

### 3. 日本におけるCSCE/OSCEおよび「信頼醸成」などをめぐる誤解と欧州の態度

#### (1) CSCE/OSCE

日本において識者からも良く指摘される誤解は、CSCEが領土の現状を固定するものであるという見方である。

日本の場合と異なり、第二次大戦の連合国と敗戦国ドイツとの講和条約はドイツの分断によって締結できず、ソ連は、第二次大戦の戦後処理として、東独とポーランド間のオーデル・ナイセ線などの固定化を追求した。西独を含む西側は、東西ドイツの統一を目標として掲げていた。

このため、ヘルシンキ最終合意書は、確かに、有名な10原則の中に、「国境の不可侵」は含まれているが、「紛争の平和的解決」および「民族自決」も掲げられており、西独のシュミット首相は、1975年8月1日の同合意書署名式に際し、「国境は不可侵であるが、平和的手段と合意によって変更することは可能でなければならない」とし、自由な自決を通じてのドイツ民族の統一に言及した。<sup>(注1)</sup>

したがって、西側にとってはヘルシンキ最終合意書は領土の現状を固定するとは解されていない。他方、2014年3月3日のEUの外務理事会結論文書は、ロシア軍の侵略行為をウクライナの主権と領土保全の明白な侵害としてこれを非難し、これらの行動はヘルシンキ最終合意書の明白な違反としているし、3月12日のG7の声明でもロシアのクリミア併合は、同様に、ロシアのヘルシンキ最終合意書の誓約に対する明白な違反としている。ドイツの再統一、ソ連、チェコスロバキア、ユーゴスラビアにみられるように、第二次大戦の結果としての領域は、1990年代前半にすでに変更されている。

興味深いことに、日露間に未解決の領土問題があるにもかかわらず、ロシア語研修の上月欧州局審議官（現欧州局長）や、退官された松井元カザフスタン大使は、OSCE的な要素をアジア太平洋地域に取り入れる構想を寄稿された。<sup>(注2)</sup>

すでに、筆者は、現在のOSCEの活動すべてをアジア太平洋地域に移転することを構想していないことは明示している。冷戦終結直後、NATOとワルシャワ条約という同盟の対立が終わり、CSCEが全欧で大きな役割を果たすのではないかという期待が

高まった時期があった。ワルシャワ条約機構は瓦解したが、NATOは存続し、CSCEは、東西間の緊張を緩和すると言う発足当初の目的がより大きなスケールで実現されたという自らの成功によって、以後のパフォーマンスが下がるという結果になったと言われる。さらに、CSCEが1990年代初めに、軍事ドクトリンセミナーを開催し、西側と旧東側の交流に先鞭をつけ、両者が加盟している唯一の組織としての活動を始めたが、ロシアや旧ワルシャワ条約機構諸国との交流はNATOの東方拡大の流れの中でNATOが中心となった。旧東欧圏は、NATOおよびEU加盟を優先的な政策として追及したので、OSCEの重要度が低下してきた。

米国は伝統的に、CSCE/OSCEを通じて異なる体制の国々の民主化を追求しており、冷戦終結後のOSCEでは、軍事的脅威の低減とともに、民主化アジェンダが前面に出た。現下の問題は、90年代初め、ソ連が崩壊して混乱していた時期にCSCEで一旦採択された様々な人権などに関する規範に対し、ロシアや中央アジア諸国が反発し、西側は後退を食い止めようとして双方が対立していることである。

OSCEは、ユーゴ紛争もグルジア紛争も防げなかったとする批判はあり、このために、OSCEモデルの有効性を否定し、アジア太平洋に持ち込むことを疑問視する見解はあるが、もとより、人権を含めた包括的な制度を移転する構想ではないし、ユーゴ紛争当時のCSCEは、内戦型の民族紛争に対する有効な措置を持っていなかった。この教訓が様々な分野で取り入れられている。

CSCE/OSCEが備えている装置は、軍事の透明性や偶発的な事故による戦争の防止に傾斜しており、国家の政策としての軍事侵攻を止めることは、国連を含め、いずれの組織でも極めて困難である。他方、民族紛争に対しては、OSCEは徐々に対処方法を構築してきた。ウクライナ問題については「補論」を参照されたい。

