

10. 補論 クリミア危機と OSCE の活動

1. 緒言・OSCEの過去の活動

本モノグラフは、既述のように非常に限定的な目的を持って執筆され、OSCEの活動全体を描くものではなく、別著を準備中である。

執筆時点では進行中のクリミア問題をめぐる緊張状態に対し、OSCEが危機低減をはかっている。本補論においてはOSCEの活動の一端の紹介として、関心の高いクリミア問題をめぐるOSCEの危機低減のための活動を概観する。

OSCEが用いている数種類の手段は、CSCEの時代から構築されてきたものであり、OSCE加盟国に内在する紛争に対処するようにデザインされている。CSCE/OSCEの安全保障増進のためのアプローチは、とくに、東側の一党独裁体制崩壊後は、民主化の促進と結びついてきた。既述のように、民主化と安全保障上の安定、他国に対する脅威感の軽減は連関するものとして位置づけられてきたからである。

OSCEが紛争防止・解決のために持つ直接的手段はコンセンサスで決定される常駐ミッションである。必ずしも「ミッション」という名称が用いられていないが、南東欧、欧州東部、中央アジアに2013年時点では16ほどのプレゼンスがある。^(注1)

ウクライナにおけるCSCE/OSCEの活動は、1994－99年のミッション、ミッション閉鎖後は「プロジェクト・コーディネーター」という名称のプレゼンスに変更されている。双方の任務は異なるが、キエフに拠点があったことは、今回の危機に際してOSCEの活動を容易にした。

1994年に設置が決定されたミッションは、まさに、今回の危機の原因となる問題に対処することが任務だった。ソ連崩壊後に独立したウクライナの政府と、ロシア人が多数を占め、タタール人を少数民族として抱えるクリミア自治共和国間の紛争の危機低減を任務とし、キエフに本部、シンフェロポリに事務所を置いた。CSCEの少数民族高等弁務官との協力のもとに活動を始めたが、ウクライナ政府はこのミッションに否定的な態度をとるようになり、自治共和国政府も批判的で、立ち上げる段階からスムーズではなく、1999年に閉鎖された。^(注2)

プロジェクト・コーディネーターは、ミッションに代り、同じ年に設置され、シン

フェロポリの事務所は閉鎖され、キエフに拠点が置かれている。OSCE原則やウクライナ政府のOSCEでの様々な誓約を、ウクライナ政府が是認したプロジェクトの遂行を通じて増進する目的があり、同国の社会的、政治的統合を強化する多方面の分野でウクライナ政府との協力を促進する。①民主化及び良き統治、②法の支配と人権、③経済、環境、安全保障の政治・軍事分野などを含む、分野横断的なプロジェクトを遂行している。最も良く知られている中枢的プロジェクトは、危険な状態になっている遺棄された液体ロケット燃料（メランジュ）の除去であり、地雷の撤去や弾薬の処理、これらに必要な訓練にも取り組んでいる。このほか、国境管理、人身売買、選挙過程の支援、人権などをめぐる法整備支援、報道の自由関連プロジェクトを遂行してきた。^(注3)

2. ウクライナ情勢の急転

OSCEには議長国制度があり、2013年1年間の議長はウクライナ外相だった。第20回OSCE外相理事会は、同年12月5－6日にキエフで開催された。折しも、同年11月にEUとの連合協定の署名をヤヌコーヴィチ大統領が延期したことに対する批判の抗議活動が同国内で展開され、同大統領は、2014年2月22日に首都キエフを脱出し、ウクライナ議会はヤヌコーヴィチ大統領の解任を決議した。

ウクライナ情勢は、クリミア問題をめぐって緊迫化し、諸外国を含む厳しい批判にもかかわらず、2014年3月16日に住民投票が実施され、ロシア編入が圧倒的多数によって支持された。ロシアは、迅速に手続きを進め、3月18日にクリミア自治共和国とセバストーポリ特別市をロシアに編入する条約を締結した。背景として、ロシアの軍事的なプレゼンスがあった。

