SHAP: Supreme Headquarters Allied Powers Europe)および北大西洋評議会(NAC)のブリュッセル移転を実現するためには、緊張緩和に積極的な姿勢を示す必要

19) NSAM #345, April 22, 1966, #159, *FRUS* 1964-68 XIII.

20) この答申の第一部は#173, *FRUS* 1964-68 XIII. 6月3日付の答申全文はNATO 1965 and 1966, Box 9, Files of Francis M. Bator, NSF, LBJL.

21) Tel Secto 59, Brussels to SoS, June 7, 1966, Belgium, Volume 2, Box 164, Country File, NSF, LBJL; Memorandum, T. W. Wilson to Lindley, June 5, 1966, NATO No. 2, Box 7, Records of the Ambassador at Large, Llewellyn E. Thompson, 1961-1970, RG 59, NARA.

があると主張した。フランスのNATO軍事機構脱退に伴い、SHAPEはパリから移転する必要がある、さらにNATO 14カ国にはNACも同時に移転すべきとする意見が強かった。アルメルによれば、ベルギー議会にSHAPEおよびNACの移転を支持させるためには、NATOが「東西の緊張緩和および軍備削減に積極的に関与する」必要があった²²⁾。8月末に、ベルギー政府は改めてNATOが東西関係改善に取り組む必要があると訴えた。NATOが防衛のみをその責務とみなし、ドゴールのみが東側諸国との関係を改めようとするなら、「ベルギーにおける同盟への支持が損なわれかねない」のである²³⁾。

このように西ヨーロッパ諸国には、フランス政府が東西対立の相対化を唱えてNATO軍事機構から脱退する一方で、アメリカを中心として従来のNATOを維持することで事足りれりとする考えが強いことへの不満が広がっていた。西ヨーロッパ諸国の政府は、自国の世論に緊張緩和を支持してドゴールの主張を魅力的とみなす声があることを理解しており、NATOの政策次第ではこのような声が広がりかねないと警戒していた。このような状況では、NATO 14カ国が従来のNATOを維持しようとしても、世論の支持を得られないかもしれない。西ヨーロッパの中小国は、アメリカや西ドイツのような同盟内大国が大胆な緊張緩和策を打ち出そうとしないことに不満を強め、自分たちの声を反映させる政策決定を求めたのである。

この文脈でアルメル外相が、少人数の高官による同盟の再検討を提案したのである。非公式折衝を繰り返した後、1966年11月にアルメル自身がNATOの将来に関する検討をユージン・ロストウ（Eugene Rostow）政治担当国務次官に提案した。アメリカ政府も、アルメルの原案に一定の修正を求めつつ、彼の提案を支持した²⁴⁾。

これまでの経緯から明らかなように、東西緊張緩和の検討がアルメル提案の重要な課題であった。11月末にベルギー政府が正式に同盟の将来に関する検

22) Tel Secto 55, Brussels to SoS, June 6, 1966, Belgium, Volume 2, Box 164, Country File, NSF, LBJL.

23) Tel 2646, Paris to SoS, August 26, 1966, NATO3Meetings, Box 3271, CF 1964-1966, RG 59, NARA.

24) Tel 2421, Brussels to SoS, November 22, 1966, DEF4NATO, Box 1567, CF 1964-1966, RG 59, NARA; Tel 2429, Brussels to SoS, November 23, 1966, Belgium, Box 164, Country File, NSF, LBJL; Tel 91669, DoS to Brussels, November 26, 1966, #221, FRUS 1964-1968 XIII.

討を提案した際には、東西緊張緩和の枠組みとして、経済・文化・科学技術分野での協力や地域的な軍備削減、多層的な交流、ヨーロッパ安全保障会議などの検討が可能としている。そのうえで、新たな戦略概念の検討と並んで、東側諸国との関係を検討する政治的枠組みの必要性を唱えている²⁵⁾。一方のアメリカ政府は、ベルギー政府ほど東西緊張緩和と課題として重視していたようには見えない。少なくとも、アメリカ政府内で行われたベルギー提案の検討作業では、東西関係には焦点が当てられなかった²⁶⁾。この年の10月にジョンソン大統領が「架橋」演説を行って東西関係の改善を訴えたことを考えれば、これは奇妙な欠落といえるだろう²⁷⁾。

むしろアメリカ政府は、NATO諸国がNATO域外でより大きな役割を担うことを期待していた。ジョージ・ブラウン(George Brown)イギリス外相にアメリカがアルメル提案を支持する理由を説明したラスク国務長官は、「世界的に安定をもたらす同盟の政治的な役割」を積極的に評価することを、検討課題としてあげている²⁸⁾。ただし、ロストウ次官との会談でアルメルは「政治的・軍事的なヨーロッパの一体性」の構築を強調していた²⁹⁾ので、アメリカ政府のみが特殊な見解を有していたとはいえないであろう。

アルメルの提案は、フランスがNATO軍事機構からの脱退を表明した1966年3月以降の、アメリカ政府を中心とする対応に対する中小国の不満を体現する存在であった。この不満は、対応策の内容および決定過程の双方に関わっていた。まず、アメリカ政府がフランスの軍事機構脱退表明後も、NATOの基本的性格を維持しようとしたことに不満があがった。中小国の多くは、フランスに同調しないとしても、ヨーロッパ国際関係の変化に応じてNATOが緊張

25) Tel 2421, Brussels to SoS, November 22, 1966, DEF4NATO, Box 1567, CF 1964-1966, RG 59, NARA.

26) Summary Notes of the 566th Meeting of the National Security Council, December 13, 1966, #226, FRUS 1964-68 XIII; Tel Secto 103, Paris to SoS, December 16, 1966, #229, *ibid*.