ヘルシンキ・プロセスの発足時に、中立国の活動が成立を助けたため、アジア太平洋において、外交手腕に長けた中立国が存在しないとの指摘もあるが、立ち上げのための外交交渉や設置場所の工夫はできるだろう。

さらに、CSCEを創設したときの交渉過程やタクティクスとの比較から、アジア太平洋での多数国間安全保障機構の創設に否定的な見解もあるが、構想の策定と、機関の立ち上げのための交渉局面は分離して検討する必要があるだろう。

## (2) 「信頼醸成」

日本の総理大臣と外国の首脳との面会・会談をめぐる報道には、「首脳間の個人的な信頼が醸成された」という文言がほとんど、決まり文句のように入っている。無論、首脳間が親交を深めることの意義は大きい。相手国が独裁国で、すべてがトップダウンで決まる場合、あるいは首脳の権限が極めて大きい国の場合、首脳間の信頼関係は重要である。しかし、このような文言は、欧米の主要紙の報道には通常、入っていないことにも留意が必要であろう。

国政選挙そのものが行われていない独裁国の場合は長期政権化がありがちであるが、民主主義国では、日本の例を上げるまでもなく、頻繁に政権交代が起こる。したがって、国家間関係では、個人的な信頼関係に大きく依存しない、メカニズムも必要になる。

多数国間の首脳会議では、年1回の東アジアサミットの例を上げるまでもなく、政治家にとっては、フォト・オポチュニティー（主要国の首脳との記念写真の機会）によるアピールの好機になる。しかし、達成されるべき危機低減に関しては成果がなく、記念撮影の場と化している安全保障枠組みがアジア太平洋地域には多い。

関係の悪い国との間に、メカニズムとしての信頼醸成措置を組むことについては、信頼がないために、このような措置は組めないというコメントもあるが、悪循環を切ることも必要である。

## (3) 同盟との両立性

日本では政策オプションを黒か白かの二者択一で考えやすい傾向があり、多数国間の安全保障体制は、同盟を代替するものではないかという考え方が聞かれる。日米同盟を弱めると言う懸念が底流にあるのだろう。米国と欧州との伝統的な同盟であるNATOは、CSCEの発足時点から存続を続けており、とくに、冷戦期には、CSCEの信頼醸成措置交渉などで、NATOとしての提案を出し、CSCE/OSCE内でのグループをなしている。他に、NATOの大部分の国々が加盟国であるEUは、CSCEの発足の動きが、その前身のECの加盟国間での政治協力を促す要因となり、軍備管理措置以外の分野ではEUは立場を一本化してきた。常に、EU加盟国のコーディネーション会合が開か

れ、会議でEUとして発言してきた。<sup>(注3)</sup> 旧来、NATO事務総長は、外相か国防相経験者だったが、初めて首相から事務総長に就任したデンマーク出身のラスムセン事務総長（2001年から約8年間、保守党とデンマーク国民党の連立政権の首相をNATO事務総長就任まで勤めた、評価の高い政治家）は、公式訪問した2013年4月15日、日本プレスクラブでの記者会見で質問に答えて次のように述べている。

「原則として、私は、多数国間の組織や機構をアジアに設置することは可能だと思う。無論、第二次大戦に続く欧州の状況と現在のアジアとの明らかな相違はある.....1970年代に、ヘルシンキ・プロセスという特別なプロセスが欧州で開始された.....鉄のカーテンの両側から参加し、安全保障の構築、信頼醸成、さらなる透明性、より良い軍備管理を増進した。なぜ、このようなことがアジアでは起こりえないのだろうか。無論、それは可能である。それは、政治的意思の問題である。そして、私は、アジアは潜在的紛争対処のために、一層、強い多数国間の組織が必要だと思う次第である。」(大意)<sup>(注4)</sup>

#### (4) 二国間措置との関係

偶発事故を防止する二国間の措置は必要であり、たとえば、本稿付録に収録している日中間の海上事故防止協定はすでに述べたように良く機能している。日中間の同種の措置の必要性も認められる。

しかしながら、二国間の政治当局者レベルのホットラインや、偶発事故防止の措置が、真の危機的な状況の下では機能しなかった例から、その有効性には疑問も呈されてきた。

頻繁にあげられる例は、2001年4月、中国南部・海南島沖の公海上空で、米海軍の電子偵察機EP-3が中国海軍のJ-8II戦闘機と空中衝突した事故である。米側は、当初、全く中国と連絡がとれなかったと述懐している。