国連安全保障理事会、EU、G7、NATOは緊急に会合し、住民投票を認めず、ロシアへの編入を国連憲章、ヘルシンキ最終合意書、ブダペスト覚書などの違反であるとし、EUやG7は対ロ制裁を科している。

ウクライナの暫定政権とロシアの対立は深まり、ロシア系住民が多数のウクライナ東部に隣接する地域にロシアは軍事力を展開しており、危機感が高まっている。ウクライナでは2014年5月25日に大統領選挙が予定されており、不安定な情勢が続くものとみられている。

3. OSCEの危機低減活動

2014年の議長国は、スイスであり、この危機状況に対し、リーダーシップを発揮することになった。スイスは歴史的に、日本のポツダム宣言受諾の仲介の役割を果たしたり、イランおよびキューバにおける米国の利益を代表、グルジアにおいてはロシアの、ロシアではグルジアの利益を代表するなど、中立国として、高い信用を得てきた。スイスは西欧的な民主主義と人権の価値を基盤としているが、NATOにもEUにも加盟していないため、スイス以上に、クリミア問題をめぐる仲介に適した外交能力のあるOSCE加盟国はないと言っても過言ではないだろう。

ウクライナやG7、EUは、危機低減のためにOSCEが監視ミッションをウクライナ領域で展開することが必要とみなし、追求していた。しかし、ロシアの反対でコンセンサスが得られないため、OSCEとして、コンセンサスを必要としない手段を次々に講じていた。以下、これらの手段を概観するが、最も重要であるのは、監視ミッションであるので、監視ミッションを最初に取り上げることにする。

2014年3月20－21日の欧州理事会（EUサミット）では、すでに加盟国の中でフロートしていたアイデアである、OSCEが監視ミッション派遣で合意できない場合、グルジアでなされた前例のように、EUがミッションを送るとする意思を打ち出した。2009年8月のロシアのグルジア侵攻のときには、リスボン条約発効前だったため、現在と制度が異なっており、EU議長国のサルコジ大統領がモスクワに急行して停戦合意をまとめ、ロシアの合意を得て、2－3週間のうちに、約300人のEUの監視団を派遣した。このときには、ロシアの拒否により、国連もOSCEも監視団は送れなかった。OSCEを重視するドイツは、今回、再三、ロシアにOSCEミッションを支持することを主張していた。

なお、以下の活動概観では、議長、事務総長などの仲介や接触は通常業務であるので省略している。

（1）監視ミッション

紛争地域での国際監視団の存在は、対立当事者の宣伝合戦とは異なる事実関係を報告すること、あるいはその駐在自体が、危機低減に役立つ。

OSCEの制度では、ミッション設置は大使級の常設理事会がコンセンサスで決定する必要がある。ロシア側は、OSCEミッションの派遣については反対していなかったが、任務などの詳細の文面について3度、拒否したために、早急な展開が必要とみなす欧米側は、困難に直面していた。難交渉の末に、2014年3月21日の特別常設理事会で「特別監視ミッション」に関する決定が採択された。^(注4) 同ミッションの活動地域については、外交交渉で用いられる「建設的なあいまいさ」によって妥結がはかられたとみられ、ウクライナ、米国、カナダは解釈声明でクリミアを含むと主張し、ロシアはクリミアはロシア領域であると主張した。^(注5)

ミッションの任務の概要は、①活動地域での安全保障関係情報収集及び報告、②OSCEの諸原則に対する侵害の申し立てを含む偶発事件に関する事実の確定および報告、③少数民族を含む人権、基本的自由の尊重を監視し、支援する、④任務遂行のため、地方及び政府当局、市民社会、民族集団、宗教集団、地方の住民とのコンタクトを樹立、⑤緊張を低減し、情勢の正常化を促進するために現地で対話を容易にする、⑥本ミッションが任務を遂行するための移動の自由などに対するいかなる制限も報告する、⑦OSCEの少数民族高等弁務官、民主制度人権事務所、メディアの自由代表を含む執行中枢の調整を図り、同様に国連、欧州評議会、およびほかの国際社会との調整も図る。

