

研究ノート

ロシアの OSCE 政策の変遷とその要因

中野 潤也

はじめに.....	36
1. 旧ソ連及びロシアのCSCE/OSCE重視政策.....	37
(1) フルシチョフからゴルバチョフ政権までの時期	37
(2) ロシアの対CSCE/OSCE政策	38
2. ロシアの対OSCE政策の転換とその要因.....	43
(1) 対OSCE政策転換の契機	44
(2) 対OSCE政策転換の要因	51
3. ロシアの今後の対応.....	55

はじめに

1975年に署名されたヘルシンキ最終文書は、第二次大戦後に定められた国境が不可侵であり、平和的手段及び合意によってのみ変更できることを規定する¹⁾。これは戦後国境とソ連勢力圏の政治的秩序の国家的承認の文書化を目指したブレジネフ政権にとって大きな成果であったが、1985年に就任したゴルバチョフ政権もまた、「欧州共通の家」構想を提唱する中で、欧州安全保障の枠組として欧州安全保障協力会議 (Conference on Security and Co-operation in Europe; 以下C S C Eと呼ぶ) を重視した。ソ連を継承したロシアのエリツィン政権も1990年半ば頃までは、NATOの上位に位置する欧州安全保障メカニズムの要としてC S C Eを重視した。C S C Eは1995年1月に欧州安全保障協力機構 (Organization for Security and Co-operation in Europe; 以下O S C Eと呼ぶ) として常設機構としての形を整えるが、一方でロシアの安全保障上脅威となるNATO拡大は阻止できず(1997年7月に拡大決定)、O S C Eの役割増大は実現しなかった。それどころか、O S C Eにおける議論は旧ソ連地域の問題に、しかも人権問題に力点が置かれるようになり、ロシアは問題の取り上げ方が不公平であると強く批判するようになった。ロシアの目からすれば、O S C Eはヘルシンキ最終文書に盛り込まれた3つのバスケット、すなわち、欧州における安全保障に関する諸問題(第1バスケット)、経済、科学技術及び環境における協力(第2バスケット)、人道及びその他の分野における協力(第3バスケット)を公平に取り扱うべき場であった。ロシアは、また、人権問題を議論するにも、西側諸国は「ウィーンの西」には甘く、「ウィーンの東」(旧社会主義陣営を指すが、EU拡大に伴い、実際には旧ユーゴ及び旧ソ連地域を意味する)には厳しい「二重の基準」を用いているとして批判している²⁾。ロシアは、

1) 国家間の関係を規定する諸原則に関する宣言の第I項及び第III項。

2) 例えば、ラブロフ・ロシア外相は、2004年11月29日付けの英ファイナンシャル・タイムズ紙への寄稿論文の中で、OSCEの活動分野が人道分野に偏重し、活動領域は「ウィーンの東」の国家の政治状況のモニターに限定されている、OSCE参加国は「指導教官」と「生徒」に分けられ、前者はあらゆる点において理想的であり、後者はやること全てに誤りがあると当然のように考えられていると指摘している。

現在のOSCEはロシアの国益に適う活動をしていないとして、予算においては国連同様の能力に応じた予算分担方式を主張し、結果として、2005年度OSCE予算は本年5月まで成立せず、OSCEは危機に直面しているとも言われるようになった。

本稿は、ソ連及びロシアのCSCE/OSCE重視政策はどのようにして対OSCE批判に転換していったのか、また、その要因が何であったのかについて、CSCE/OSCEウォッチャーの論文を基に分析し、ロシアの今後の対OSCE政策を展望するものである。

1. 旧ソ連及びロシアのCSCE/OSCE重視政策

(1) フルシチョフからゴルバチョフ政権までの時期

1954年1～2月にベルリンで行われた四大国(米、英、仏、ソ連)外相会議の席上、モロトフ・ソ連外相が全欧州安全保障会議の設置を提案して以来、ソ連は全欧州の安全保障会議の熱心な推進者となったが、かかる構想の背景になった政策目標は政権によってまちまちであった。すなわち、独の再軍備化を懸念するフルシチョフ政権にとっては、独の軍事脅威化を阻止し、そのために統一独をソ連の影響下に入れ、NATOを解体し、米国を欧州から追い出すことが、最大の政策課題であり、全欧州安全保障会議構想はそのためのメカニズムにしかすぎなかった³⁾。

これに対し、ブレジネフ政権は、西側の動きを阻止するのではなく、現勢力圏を固定化することによって懸案の独問題を解決しようと試みた。すなわち、第二次大戦後の国境とソ連を中心とする社会主義陣営の勢力の国際的な承認の場として欧州安全保障会議を利用しようとしたのであり、それを文書化したのが1975年のへ