2014年1月24日の米国防総省における記者会見で、米国のアジア太平洋軍のロックリア司令官は、政治レベルと異なり、軍レベルでは、人民解放軍側と危機状況で直接電話連絡をとる仕組みがないため、その創設が必要と述べた。<sup>(注5)</sup> 背景には、前年の12月5日、南シナ海で、アメリカのミサイル巡洋艦カウペンズと中国の揚陸艦が衝突寸

前で回避された事態があった。米中間には、海上での危機管理メカニズムは存在しているが、フルノイ前国防次官補は、日本国際問題研究所での2014年2月6日の講演で、筆者の質問に答え、双方の解釈の相違により、機能していないと答えた。<sup>(注6)</sup> 2014年3月24日の米中首脳会議（ハーグ）では、米中双方の軍が重大な軍事行動をとる場合には相互通報メカニズムを早期に創ることで合意がなされたとの報道がある。

海上事故防止のための連絡メカニズムは個別に策定される必要があるが、二国間措置の欠如あるいは、二国間措置が機能しない場合、OSCEのコミュニケーション・ネットワークのような24時間、瞬時に連絡が取れる体制でカバーをかけておくことは緊要である。

#### (5) 欧州との相違、欧州の態度

欧州ではNATOという同盟までが、国際事務局を設置した国際機関になっており、EUについては本稿の随所で述べるように、高度に組織化されている。OSCEも、ユーゴ危機に対する対処から、頻繁に会合する必要性が発生したことなどにより、常設機構を設置した。

NATOは軍事同盟であり、EUは、価値を同じくする国々の統合体であり、OSCEは政治体制の異なる国による国連憲章8章のもとでの地域的国際機関という相違はある。これを前提とした上で指摘すれば、NATOは日常的な政策決定や協議を行う大使級の北大西洋理事会（NAC）を毎週定期開催しており、緊急に召集もされる。

EUの場合は、これも、いわゆるPKO（EU用語では危機管理）の軍事作戦や非軍事ミッションに関する日常的な政策決定などや外相級の決定の準備をする政治安全保障委員会（PSCまたは仏語でCOPS）は、週2回定例会合が開催され、国際情勢などにより、頻繁に会合している。外相級では、8月を除き、非公式会合を除いて月1回会合しており、首脳級の場合は、年4回定例会合がある。2014年3月には、ウクライナをめぐる問題で、外相級も首脳級も緊急招集がなされた。

NATO、EU、OSCEとも事務局、会議場の所在地に国連と同様に、加盟国は常駐代表部を置いており、代表部間で日常的に接触している。徹底した機構化によって、加

盟国間の意思疎通が保たれてきた。

本課題では、後述するように、国家主権を統合体にプールするEU方式をモデルとしていないが、欧州における第二次大戦あるいはそれ以前の戦争の扱われ方について簡単に言及しておく。EUの直接的な端緒である欧州石炭鉄鋼共同体は、本稿でも引用しているフランスのジャン・モネ氏の構想を、フランスのシューマン外相（母親はルクセンブルク人でルクセンブルク生まれ、ドイツに併合されたアルザス＝ロレーヌおよびドイツで大学教育を受け、第一次大戦後に同地方がフランスに返還されたためフランス国籍になる）が打ち出し、西独のアデナウワー首相と協働して、1951年に合意され、1952年に発足した。この事業は、何度もドイツに侵略されたフランスが西独に手を差し伸べて発足したものであり、体制の異なる国家間のものではなかった。さらに、西独が徹底的に連合国側に謝罪をしてから初めて始まったものでもない。政治家の構想力や政治的意思によるところが大きかった。東西対立が深刻化する中で、西側の結束という圧力もかかった。

西独が徹底的に謝罪を重ねてきたのは、ナチスの時代のユダヤ人の殺害である。1970年12月7日、西独のブラント首相が、ポーランドを訪問して体制の異なる同国と国交を正常化したが、ナチスの時代にユダヤ人を隔離したワルシャワ・ゲットー英雄記念碑を訪れ献花し、ひざまずいた写真が西側では大きく報道された。ブラント首相の東方外交が、CSCEの発足に結びついてゆく。ドイツやオーストリアでは、ナチス・ドイツを賛美する発言を公の場ですれば、職業的な生命を失うことが徹底している。