ミッションの任期は6か月とし、ウクライナの要請があれば、常設理事会の決定により、さらに6か月更新される。初期に100名のシビリアンの監視員を投入し、状況に応じ、さらに400名までを増派する。当初の展開地域は、以下のとおり。(Kherson, Odessa, Lviv, Ivano-Frankivsk, Kharkiv, Donetsk, Dnepropetrovsk, Chemivtsi, Luhanskで、東部は入っている)。それ以外の地域については、追ってコンセンサスで決定。^(注6)

2014年4月10日時点で、すでに40か国からの123名のうち85人が監視活動に従事している。同日、ミッションの責任者は100名の増派を求めた。

進行中であるので、評価をするのは時期尚早であるが、ロシアを含むコンセンサスが成立したことは、危機低減にとって重要である。さらに、ロシアがコンセンサスに加わったことは、ロシアの一定の協力姿勢を示すものとして受け取られている。

(2) 国民対話プロジェクト

ウクライナ政府の要請により、キエフのプロジェクト・コーディネーター事務所が履行。投入にコンセンサスの必要のないプロジェクト。緊張を低減することを助けるため、対話を支援し、平和的な移行に貢献するため、OSCEとしてなすべき活動を設定。展開先はウクライナ全土で、オデッサ、ハルキフ／ルハンスク、リヴォフ、ドニエプロペトロフスク、ドネツク。CISおよびEU加盟国出身の15名のOSCEのインターナショナル・スタッフから成る。^(注7) 日本はこのプロジェクトの派遣経費25万ユーロのうち、10万ユーロを支援することを発表した。

(3) 大統領選挙監視ミッション

ウクライナの要請による。民主制度人権事務所の通常の選挙監視活動の一環。

2014年3月3日に要請を受諾。3月20日に活動開始。長期監視員100名、短期900名、全土をカバーする。OSCEの議員会議も参加予定。

(4) 民主制度人権事務所・少数民族高等弁務官合同アセスメント・ミッション

少数民族の権利を焦点とし、人権状況を評価するミッションで、全土を対象とする。2014年3月20日から約2週間を予定。13名の専門家から成る。

(5) デンマークの軍事査察ミッション

軍事安全保障情勢を評価する、ウクライナとデンマークの二国間協定による。ウィーン文書2011に基づき、ウクライナが要請。デンマーク4名、オーストリア、ドイツ、ポーランド、スウェーデン各1名。東部、南部を含むすべての領域を対象とし、軍事安全保障状況を評価する。2014年3月19日から29日まで展開。

(6) 軍事検証訪問

ウクライナの要請により、ウィーン文書2011の危機低減措置の中で、軍事活動に関する懸念を払拭するための任意の受け入れ措置が、史上初めて発動された。

OSCE事務局の発表によれば、2014年3月4日に、これを議題とする常設理事会と安全保障協力フォーラムの合同会合が開催された。ウクライナは全加盟国に3月5日から、軍事代表の派遣を要請し、訪問はオデッサから開始するとした。OSCE加盟30カ国が56名の軍民双方の非武装の専門家を派遣し、3月20日まで活動した。3月5日―10日は東部、及びクリミア。クリミア内には入れず、3月8日には警告射撃を受けた。同月10日から20日までは、南東部（Donetsk, Kherson）で活動した。

なお、この訪問とは別であるが、ウィーン文書2011の査察は危機の間も機能しており、ウクライナはロシアを2014年3月に査察し、ロシア側は、年3回のクォータが消化されたことを明らかにした。（今後は、ロシア側が受け入れれば、ウィーン文書2011に基づく任意の訪問は可能）。^(注8)