3) 小泉清美「ソ連のCSCE政策」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、170-173頁。

ルシンキ最終文書であった⁴⁾。ブレジネフ政権は、戦後国境の固定化を達成する代償として人権問題に関するコミットメント（人の移動の自由、情報に対するアクセスの改善等）を負うこととなり、その後のCSCEプロセスを通じたソ連批判に手を焼くこととなるが、政権末期には西側との軍拡競争に直面して軍拡圧力を回避すべく再度CSCEを活用しようと試みた。

破綻したソ連経済の立て直しを最大の課題としたゴルバチョフ政権にとっては、国内経済改革を断行するのに必要な軍事的安定を確保することが必要であり、そのためにCSCEは利用価値があった。実際に、ゴルバチョフは、それまでソ連政権が消極的対応をとっていた信頼醸成措置の具体的内容に関する交渉を行い、ソ連領土を対象とする現地査察の受入れ容認等の種々の提案を通じて、対ソ不信感を取り除き、INF全廃条約（1987年12月）と欧州における大幅軍縮へとつなげていった⁵⁾。

CSCEは、歴代のソ連政権にとっては、ソ連の平和共存政策の欧州諸国に対するプロパガンダの場として、また、米国の影響力を相対化できる場として利用価値があったが、冷戦終焉後、ソ連が超大国の地位から転落した後は、欧州での安全保障問題に関するソ連（及びその継承国であるロシア）の発言権を確保するための重要な場となった。

（2）ロシアの対CSCE／OSCE政策

ソ連外交を否定するところから始まったロシア外交は、当初、西側諸国と協調しつつ経済支援を引き出すことを基本的な目標とし、CSCEの場においてもロシア

4) 小泉清美、前掲、174-177頁。当然のことながら、ソ連及び東欧諸国は、CSCEによって第二次大戦中及び大戦後の欧州で形成された領土的及び政治的現実が集団的に承認されたとみなされたとして、ヘルシンキ最終文書を非常に高く評価した（吉川元「ヨーロッパ安全保障協力会議（CSCE）：人権の国際化から民主化支援への発展過程の考察」三嶺書房、1994年、85-87頁）。

5) 小泉清美、前掲、182-191頁。

の善意を示す方法として建設的な役割を演じた⁶⁾。同時に、ロシアにとっては、C S C Eは、ロシアが欧州パワー及びグローバル・パワーとしてその力を示すのに相応しい場所としての利用価値があった⁷⁾。確かに、C S C Eは冷戦終焉を契機としてそれまで中心的議題であった軍縮交渉よりむしろ人権・民主化問題に焦点を当てるようになり、ロシアがC S C Eの活動の内政干渉的な側面を警戒したことは事実である。また、C S C Eでの人的分野での議論が、直接の原因ではないにせよ、社会主義陣営諸国の体制転換に影響を及ぼしたこともロシアは認識していたと思われる。しかしながら、ソ連崩壊後しばらくの間、ロシアは国内経済建て直しのために西側諸国と協調する路線を選択したこと、また、西側協調路線の転換後も、O S C EをN A T O拡大回避のために利用しようとしていたことからO S C Eに意義を見いだしたのである。同時に、ロシアは、以下に見るとおり、C S C Eの旧ソ連地域での活動については強い制約を課した。以下に、その後の個別の政策目標とその達成度、さらにC S C E/O S C Eがロシアにもたらした便益を見ていく。

(イ) N A T O拡大対抗措置としてのC S C E/O S C E

1992年後半以降、いわゆる「ショック療法」による急進的経済改革が行き詰まり、エリツィン政権に対する保守派の攻撃が強まる中で、ロシア外交は、旧ソ連地域のロシア系住民の権利擁護、東欧諸国との関係強化の必要性を強調し、ロシアの国益を前面に出す外交に転じていく。1993年後半以降、ロシアの安全保障に直接の脅威を及ぼし、欧州からロシアを疎外することにもつながるN A T O拡大論議が現実味をもって議論されはじめると、ロシアは、N A T O拡大を回避、あるいは回避できなくとも可能な限り遅延させるための手段としてC S C

6) 例えば、1991年モスクワで行われた人的分野会合において、ソ連代表団長を務めたセルゲイ・コバリョフ(人権活動家)は、ソ連地域で起こっている混乱状況の中で人権が遵守されているかどうか監視するためにC S C E及び西側N G Oを利用すべきであるとの提案を行った(Heather Hurlburt, "Russia, the OSCE and European Security Architecture", *Helsinki Monitor* 1995 no.2, p.7)。