27) cf. Gry Thomasen, "Lyndon B. Johnson and the Building of East-West Bridges: Catching up with Détente in Europe, 1963-1966", in Oliver Bange & Poul Villaume, eds., *The Long Détente: Changing Concepts of Security and Cooperation in Europe, 1950s-1980s* (Budapest: Central European University Press, 2017).

28) Tel 9159, Paris to SoS, December 15, 1966, DEF4NATO, Box 1567, CF 1964-1966, RG 59, NARA.

29) Tel 2429, Brussels to SoS, November 23, 1966, Belgium, Volume 2, Box 164, Country File, NSF, LBJL.

緩和に積極的になることを望んでいた。さらに、自分たちがNATOの政策決定から排除されていることにも、中小同盟国は不満を抱えていた。この時点でジョンソン政権が三カ国協調路線を取っていたことが中小国に理解されていたかどうか、定かではない。しかし少なくとも、自分たちの声がNATOの政策に反映されないことへの不満が、アルメルの提案を後押ししたと考えられるだろう。

三 「将来の課題」報告の作成

ベルギー政府は、1966年12月に開催されたNATO閣僚会談において、「同盟が直面する将来の課題」の研究を提案した。これが「将来の課題」報告の起点となる³⁰⁾。NATOがベルギー提案を支持して検討作業の実施を決定した時、その詳細はほとんど決まっていなかった。たとえば検討すべき具体的課題や検討を実施する手続き、参加者などは、12月の決定で合意されていなかった。検討作業が具体化され、さらに実際に検討される過程から、同盟内の緊張や軋轢が明らかになる。

NATOが「将来の課題」研究を採択する前後で、アメリカ政府は協力的であった。12月の閣僚会談の際、アメリカ政府は舞台裏で採択を促すように動いた。さらに翌年1月には、研究の具体的な手順を協議している。1月13日に行われたアメリカ・ベルギーとマリオ・ブロージオ（Mario Brosio）NATO事務総長による協議で、具体的な課題が合意された。すなわち、ヨーロッパ・コーカス、東西問題、NATO域外問題である。ヨーロッパ・コーカスとは、ロストウとの会談でアルメルが言及した「ヨーロッパの一体性」の実現であった。この点についてアメリカ政府は主導権を取らず、ベルギー政府に具体化をゆだねることとしていた。アメリカ政府はむしろNATO域外で発生する問題への対応を特別に重視していた。また、東西関係については、比較的消極的であった前年末とは異なり、アメリカ政府は「将来の課題」の一つとして積極的

30) Extract from C-R(66)68 (Meeting held on 15/12/66 at 10.30 a.m.), North Atlantic Treaty Organization, <https://archives.nato.int/c-r-66-68-and-69-nato-council-meeting-on-15-december-1966-extract-on-reasons-for-mr-harmels-proposal-being-accepted-27-january-1967-bil-1> (as of August 3, 2023)

な検討を支持していた。アメリカ・ベルギー両政府は、これらの課題を検討することで合意した³¹⁾。

この合意を踏まえ、2月15日にNACで「将来の課題」研究が協議された。ここで「将来の課題」研究の詳細が合意され、具体的協議が始まるとアメリカ政府は期待していた。実際にこの時のNACには、アルメル外相やロストウ国務次官に加え、イギリスからジョージ・トムソン (George Thomson) 閣外大臣、西ドイツからクラウス・シュッツ (Klaus Schütz) 外務事務次官が参加しており、重要な決定を下すにはふさわしかった。しかしながら、NACの議論は混乱し、なかなか結論に至らなかった。ロストウはその原因を、ベルギー政府による事前調整不足にあるのではないかと疑っている。結局、ロストウが積極的に協議を主導して妥結を図り、NACは検討作業の暫定的な手順に合意した。まずNACは議題などを定めない特別部会 (Special Group) を設立し、ここで政治状況の変化と「将来の課題」を検討することとなった。具体的な課題の内容やその進め方についてはNACで定めず、特別部会の協議によって決定される³²⁾。

2月15日のNAC決定に基づいて結成された特別部会は、3月に四回にわたる協議を行い、議題および手順を決定した。議題としては東西関係、同盟内関係、同盟の防衛政策、そしてNATO域外の変化、の四点が選ばれた。これらの議題それぞれにラポーター (報告担当者, rapporteur) を定め、このラポーターが各議題を検討する部会の協議を踏まえて報告を提出することとされた。ラポーターの指名については、特別部会から同盟国に依頼がなされた。東西関係についてはイギリスおよび西ドイツ、同盟内関係についてはベルギー、防衛政策はアメリカ、NATO域外はカナダ (後にオランダに変更) が、この依頼を受けた³³⁾。

「将来の課題」研究に着手するまでにここまで時間を要した理由として、大

31) Tel 117710, DoS to Paris, January 12, 1967, DEF4NATO, Box 1583, CF 1967-1969, RG 59, NARA; Tel 10506, Paris to SoS, January 14, 1967, *ibid*.

32) Tel 12446, Paris to SoS, February 15, 1967, DEF4NATO, Box 1584, CF 1967-1969, RG 59, NARA; Tel 12420, Paris to SoS, February 16, 1967, France, Vol. XI, Box 173, Country Files, NSF, LBJL.

33) Tel 14015, Paris to SoS, March 13, 1967, DEF4NATO, Box 1584, CF 1967-1969, RG 59, NARA; Tel 14170, Paris to SoS, March 15, 1967, *ibid*; Tel 14404, Paris to SoS, March 18, 1967, *ibid*; Tel 14661, Paris to SoS, March 23, 1967, *ibid*.