（7）OSCE議長個人特使（グルディマン・スイス駐独大使）2014年2月24日任命。

ウクライナの当局、他の利害関係者から情報を得て、OSCEがいかに支援できるかを特定。少数民族高等弁務官などと共に出張し、スイスのウクライナ大使館、プロジェクト・コーディネーターと緊密に協働している。2014年2月24―27日、3月5―7日、同月18―20日ウクライナ訪問。この中で、3月5―6日はクリミア訪問。4月7―9日にウクライナ西部及び南部を再訪。

（8）少数民族高等弁務官（トルス氏、フィンランドの元移民・欧州担当大臣、フィンランドの国会議員、欧州議会議員を歴任）

少数民族問題に関連する紛争に関する早期警戒を発出する任務がある。とくにクリミアに関するファースト・ハンドの現場からの情報を評価する。2014年3月3―6日にキエフ、シンフェロポリ、同月23―28日にキエフ、ドネツク、ルハンスク、オデッサ、4月1―3日にキエフを再訪し、暫定政権が早急に言語政策を変更せず、2012年の法令が有効であることを評価した。クリミアについては、とくにタタール系住民の処遇に関する懸念を表明、さらに、国境を超えたメディアの報道については、国際基準を順守すべきであることを指摘した。同国内における「情報戦」の様相には強い懸念

を表明した。地位の明確でない武装集団に対する住民の不安に言及し、これら勢力の武装解除を含む、ウクライナ暫定政権の治安に対する努力を推奨した。

(9) メディアの自由代表（ミヤトヴィチ氏、人権・コミュニケーションおよびメディア戦略、メディアの規制や政策の専門家、欧州評議会の関連専門家委員会議長などを歴任）

メディアの自由に関する OSCE の誓約の履行を監視。2014 年 3 月 4－7 日 ウクライナ訪問（この中で、4－5 日はシンフェロポリ出張）。

同代表は、ウクライナがロシアからのジャーナリストの入国を、クリミア当局が域外からのジャーナリストの入境を拒んでいることをヘルシンキ最終合意書に照らして批判し、双方に改善を求めた。

4. おわりに

議長国スイスのグレミンガー大使（常設理事会議長）は、2014 年 3 月 31 日、OSCE は、大規模な暴力を防ぐことはできないが、現場での緊張緩和、安定化、橋渡しを行う能力があると述べた。監視ミッションには、関係国は多額の予算を拠出し、監視員への多数の応募あるほど、期待と関心が高い。

東欧の体制転換、ソ連の崩壊によって東西対立に終止符が打たれ、欧州の緊張が解かれた 20 年余の時代は、ロシアによるクリミア編入で終わり、NATO、EU、OSCE の任務と役割の再定義が今後、進められよう。その中で、緊張緩和と安全保障協力を推進してきた OSCE の重要性も再浮上することになろう。集団防衛機構である NATO を前面に出すと緊張が高まるためである。民族問題に端を発する紛争地域を抱える欧州で、OSCE が危機低減のために作り出してきた様々な手段はクリミア危機で役立っている。

最後に、ウクライナと EU について言及しておく。^(注9) EU も重要なアクターであるが、EU の外交活動の本質は、どの第三国とも対決を避け、対話をつないでおくことである。EU の発想はあらゆる第三国とのウィン・ウィンの関係構築であり、欧州対外活動庁の高官であるオサリバン氏が 3 月 27 日の東京での講演で強調したように、ウ

クライナをめぐり、ロシアと競合していると言う評価は正しくない。フランスはこれ以上のEU拡大に消極的であり、ウクライナとの連合協定締結は、加盟への道を開くため、賛成していない。EUの対ロ制裁が段階的であることは、対話の窓を開けておく必要性もあり、経済的利益、エネルギー依存のみで説明することは短絡的である。対ロ制裁よりも、対ウクライナ支援をEUとしては、より追求するだろう。