欧州では第二次大戦までは、戦争を重ねてきたため、歴史問題を持ち出せば、対立の收拾がつかなくなる。このため、EU内では、過去の歴史問題を持ち出すことは禁句となっており、将来のプランを掲げて、加盟国がそれに向かって努力する仕事の仕方がなされてきた。このような「文化」は、2005年に、共産党一党独裁から体制転換し、民主化途上の時期にEUに加盟した国々に共有されるまでには時間がかかる。一例を上げれば、2007年の夏、EU加盟国がリスボン条約を交渉していたとき、交渉を

有利にする目的で、ポーランドの首相が、同国のラジオ放送で、「もし、1939年から1945年という時代がなければ、現下の人口は6600万人にはなっていないだろう」と述べたことが、サルコジ大統領、ユンカー・ルクセンブルグ首相ら激怒させた。ユンカー首相は、ドイツはルクセンブルク、ベルギー、フランスにとって、最良の隣国となっており、30年代のドイツへのポーランド首脳の言及は、戦後の欧州史の否定であり、失望していると述べた。<sup>(注7)</sup> ドイツのみならず、ドイツに占領された国々の首脳が反発しており、その理由は、オランダ出身のEU官僚の言葉を借りれば、まだ、EU内の仕事の仕方に慣れていないとみられるポーランドから「歴史爆弾が投下」されたからだった。

筆者自身が経験したもう一つの例は、「ノルディック・ピース」と言われる方法だった。2009年8月、ソウルの延世大学で開催されたアジアと欧州間の国際会議に出席していたときに、フィンランド出身の平和研究者として著名なヨエニエミ氏は、1815年以来、ノルディック諸国間で戦争がなされていない理由を、報告した。関係国が欧州における大国の座から滑り落ちたと言う権力構造の変化はあるが、①相互に歴史を忘却する、②安全保障問題を相互関係に持ち込まない、③村レベルで国境を超えた交流をする、という方策であり、出席していた北欧諸国の参加者も賛同していた。このような方策は、社会の発展程度や文化などがある程度、同質的であったから可能になったのではないかと思われる。<sup>(注8)</sup>

第二次大戦後の和解の欧州の中核として筆者が考えるところは、ノーベル平和賞を受賞したとおり、欧州統合という未来志向的なプランが大きく貢献しており、「和解」が、激戦をたたかった同世代のうちになされたことが重要であるということドイツ出身のEU高官が筆者に述懐したことがある。戦争を知らない後の世代は、その後の教育の仕方により、すなわち、政策的に、特定国に反感を持たせるような政治的な宣伝が教育過程でなされた場合、戦争は劇化され、誇張される。同じ世代が戦った戦争に終止符を打った成功例は、日米関係についてもあてはまるだろう。北東アジア地域の「不幸」は、朝鮮半島の動乱や分断、中国の文革などの内政の動乱といった国際環

境によって、戦争を闘った同世代による決着が困難だったこと、あるいは日本国内の「戦災」もあまりに悲惨であったため、被害者意識に覆われ、加害部分に思いをはせる余裕がすぐには出てこなかったからではないだろうか。

#### (6) OSCE議長（スイス外相）発言・日EUおよび米EU首脳会議声明

2014年2月4日の日本とスイスの外相会談では、スイスのブルカルテール大統領兼外相が2014年1年間の、OSCE議長職にあるため、同外相は、議長国としてのスイスの取組と方針について岸田外相に説明し、「東アジアにおいてもOSCEのような安全保障の枠組みは参考になる」と述べた。<sup>(注9)</sup>すでにNATO事務総長発言については引用したが、このような見解は、既述のように、多くの欧州の政治家や安全保障の専門家によって共有されている。

EUは、アジア太平洋において、通商のみならず、政治的役割を増大させる政策を有しており、欧州における制度化による平和構築、利害調整の経験を役立てたいとしてきた。このようなEUの態度は、日本および米国との首脳会議の声明に以下のように反映されている。