きく三つ考えられる。まず、フランスがこの構想に非協力的だった。フランスのNATO常駐代表ピエール・ドルス（Pierre de Leusse）は、「将来の課題」はNACで検討するべきと主張し、新たな組織の設立に反対した。さらにドルスは、本国政府からの訓令がないことを理由に決定を遅らせようとした³⁴⁾。ただし、フランスの反対は決定的な原因ではなかった。NATO 14カ国の対立も大きかったのである。

対立が生じた一つの問題は、東西関係に関する検討の進め方であった。上述したように、西ヨーロッパ諸国のなかには東西緊張緩和を進めようとする国々があった。しかし大連立政権が成立して間もない西ドイツは、東側諸国との関係について政府内の合意に至っておらず、この時点で政策の修正を約束しようとしなかった。さらにアメリカ政府も、この西ドイツ政府の方針を支持していた。

東西関係をめぐるこの緊張は、3月6日に開催されたNATO常駐代表の昼食会で表面化する。クリーブランド（Harlan Cleveland）アメリカ代表の観察によれば、西ドイツ代表が欠席していたため、ドイツ統一の扱いをめぐる「かなり闊達な議論」が可能だった。この昼食会の議題は、東西関係を担当するラポーターの任命であった。東西関係を検討するうえでドイツ統一問題を無視できない以上、この問題のラポーターにはドイツ人を当てるのが当然であった。さらに、そのドイツ人が作成したドイツ統一に関する報告を、他のNATO諸国が批判できるはずもなかった。しかしながら、当時の西ドイツ政府の方針を踏まえれば、この報告は東西緊張緩和を促進するよりむしろ、停滞させるものになりかねない。クリーブランドは、これらの国々の見解を次のように整理している：

この昼食会の発言から明らかになったのは、これらの国々がドイツ統一の達成を特段強くは求めていないということである。したがって彼らは、ドイツ統一という目的にリップサービスを続けながらも、現実のやり取りでは、少なくとも短期的には二つのドイツを実質的に容認する措置を取るだろう³⁵⁾。

34) Tel 14015 & 14404 above.

35) Tel 13616, Paris to SoS, March 7, 1967, DEF4NATO, Box 1584, CF 1967-1969, RG 59, NARA.

実際のところ、西ドイツが主導を握ることに不満を表す同盟国もあった。特別部会でどの国がラポーターを任命するか検討した際、西ドイツのみが「遠回しに」ではあるが、自ら東西関係のラポーターを指名したいと名乗りでた。しかしデンマークとノルウェーが、西ドイツ「のみが東西関係の報告を作成する」ことに反対した。結局この二カ国の主張通り、東西関係はイギリスと西ドイツ二人のラポーターが担当することになったのである³⁶⁾。緊張緩和を巡る NATO 14カ国の間の意見の相違が、「将来の課題」の検討を遅らせる一因であった。

もう一つの対立は、同盟内関係ないしヨーロッパ・コーカスをめぐるものだった。前述したように、アルメル外相は「将来の課題」としてアメリカと対等に協議できるように「政治的・軍事的なヨーロッパの一体性」の構築をあげていた³⁷⁾。したがって、彼が2月15日のNACでこの議題の重要性を強調したのは当然のことであった。しかしアメリカ代表団の見るところ、アルメルの説明は雑駁でこの議題に「曖昧に触れた」に過ぎず、その後の議論も「非常に貧弱」であった。イギリスと西ドイツ、イタリアは「明らかに懐疑的」であり、その他の国にも「否定的」であったり「強く反対」する声があった。クリーブランドは「ヨーロッパ・コーカス案は内容もなければヨーロッパ諸国の支持もな」く、具体的な提案として協議するには時間を要するだろうと報告している³⁸⁾。ベルギー政府が同盟内関係のラポーターに指名したスパーク前外相は、「ヨーロッパ諸国は声をそろえて主張することができない」として、ヨーロッパ・コーカスの検討には「非常に時間がかかるだろう」と、ロストウおよびアルメルの前で主張している³⁹⁾。ヨーロッパ・コーカス案が「将来の課題」研究の原動力たりえないことは、明らかだった。

ラポーターが報告書の作成に着手してからも、「将来の課題」をめぐる NATO 14カ国の対立は収束しなかった。争点になったのは同盟内関係と

36) Tel 14404, Paris to SoS, March 18, 1967, DEF4NATO, Box 1584, CF 1967-1969, RG 59, NARA.

37) Tel 2429, Brussels to SoS, November 23, 1966, Belgium, Volume 2, Box 164, Country File, NSF, LBJL.

38) Tel 12520, Paris to SoS, March 16, 1967, France, Vol. XI, Box 173, Country Files, NSF, LBJL.

39) Tel 5350, Brussels to SoS, April 15, 1967, DEF4NATO, Box 1584, CF 1967-1969, RG 59, NARA.

NATO 域外の二点であったが、ラポーターの報告に早くから異論があがっていたのは后者であった。NATO 域外問題については、当初ラポーターの指名を依頼されたカナダ政府が辞退したため、オランダ政府がユトレヒト大学教授のパティン（Constantijn Patijn）を指名していた。しかし彼の報告については、7月21日に開催されたラポーター会談の前後に、野心的に過ぎるとの批判の声があがっていた。デンマーク代表からは、この報告がNATOを分裂させかねないとまで主張した。この段階ではアメリカを含む多くのNATO諸国が報告書の評価に踏み込むことを控えたため、NATO域外報告の検討は先送りされた⁴⁰⁾。しかし夏が明けても、NATO域外報告への批判は収束しなかった。9月中旬にロストウ国務次官と協議したシュッツは、「将来の課題」研究はヨーロッパ安全保障とドイツ問題に焦点を当てるべきと主張し、NATO域外の取り扱いを批判した。ロストウはNATO域外問題の重要性を強調したが、シュッツはこの問題をフランスが受け入れるのは困難と指摘した⁴¹⁾。