7) Heather Hurlburt, *op.cit.*, p.8。

Eを利用しようと考えた。ロシアは、C S C E（95年1月よりO S C Eに機構化）を条約を基礎とした国際機関とし、欧州安全保障関連組織の最上位にC S C Eを位置づけ、N A T O等をそれに従属させる、また、C S C E内に国連安保理に似たロシアを含む主要国から構成される「執行委員会」を設置する等の提案を行った⁸⁾。これら提案は、1994年12月のブダペスト首脳会議において西側諸国から拒否されたが、ロシアはさらに「安全保障モデル」を議論することを提案し、同首脳会議は、「21世紀に向けての共通かつ包括的な安全保障のモデル」を議論することを決定した。

1995年3月に始まった「21世紀に向けての共通かつ包括的な安全保障のモデル」に関する議論は、西側諸国にしてみれば、ロシアのN A T O東方拡大への懸念を緩和させることを主たる目的としたものではあったが、ロシア側としては、N A T Oの外側にいる国家に安全を提供し、分断線のない欧州安全保障構造の基盤となる法的拘束力のある憲章を策定することや、欧州の国際機関（国連、O S C E、N A T O、E U等）の間の作業分担を行い、国際機関同士のネットワークを構築することを希望し、一定の成果を期待した⁹⁾。

実際、ロシアは安全保障モデルに関する議論の中で数々の提案を行った。しかしながら、それらは反N A T O的性格、野心的すぎる性格のために他国の受け入れるところとはならず、ロシアが安全保障モデルに関する議論の成果文書として位置づけた欧州安全保障憲章（1999年11月のイスタンブール首脳会議で採択）

8) 1997年日本国際問題研究所・平成8年度外務省委託研究報告書『NATO・EUの東方拡大をめぐる研究（現地調査）』13頁。

9) Victor-Yves Gheballi, "The Vienna Ministerial Council Meeting and Its Aftermath: Coping with the Russian Malaise", *OSCE Yearbook 2001*, p.33。もっとも、ロシアが本当にOSCEに対して、NATOその他の枠組みの上位機関になることを期待していたかどうかは疑わしく、冷戦後のNATOの正統性を弱めるための材料としてロシアはOSCEを利用したとする見方も存在する。

も、ロシアの懸念と要望に実質的に応えるものとはならなかった¹⁰⁾。この間、NATO拡大(ポーランド、ハンガリー、チェコの3カ国)が最終的に決定されたが(1997年7月)、ロシアはNATOとの基本文書締結、新規加盟国への核戦力不配備等と引き替えに同決定を受け入れざるを得なかった。

(ロ) CIS諸国に対するロシアの影響力の保持

ソ連の崩壊に伴い旧ソ連各地で生じた民族紛争に関して、ロシアはCIS諸国に対する影響力の維持の観点からCIS合同平和維持軍を派遣したが、1993年春以降、CIS合同平和維持軍に対するCSCEの承認とCSCEによる費用負担を求めるようになった。すなわち、ロシアの対CIS政策に対するCSCEによるお墨付きを狙ったということである。西側諸国は、平和維持活動がCSCEにより監視され、平和維持原則の基準に合致するものであると認められた場合にCSCEにより承認されるとの対案を出したが、ロシアは自国の活動に対するCSCEの干渉としてとらえ、強硬に反対した。他方、CSCEにおいて議論されたCSCE平和維持部隊の旧ソ連地域の民族紛争への派遣については、ロシアが強硬に反対して実現しなかった。これらは、ロシアのCSCE/OSCEに対する肯定的対応の限界を示す事例であり、自国のCIS諸国に対する影響力行使を正当化するためにCSCE/OSCEを利用しようとしたものの、その影響力にマイナスとなりうるCSCE/OSCE側の関与を拒絶したのである。

(ハ) OSCEの活動の肯定的側面

上記(イ)及び(ロ)のロシアの試みは、いずれもロシアの期待する成果を生み出

10) Victor-Yves Ghebali, *op.cit.*, p.33. もっとも、欧州安全保障憲章については、全ての加盟国は安全保障に対して平等な権利を持ち、他国の犠牲において自国の安全保障を強化してはならない(憲章パラ8)、OSCEの全てのコミットメントは例外なくすべての国に対して平等に適用され、全ての参加国にとって喫緊及び正当な問題(concern)として考えられる(同パラ7)など、ロシアにとっての成果もある(Mikhail Petrakov, "The Role of the OSCE from a Russian Point of View", *OSCE Yearbook 2000*, pp.56-57)。

さなかったが、他方で、ロシアにとって肯定的結果をもたらした CSCE/OSCE の活動もあった。第一次チェチェン戦争をめぐる OSCE の和平仲介及びラトビア・エストニアにおけるロシア系少数住民の待遇についての OSCE の勧告である。