監視ミッションの拠点となる都市を特定するために、ウクライナの地図を探していたら、筆者の研究室で、外務省EU代表部在勤中に交流していたウクライナの外交官から贈呈された、2009年版ウクライナのEU代表部特注のダイアリーが目にとまった。表紙にUkraine-EU: building the future togetherとある。裏表紙に探していた見開きの地図、さらに、中表紙には青地に星の欧州旗の一部、次のページにはユーシチェンコ大統領と2008年後半のEU議長国サルコジ大統領の記者会見の写真と続く。ウクライナのEU代表部大使は、Ukraine-EU: building the future togetherというのは、EU加盟を切望するウクライナのEU向け広報プログラム（ウクライナについての知識を深める）であるとの説明を記載していた。ポーランド出身のウクライナ情勢に詳しい識者は、必ずしも、ウクライナの人々がEUについて知見を持っているわけではないと説明しているが、進行中の現場での危機低減はOSCEが担い、長期的なEU加盟への長い道程の支援をEUが遂行することにより、安定化がはかれよう。

(注)

1. Survey of OSCE Field Operations, SEC.GAL/84/13, 7 May 2013.
2. See Klemens Buscher, "The Missions to the Republic of Moldova and the Ukraine," in *OSCE Yearbook* 1999.
3. OSCE, Project Co-ordinator in Ukraine, Factsheet. See David R. Nicholas, "Conflict Prevention and Dispute Settlement-The OSCE Project Co-ordinator in Ukraine," in *OSCE Yearbook* 2004.
4. PC.DEC/1117, 21 March 2014.
5. Ibid., Attachment 1, 2, 3, 4.
6. PC.DEC/1117, 21 March 2014.

7. 以下、各種手段については、**Different forms of OSCE engagement with Ukraine** など同事務局資料に依拠している。
8. 軍備管理の専門家のローベリー氏は、ウィーン文書およびオープン・スカイズ条約が、進行中のウクライナ危機をめぐり、ロシアの軍事活動に透明性を提供するために用いられ、一定の役割を果たしていると指摘している。

同文書や同条約の履行に関する情報は公開されていないが、同氏は、本稿でも言及したウィーン文書の危機低減措置に言及し、2014年初頭、ロシアが北東部で実施した大規模な軍事演習にラトビアとスウェーデンが査察を行ったとし、残ったクォータの1回をウクライナが、2014年3月にロシア＝ウクライナ国境のベルゴロドおよびクルスク地域で使ったとしている。ウィーン文書の2回の評価訪問は、2014年初頭のロシアの軍事演習時に実施されたとのことである。

ウィーン文書の事前通報措置については、同氏は、現下でウクライナ国境に展開されているロシア軍の規模が規定を超えているにもかかわらず、ロシアによって通報されていないと指摘している。

さらに、オープン・スカイズ条約を用いて、条約当事国はウクライナ国境に展開されるロシア軍に関する情報を収集しているとしている。同氏によれば、2014年3月13日、スウェーデンが、翌日には米国がウクライナ上空を、3月20日にはウクライナがロシア上空を、2国間の合意あるいは任意措置として飛行して情報を収集した。さらに、同条約に基づくクォータを用いて、同月19日にはルーマニアがウクライナ上空を、その翌日には米国とドイツが合同でロシア上空を飛行し、その後も、同条約加盟国は関係地域の上空の飛行を、事態をモニターするために続けているとされている。(Ariana Rowberry , “The Vienna Document, the Open Skies Treaty and the Ukraine Crisis,” April 10, 2014.

<http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/04/10-vienna-document-open-skies-ukraine-crisis-rowberry>)

9. EUのウクライナおよびロシアに対する政策や、加盟国の拡大問題の概説については、植田他共編著『新EU論』信山社、2014年4月刊行の筆者執筆の第11章および12章参照。