9月11日、ロストウ国務次官と協議したうえで、クリーブランドは四つのラポーター報告に対する評価を本省に報告した。この時に彼が大きく取り上げたのは、同盟内関係であった。何らかのヨーロッパ・コーカスが望ましいことは認めつつ、「現在のヨーロッパ統合の段階では、ヨーロッパ諸国の間に共通の方針を形成しようという能力も意図も存在しない」と論じた⁴²⁾。まさに同じ日、スパークはロストウに対して、自分が作成する報告ではヨーロッパ・コーカスに言及しないと述べている⁴³⁾。前述のように、スパークはラポーター就任当初からヨーロッパ・コーカス案に慎重であったので、彼がこのように述べたのは不思議ではないかもしれない。しかし逆にいえば、スパークは報告書を作成する過程でヨーロッパ・コーカスへの考えを変えなかったことになる。

アルメル外相が提案した「将来の課題」研究は、当初から大きな問題を抱えていた。この研究が何を目的とするのか、NATO諸国の間に合意が欠けてい

40) Tel 884, Bonn to SoS, July 22, 1967, DEF4NATO, Box 1585, CF 1967-1969, RG 59, NARA; Tel 697, Paris to SoS, July 14, 1967, *ibid*.

41) Tel 2952, Bonn to SoS, September 16, 1967, DEF4NATO, Box 1585, CF 1967-1969, RG 59, NARA.

42) Tel 3162, Paris to SoS, September 11, 1967, DEF4NATO, Box 1585, CF 1967-1969, RG 59, NARA; Tel 3163, Paris to SoS, September 11, 1967, *ibid*.

43) Tel 78, Luxembourg to SoS, September 11, 1967, DEF4NATO, Box 1585, CF 1967-1969, RG 59, NARA.

たのである。NATO 軍事機構から脱退し、独自色を強めるフランスが抵抗したばかりではない。NATO 14 ヵ国の間にも、東西緊張緩和やヨーロッパ・コーカスをめぐる意見対立が存在したのである。とくに後者は、西ヨーロッパが一体性をもって発言し、アメリカと対等に協議することを目指したもので、アメリカの大国協調路線に対する不満をくみ取る可能性を秘めていた。西ヨーロッパの中小国がこの提案を支持しなかったことは、大国協調路線への抵抗の限界を示していると考えられるだろう。

四 大国主導の調整

ラポーターによる報告の作成が進み、特別部会の再開が視野に入るにつれ、フランスとの関係に注目が集まるようになった⁴⁴⁾。9月19日、フランスのクーヴ・ドミュルヴァル (Maurice Couve de Murville) 外相は、ブロージオ事務総長に対して、「将来の課題」研究が「『危険な』報告に進んでいるように見える」と不満を述べた。アメリカのチャールズ・ボーレン (Charles Bohlen) 駐仏大使にはより具体的に、同盟国のなかには「将来の課題」研究をフランスに受け入れがたいものにする中で、「フランスを困った立場に置こうとしている」国があるようだと述べた。さらに踏み込んだドミュルヴァルは、「とりわけスパークに報告を作成させることに反対した」⁴⁵⁾。ドミュルヴァルの発言は、フランスが「将来の課題」研究に対して徐々に警戒を強めていたことを示している。

さらにカナダの NATO 常駐代表から、「将来の課題」研究が「加盟国と東側陣営との関係を調整する役割を NATO に与える」なら、フランスは「退席」するだろうという情報が入った⁴⁶⁾。この情報は、東西関係ないし同盟内関係の報告に対するフランスの警戒をうかがわせる。その一方、上述したように、西ドイツ政府は NATO 域外問題がフランスとの争点になるのではないか

44) ラポーターによる作業部会報告の過程については、齋藤 80-93 を参照。

45) Tel 3628, Paris to SoS, September 19, 1967, DEF4NATO, Box 1585, CF 1967-1969, RG 59, NARA; Tel 3648, Paris to SoS, September 19, 1967, DEF12NATO, Box 1597, CF 1967-1969, RG 59, NARA.

46) Tel 3656, Paris to SoS, September 19, 1967, DEF4NATO, Box 1585, CF 1967-1969, RG 59, NARA.

と警戒していた。実際、6月に開かれたNATO外相会談において、NATO域外問題への対応をめぐるフランスとNATO 14カ国は厳しく対立していた。この時ちょうど中東で六日間戦争（第三次中東戦争）が起きていたが、NATO外相会談の最終文書でこの問題に言及することに、フランスは強硬に反対していたのである。NATO諸国が「中東のすべての国々と良好な関係を築くことを望んでいる」という政治的な含意のない表現にさえ、フランス代表は同意しなかった⁴⁷⁾。このことから、フランスはNATOがその管轄を超えた地域の問題に関わることに反対することが予想された。すなわちフランス政府は、「将来の課題」研究における四つの報告のうち、東西関係、同盟内関係、NATO域外の三報告に反対する可能性があったことになる。

フランスの反対を前に、NATO 14カ国の意見は割れた。アメリカとベルギーは強硬で、フランスとの対立も辞さない姿勢を示した。9月末に会談を行ったラスク国務長官とアルメル外相は、その必要があれば、フランス抜きでも「将来の課題」研究を進めることで合意した。さらにラスクとアルメルは、四報告すべてを盛り込んだ最終報告を作成することでも合意した。アルメルはとくに同盟内関係に言及し、この報告を「必須」としつつ、他の同盟国が消極的なので報告作成には「失望している」と述べた。一方のラスクはNATO域外問題の重要性を強調し、「NATO域外の出来事がNATOに死活的な影響を与える」と指摘した。アメリカ政府とベルギー政府は、フランスの圧力に抵抗しようとしたのである⁴⁸⁾。