2013年11月19日の日本とEU定期首脳協議の共同プレス声明は、アジア太平洋の地域的枠組みについて、以下のように記載している。「日EU首脳は、地域における平和、安定及び繁栄に対する大きな貢献として、ASEAN統合を支持する力強い決意を再確認した。日EU首脳は、アジアにおいて力強く効果的な多国間安全保障機構（原文はeffective multilateral security structures）を構築する重要性を強調し、ASEAN地域フォーラム（ARF）において積極的かつ建設的な役割を果たす決意を改めて表明した。日本は、EUが東アジア首脳会議に対して、より大きな関与を行う意志を継続的に有することを歓迎し、EUが同地域における協力の制度的構造（原文はthe institutional architecture）の進展に貢献する意欲を有していることに留意した。」（以上、外務省仮訳）<sup>(注10)</sup>



米国とEUは、2012年7月12日、アジア太平洋地域をめぐる広範な協力に関する共同声明をARFの折に発出し、2014年3月26日にブラッセルで開催された米国とEUの首脳会議声明は、同地域で平和を維持、安定を確保、繁栄を増進する努力を支援するために米EU協力を深化させているとした。同声明では、米国とEUは、強力で効率的な多数国間の安全保障機構（structures）を樹立する上でのASEANの中核的な役割を支援し、ARFで積極的かつ建設的な役割を演じ続けるとした。さらに、米国とEUは、共有されたルールと規範によって支えられ、協力を奨励し、共有された懸念に対処し、紛争を平和的に解決することを助ける地域構造物（architecture、単数）に対する米国とEUの支持を強調した。この文脈で、米国とEUは、EUの地域統合と機関を構築する経験を認め、アジア太平洋地域の諸組織（institutions）とフォーラムへのEUのより大きな関与を歓迎した。<sup>(注11)</sup>

2012年6月にまとめられたEUの東アジア外交安全保障政策指針（EUの区分では、ASEANは東アジアに含まれる）においても地域的な安全保障構造物に対する章が設けられ、EUは、OSCEを含む、地域的平和と安全保障のメカニズムの自らの経験を同地域と共有し、広範な東アジアの平和と安全保障のメカニズムの進展への協力意思を示している。<sup>(注12)</sup>

(注)

1. <http://www.osce.org/mc/39501?download=true>  
<http://www.osce.org/who/43960>
2. Toyohisa Kozuki, "Why Asia needs a new security framework," in *Europe's World* (Summer 2012)  
<http://europesworld.org/2012/06/01/why-asia-needs-a-new-security-framework/#.Uw1jF7IWFjo>  
松井啓「日本主導のアジア太平洋地域安全・協力フォーラムの提案を」  
『外交フォーラム』、2010年3月号、67-71ページ。
3. ヴィクトール＝イヴ・ゲバリ「ECとCSCEプロセス」、百瀬宏・植田隆子編著『欧州安全保障協力会議（CSCE）』、245-259ページ所収参照。

4. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen, "NATO and Japan-Natural partners," at the Japan National Press Club, Tokyo, Japan (followed by Q and A session), 15 April 2013,  
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_99634.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_99634.htm?selectedLocale=en)
5. Department of Defense, Press Briefing by Commander, U.S. Pacific Command Adm. Samuel J. Locklear III in the Pentagon Briefing Room, 23 January 2014.  
<http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5354>
6. 中国側の背景については、防衛省防衛研究所編 『中国安全保障レポート 2013』、2014年、26-33ページ参照。
7. « Succès objectif, déception atmosphérique », Le Soir, 2 juillet 2007.
8. Pertti Joenniemi, "Achieving Peace by Forgetting War: The Case of Nordic Peace," Conference Paper, Long Peace of East Asia since 1979 and West Europe since 1945: Comparison and Implications, ASEM Peace Network and the BRAINKOREA21 Conference, at the Yonsei University, August 10, 2009.
9. 日スイス外相会談（概要）、2014年2月4日、外務省ホームページ  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_000573.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_000573.html)
10. 第21回日EU定期首脳協議共同プレス声明仮訳および正文。
11. EU-US Summit, Joint Statement, Brussels, March 26. 2014.
12. Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia, June 15, 2012.

なお、EUのアジア政策については、さしあたり、植田他共編著『新EU論』、信山社、2014年4月刊行の該当部分を参照されたい。