これに対して、フランスとの正面切った対立を回避しようとする声もあった。たとえばブロージオ事務総長は、10月9日のブランド（Willy Brandt）西独外相との会談でフランス政府が「将来の課題」研究に明確に反対したことを踏まえ、フランスも合意できる「暫定報告」とどめなければ、同盟国間の対立が表ざたになりかねないと述べた。さらに西独のグレーヴェ（Wilhelm Grewe）NATO常駐代表との協議でも、同盟国間の公然の対立を避けるために「将来の課題」の議論をできるだけ事務レベルで進めようとしていた⁴⁹⁾。

47) Tel 20205, Paris to SoS, June 14, 1967, NATO3LUX, Box 3156, CF 1967-1969, RG 59, NARA. 六日間戦争をめぐるフランスとの協議については、Martin, 140-148.

48) Memorandum of Conversation, SecDeL/MC/10, September 27, 1967, DEF3NATO, Box 1585, CF 1967-1969, RG 59, NARA; cf. Tel 48343, DoS to All NATO Capitals, October 4, 1967, DEF4NATO, Box 1585, CF 1967-1969, RG 59, NARA.

ブロージオ以上にフランスとの対決を回避しようとしたのが、西ドイツ外務省であった。上述の会談でブランドは、「この問題でフランスとの対立を望んでいない」と明言し、ラポーター報告の「要約」を作成したうえで、事務総長の主導でNATO加盟国内の最大公約数を模索し、特別部会の合意を得るべきだと主張した⁵⁰⁾。また、同じ10月9日にアメリカのマッギー (George McGhee) 駐独大使と会談した外務省のザーム (Ulrich Sahm) 次長は、ラポーターの四報告を東西関係および防衛と、同盟内関係およびNATO域外に分け、前者の二報告のみに基づく「将来の課題」報告の作成を示唆した。ザームによれば、東西関係と防衛のラポーター報告は各国政府が支持しているので「現状のままで受け入れられる」のに対し、同盟内関係と域外問題のラポーター報告には各国政府の合意がなく、これらは「まったく性格が異なる」とした。そのうえで彼は、「将来の課題」報告をすべてのNATO加盟国の政府が受け入れられる形に整えるべきだと主張し、さらにラポーターではなくNATO事務局による取りまとめを主張した⁵¹⁾。

では、西ドイツ外務省はなぜフランスとの対決を回避しようとしたのだろうか。実のところ、西ドイツ外務省はラポーター報告の概要が明らかになる9月から、対仏関係への影響を懸念していた。たとえば9月15日に予定されたシュッツ次官とロストウ国務次官との協議に向けた覚書で、政治第二局のルーテ (Hans Ruete) 局長は、フランスとの友好が「ヨーロッパ内関係の安定、ヨーロッパ統合に向けた進展、そしてフランスと他の同盟国との架け橋」の前提であると述べ、フランスとの友好関係を維持する西ドイツの政策にアメリカ政府の理解を求めるよう提唱した。さらに「将来の課題」研究について、同盟強化に資する可能性もあるものの、フランスがこの研究の結論を拒絶して新たな危

49) Gespräch des Bundesministers Brandt mit Generalsekretär Brosio, NATO, 9. Oktober 1967, Nr. 343, Akten zur Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland [AAPBD] 1967; Fernschreiben Nr. 1551, Brüssel (NATO) an AA, 18. Oktober 1967, Nr. 361, AAPBD 1967.

50) Gespräch des Bundesministers Brandt mit Generalsekretär Brosio, NATO, 9. Oktober 1967, Nr. 343, AAPBD 1967.

51) Tel 3937, Bonn to SoS, October 9, 1967, folder untitled, Box 1585, CF 1967-1969, RG 59, NARA; 齋藤 80-93 によるラポーター報告をめぐる協議は、このザームの判断と一致している。とくに 85, 89, 90-91, 93. 一方山本は、東西関係の報告も個人文書であったと指摘する。山本『同盟外交』51.

機が発生すれば「NATOの弱体化」につながりかねないと注意を喚起している⁵²⁾。10月初めにも、西ドイツ外務省と事務レベルで折衝を行ったNATO常駐代表部や駐西ドイツ大使館から、外務省がフランスとの対決を回避しようとしているとの情報が寄せられている⁵³⁾。

さらに、ドゴール大統領が1969年になってもNATOに留まることを示唆したという駐仏大使からの情報が、西ドイツ外務省をより慎重にさせた⁵⁴⁾。ザームはマッギーとの会談で、この発言をもとにフランスが妥協的になっていると判断した。そのうえで、ドゴールが「時間稼ぎ」を行っているので、「将来の課題」研究のような論争的な問題を「慎重に進めることがいっそう重要」と主張した。ブロージオおよびグレーヴェからブラント・ブロージオ会談の情報を収集していたクリーブランドによれば、ブラントもこの駐仏大使の報告に大きな影響を受けていた。さらにグレーヴェは、ドゴールが1969年まで脱退できないことを知らなかったとは考えられないとして、ドゴール発言はフランスが「NATOをめぐる新たな騒動を望んでいない」ことを示しているとの推測をクリーブランドに伝えた⁵⁵⁾。すでに9月中旬にグレーヴェが、フランス政府はNATO脱退の結論を未だに下していないという見解を本省に報告しており、駐仏大使館からの報告を受け入れる土壌があった⁵⁶⁾。西ドイツ外務省は、「将来の課題」研究をめぐるフランスとの対立を避けることで、フランスをNATOに留まらせる可能性が高まると判断したのである。

本稿の主題との関連でさらに興味深いことに、ブラント・ブロージオ会談におけるブラントの発言をめぐるやり取りから、NATO中小国との関係に対する西ドイツ外務省の慎重さがうかがえる。この会談でブラントは、12月の閣僚会談の際に議題を定めぬ新たな委員会を設置する提案を行った。さらに彼

52) Aufzeichnung des Ruete, 14. September 1967, Bd.109, B150, Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Berlin [PAAA].

53) Tel 2567, London to SoS, October 3, 1967, folder untitled, Box 1585, CF 1967-1969, RG 59, NARA; Tel 3748, Bonn to SoS, October 4, 1967, *ibid*.

54) Fernschreiben Nr. 1813 Paris an AA, 2. Oktober 1967, Nr. 335, AAPBD 1967.

55) Tel 3937, Bonn to SoS, October 9, 1967, folder untitled, Box 1585, CF 1967-1969, RG 59, NARA; Tel 4961, Paris to SoS, October 10, 1967, folder untitled, Box 1585, CF 1967-1969, RG 59, NARA.

56) Fernschreiben Nr. 1428, Paris (NATO) an AA, 21. September 1967, Bd. 109, B150, PAAA; Aufzeichnung Grewe an AA, 22. September 1967, Nr. 328, AAPBD 1967.

は、この委員会において米・英・仏・西独にイタリアを加えた五カ国が中心的役割を果たすだろうと述べた⁵⁷⁾。この会談の直前に、ルーテ局長と会談したイギリスのフッド (Samuel Hood) 局長が、ヨーロッパ安全保障とドイツ問題を協議する、議題の定めのない研究部会の設立を提案したことが、ブランドの発言に影響したのかもしれない⁵⁸⁾。しかしこの発言に対して、グレーヴェ常駐代表は強く警告を発した。ブランドに直接意見を具申することを控えたのか、10月に入ってザーム次長に書簡を送り、この研究部会が設置されれば「ドイツ問題と安全保障問題に関する『四カ国指導体制 (Vierer-Direktoriums)』の設立」という印象を免れないと指摘し、「NATO 小国がドイツ問題および安全保障問題に関する協議の権利を制限」することが適切かどうか疑問を投げかけている⁵⁹⁾。西ドイツ外務省内には、NATO の政策決定から排除されかねないという中小同盟国の懸念を理解し、可能な範囲で対応する必要性を認める声があったのである。ただしこのことは、中小同盟国への配慮が西ドイツにとって優先順位の高い問題であったことを意味しない。これまでの検討で明らかのように、西ドイツ外務省はフランスとの関係維持を重視し、そのためには「将来の課題」研究の空洞化も辞さなかった。対仏関係と矛盾しない範囲で、中小同盟国への配慮を示したと判断されるだろう。

さて、「将来の課題」研究に強く反対するフランスにどのように対応するか、NATO 14カ国は、まず10月10日から11日に開催されたディッチリー・パーク (Ditchley Park) 会談で意見集約を試みた。四人のラポーターないしその代理とブロージオが出席したこの会談で、フランスとの妥協を唱える西ドイツのザーム次長にアメリカやイギリス、ベルギーから「著しい圧力 (erheblich Druck)」がかけられた。これらの国々は、フランスが事実上 NATO を離脱していると主張し、フランスへの配慮を不必要と判断していた。そのうえで、アメリカとベルギーの代表がラポーター報告に事前に目を通し、すべての報告の議論を盛り込んだ要約の作成と特別部会への報告を提案した。孤立したザーム

57) Gespräch des Bundesministers Brandt mit Generalsekretär Brosio, NATO, 9. Oktober 1967, Nr. 343, AAPBD 1967; cf. Tel 4961, Paris to SoS, October 10, 1967, folder untitled, Box 1585, CF 1967-1969, RG 59, NARA.

58) 会議の議事録によれば、ルーテもフッドのこの提案を歓迎している。Aufzeichnung Reute an AA, 5. Oktober 1967, Nr. 339, AAPBD 1967.

59) Grewe an Sahn, 12. Oktober 1967, Bd.110, B150, PAAA.

は、第一・第三部会のラポーター報告のみを盛り込んだ要約を作成するという方針を断念する。その代わりに、ラポーター報告の要約を「特別部会における議論の助けとなりうる文書」と位置づけるブロージオの添え書きを付すことで、特別部会で新たな議論を行う可能性を残そうとした⁶⁰⁾。

この「将来の課題」研究の進展に、フランスは予想通り反発した。フランス政府の立場は、西ドイツの想定以上に強硬であった。10月17日に仏独外相会談が行われたが、ドミュルヴァル外相は、ラポーター報告が政府の合意を得たものではないと述べ、ディッチリー・パーク会談の議論を真っ向から否定した。さらに、個々の政府の政策をNACで議論するのは適当ではないと主張した。たとえば第一部会のラポーター報告が東西関係をめぐる意見調整を行う委員会を提案するなど、「将来の課題」研究ではNATO加盟国間の政策調整が盛り込まれていたが、ドミュルヴァルはそれを正面から否定したのである⁶¹⁾。上述したように、ブランド外相もヨーロッパ安全保障とドイツ問題に関する検討委員会の設置を提案していたので、フランスの姿勢は西ドイツ外務省の意にも反するものであった。しかし西ドイツ外務省は、「フランスが依然として最終的な決定を下していないように見える」として、フランスとの妥協を断念しなかった⁶²⁾。10月30日に行われた独仏外務省協議では、ラポーター報告やその要約を特別部会における協議の基礎としないこと、12月の閣僚会談で特別部会の結論を公表することで、両国が合意した。この合意を踏まえ西ドイツ外務省は、11月に開催される特別部会で、部会報告から距離を置いた特別部会の宣言を作成すること、フランス代表を含めたすべての代表と緊密な連携をとることを指示している。西ドイツ外務省は、フランスと合意できる範囲内に「将来の課題」研究をとどめることで、その幕引きを図っていた⁶³⁾。

実のところ、「将来の課題」研究によるフランスとの決裂を回避しようとしたのは、西ドイツだけではなかった。NATO加盟国間の意見対立が表面化す

60) Aufzeichnung, Sahn an AA, 13. Oktober 1967, Bd.110 B150 PAAA; Tel 2882 London to SoS, October 12, 1967, folder untitled, Box 1585, CF 1967-1969, RG 59, NARA; Memorandum, Bowie to Rusk, Subject: Ditchley Park Meeting on Future of the Alliance - Information Memorandum, October 16, 1967, #270, *FRUS* 1964-68 XIII.

61) Fernschreiben Nr. 1934, Paris an AA, 17. Oktober 1967, Bd. 111, B150, PAAA.

62) dito; Bundesminister Brandt an Generalsekretär Brosio, NATO, 18. Oktober 1967, Nr. 358 AAPBD 1967

63) Aufzeichnung Sahms, 3. November 1967, Bd. 112, B150, PAAA.

ることを嫌ったブロージオが、西ドイツに歩み寄りを示したのである。以前のブロージオは、ディッチリー・パーク会談でラポーター報告の要約に合意すれば、各国政府の高官による協議を開いて速やかに「将来の課題」の研究報告を決定しようとしていた。しかし10月18日にグレーヴェと会談した際には、高官協議を開催すれば必然的にメディアの注目が集まり、「将来の課題」研究をめぐる意見対立も公になりかねないとして、高官会議に反対してきた西ドイツの主張を受け入れたのである⁶⁴⁾。

フランスとの妥協に消極的な姿勢を示していたアメリカ政府も、フランスとの対決を望んでいたわけではなく、また西ドイツがフランスとの妥協に傾きがちであることを理解していた。ディッチリー・パーク会談の前にウォルト・ロストウ補佐官に提出された覚書は、フランスが第二部会および第四部会の報告に強く反対していること、フランス政府は「将来の課題」研究から距離を置く可能性も示唆していること、西ドイツ政府はフランスとの妥協を優先する可能性が高いことを報告している。そのうえでこの覚書は、第一部会および第三部会の報告に依拠して防衛とデタントを同盟の目的と定義するアルメル外相の最終報告構想を紹介し、これを「われわれが現実的に期待できる最善の結果」と評価している⁶⁵⁾。また、ディッチリー・パーク会談後の10月19日に開催された省間高官部会 (SIG: Senior Interdepartmental Group) において、フランスとの対立を避けて何らかの文書の採択と公表を優先することで合意がなされた。具体的には、ドイツ問題を含むヨーロッパ安全保障とドイツ問題、軍縮と軍備管理、域外地域での活動という三つのテーマを盛り込みつつ、フランスを刺激しないように閣僚会談では実務的な文章の公表に留めることとなった⁶⁶⁾。アメリカ政府にも、妥協の用意があったのである。

アメリカ政府が、表面的な強硬姿勢にもかかわらず、フランスとの交渉を決裂させるつもりがなかった理由は何であろうか。アメリカ政府や西ドイツ外務

64) Tel 4961, Paris to SoS, October 10, 1967, folder untitled, Box 1585, CF 1967-1969, RG 59, NARA; Fernschreiben Nr. 1551, Brüssel (NATO) an AA, 18. Oktober 1967, Nr. 361 AAPBD 1967.

65) Memorandum for Mr. Rostow, October 2, 1967, Box 16, Files of Walt W. Rostow, NSF, LBJL.

66) Record of Discussion at the 23rd Meeting of the Senior Interdepartmental Group, October 19, 1967, #271, *FRUS XIII* 1964-68.

省の文書から判断する限り、西ドイツへの懸念が理由であったと考えられる。アメリカ政府内には、フランスに対して強硬姿勢をとっても土壇場で西ドイツが方針を翻し、フランスに歩み寄る可能性への懸念があった。上述したSIGにおいて、国務省のボウイ（Robert Bowie）顧問は西ドイツが「逃げ出す」のを避ける必要性を強調した。さらにこの会議の最後にカツツェンバッハ（Nicholas Katzenbach）国務次官は、果敢な姿勢で交渉に挑んだ場合に「西ドイツが寝返ってNATOが面目を失う」のが最悪の事態であると議論を取りまとめた⁶⁷⁾。また、西ドイツ外務省の観察では、NATO 14カ国にはより深刻な懸念が広がっていた。すなわち、西ドイツがフランスに倣って独自の外交政策を追求し、NATOから距離を取るという懸念である⁶⁸⁾。これは、西ドイツの誤解ではなかった。齋藤によれば、当時のイギリス外務省は「将来の課題」研究において、「フランスに追随する同盟国が生まれてさらなる危機が生じること」を警戒していたという⁶⁹⁾。この懸念は、明らかに西ドイツに向けられていた。

一方のフランスにおいても、外務省は「将来の課題」研究からの離脱をちらつかせつつ、NATO 14カ国が譲歩を示すことを期待していた⁷⁰⁾。「将来の課題」報告の作成を阻止できないと判断して、妥協を目指す条件闘争に入っていたのである。11月には二回にわたって特別部会が開催され、閣僚会談に提出する「詳細の課題」報告の最終案が検討された。7日から8日に開催された最初の特部会では、当初フランスが最終案への合意を拒否した。しかし、フランスとの妥協を探る訓令を受け取っていたグレーヴェが妥協を断念し、NATO 14カ国が足並みをそろえた。セデュ（Roger Seydoux）フランス代表が8日に本国から新たな訓令を得て、最終的にフランスも妥協する⁷¹⁾。続いて22日から23日に行われた第二回特別部会では、ブロージオが作成した報告案が合意され、翌12月14日に合意文書が正式に採択される⁷²⁾。この最終段階

67) *ibid.*

68) Aufzeichnung, Sahn, 13. Oktober 1967, Bd.110 B150 PAAA.

69) 齋藤 98. Martin 124 によれば、ベルギー政府も同様の懸念を持っていた。

70) Bozo 353-355.

71) Tel 311, USNATO to SoS, November 8, 1967, DEF4NATO, Box 1586, CF 1967-1969, RG 59, NARA; Tel 294, USNATO to SoS, November 8, 1967, *ibid.*; 齋藤 98-101.

72) Tel 576, USNATO to SoS, November 22, 1967, DEF4NATO, Box 1586, CF 1967-1969, RG 59, NARA; Tel 1027, USNATO to SoS, December 14, 1967, NATO 3 Bel, Box 3154, CF 1967-

において、グレーヴェが強硬姿勢に転じたことが決定的に重要であったように見えるが、実のところ彼は、7日の特別部会でフランス代表が強硬姿勢を取ると事前に承知していた。そのため彼は、特別部会の席では妥協を求めずに「非現実的に見えることを避けた」のである⁷³⁾。グレーヴェは明記していないものの、フランス外務省が西ドイツの梯子を外す結果になることを避けたのであろう。

以上のように「将来の課題」最終報告の作成は、同盟内大国、それもフランスを含めた同盟内大国の協調を基盤として進んだ。その作成過程を観察する限り、NATO 中小国の声はほとんど反映されていない。たしかにブロージオ事務総長には一定の役割が期待されており、国際機関としての NATO が無視されたわけではない。しかしブロージオは、同盟内大国が整えた舞台でその役割を果たしたのであり、彼自身が積極的に議論を主導したというわけではない。「将来の課題」作成過程は、基本的に同盟内大国の管理下に置かれたといえるだろう。

結 論

「同盟の将来の課題」報告は、1960年代中頃のヨーロッパ国際関係に生じた変化に対応するため、NATO 中小国の意見を反映させようとしたものであった。ジョンソン政権が従来の方針をできるだけ維持しつつ、アメリカ・イギリス・西ドイツによる同盟内大国の協調を志向したのに対し、より柔軟な対応を求める中小国の声を反映させようとした試みであった。

しかしながら、「将来の課題」報告はこれらの目的を満たしたようには見えない。この報告は緊張緩和を NATO の機能の一つと位置づけ、防衛と並ぶ重要性を認めた。その意味ではたしかに、「将来の課題」報告は NATO 中小国が期待する NATO の変化を公認した。その一方、「将来の課題」研究から報告作成に至る過程からは、NATO 中小国の声が反映されるようになったとは言いがたい。むしろ重要であったのは、フランスの抵抗の前に「将来の課題」

1969, RG 59, NARA.

73) Fernschreiben 1664, Brüssel (NATO) an AA, 8. November 1967, S. 1501, Nr. 387 AAPBD 1967.

研究を前進させたアメリカであり、フランスとの協調を維持しようとした西ドイツであった。たしかにベルギーは、アメリカとともに「将来の課題」研究を主導したが、ヨーロッパ・コーカスの顛末を見る限り、アメリカの支援なしにこの役割を果たし得たとは考えづらい。最終的に「将来の課題」報告が作成されたのも、結局は15カ国のいずれも交渉を決裂させようとしなかったのが理由であった。NATO 14カ国の結束を前にしてフランスが譲歩したというよりは、フランスを含めた15カ国が妥協の条件をめぐって探り合いを続けていたという方が正確であった。

では、本研究からどのような知見が導き出せるであろうか。第一に、1960年代中頃に、NATO加盟国間に関係に改革とも呼びうる変化が生じたことである。すなわち、西ドイツにより大きな発言権を認めることがアメリカによって意図的に実施され、他の加盟国からも肯定的・否定的双方の意味で認識された。「将来の課題」報告は、この西ドイツの地位の変化を示す例とは言えないかもしれないが、西ドイツの影響力拡大を明らかにする事例と考えられる⁷⁴⁾。

第二に、NATOにおける西ドイツの影響力拡大は、米欧関係やヨーロッパ国際関係における「ドイツ問題」、すなわちドイツの管理という問題が占める重要性を、改めて示している。冷戦初期および冷戦終結期における「ドイツ問題」の重要性はすでに指摘があり、長期的な問題としての「ドイツ問題」の重要性が改めて確認される⁷⁵⁾。本研究は、ヨーロッパ国際関係における長期的な問題としての「ドイツ問題」を、西ヨーロッパの中小国の視点を交えて理解する一端となるだろう。さらに「ドイツ問題」を視野に入れつつNATOの歴史を確認することで、現在に至るまでこの同盟関係が存続した理由の一部も説明できるように思われる。

付記 本研究は、文部科学省科学研究費補助金（基盤研究B）21H00691および（基盤研究C）22K01376の成果の一部である。

74) ただし山本のように、「将来の課題」報告が西ドイツのドイツ再統一政策をめぐる意見の相違を解消できなかったことに注目するならば、これを西ドイツの影響力拡大の結果とも考えるかもしれない。山本『同盟外交』51-52。

75) 冷戦期の「ドイツ問題」については倉科一希「アメリカと『ドイツ問題』」伊藤詔子・中野博文・肥後本芳男『アメリカ研究の現在地——危機と再生』（彩流社、2023年）。