(a) 1994年12月に始まった第一次チェチェン戦争に際し、OSCE 議長国は OSCE による調停を試みた。ロシア政府は、当初 OSCE の介入に難色を示したが、EU 及び欧州評議会の圧力もあり¹¹⁾、1995年4月、チェチェン共和国首都グロズヌィに OSCE 支援グループ・ミッションを受け入れた。同ミッションは、紛争の政治解決のための交渉枠組みの設定を含む幅広いマンデートを持ち、実際にミッション代表を務めたガルジマン (Tim Guldemann) スイス大使はモスクワ中央政府とチェチェン指導部との仲介を行うため、モスクワ・グロズヌィを頻繁に往復し、両者間の停戦合意及びロシア軍のチェチェン撤退合意 (1996年8月) に至る基礎を作った¹²⁾。OSCE ミッションの受け入れは、ロシアが OSCE を欧州安全保障の要として位置づけたいとの政策からも導かれたものであったが、同時に、チェチェン指導部との和平交渉が難航する中で、誠実な仲介者として OSCE ミッションの活動をロシア側が肯定的に評価していたことも否定できない。

(b) エストニア、ラトビアでの OSCE ミッションの活動

バルト三国のうち、エストニア及びラトビアは国内にいずれも人口の3割以上のロシア系住民を抱え、ソ連からの独立以来、その歴史的経緯からロシア系住民を排除する政策をとったため、ロシア人の人権侵害を訴えるロシアとの関係が緊張した¹³⁾。

11) 欧州評議会は、チェチェン紛争への対応をめぐってロシアの加盟手続きを停止した。EU は1995年3月に予定されていた暫定貿易協定の署名を見合わせ、署名の条件として OSCE ミッションの受け入れを要請した (吉川元「OSCE 予防外交と共通の安全保障」『修道法学』第19巻第2号、1997年、352-353頁)。

12) Terrence Hopmann, "Managing Conflict in Post-Cold War Eurasia: The Role of the OSCE in Europe's Security Architecture", Heinz Gartner, *International Politics*, 2002

13) バルト三国のうちリトアニアは、エストニア及びラトビアに比較してロシア系住民の占める割合が小さく、かつリトアニア政府もロシア系住民を含む少数民族に対して寛容な政策をとってきたため、ロシア系住民をめぐるロシアからの批判はほとんど見られない。

エストニア及びラトビアは当初、国籍取得の要件として言語試験、居住年限等の厳しい条件を課したが、ロシア政府及びロシア系住民が強く反発したため、OSCE ミッション（1993年より両国でそれぞれ活動開始）はEU諸国並みに帰化認定基準や外国人登録要件を緩和することをエストニア及びラトビア政府に勧告した。両国ともOSCEの勧告に概ね沿った形で国内法を改正したため、緊張は幾分緩和された。後に見るように、ロシアは、折りに触れて、エストニア及びラトビアにおけるロシア系少数民族の権利侵害を提起し、両国におけるミッションの閉鎖が決定されたとき、非常に強い抗議を行った。もとより、ロシアとしては、OSCE ミッションの活動に完全に満足したわけではなかったが、ロシアの懸念事項に対処する手段としてOSCE ミッションの存在は必要と考えていたと判断できよう。

2. ロシアの対OSCE政策の転換とその要因

以上見てきたとおり、OSCEはロシアが目指す欧州安全保障メカニズムの要とならず、CIS諸国に対するロシアの影響力行使を追認する役割を果たすことはなかったものの、ロシアにとっては、チェチェン和平交渉推進やバルト諸国のロシア系住民の権利の保護など自国の内外政策遂行上OSCEは役立つ部分があり、一定の利用価値があった。同時に、NATO拡大に対して有効な対抗手段を持たないロシアとしては、OSCEを活用する以外に実効的な政策オプションを有さなかったことも事実であった。1998年の時点でアフアナシエフスキー（Nikolai Afanasievski）・ロシア外務次官（OSCE担当）は、OSCEが深刻な問題に直面しているとする一方で、首脳レベルで欧州安全保障憲章を採択すべくOSCE参加国は精力的に作業を行うべきとし、OSCEの作業に弾みを与え続けるためにOSCEは隔年で首脳会議、外相理事会を実施すべき旨主張した¹⁴⁾。しかしながら、

14) Nikolai Afanasievski, "The OSCE-The Present and Future of European Security", *OSCE Yearbook 1998*, p.55.

1999年3月のNATOによるコソボ空爆、同年11月のOSCEイスタンブール首脳会議、さらに2000年初めのプーチン政権誕生を契機として、ロシアはOSCEに対する関心を急速に失い、OSCE批判を一層強めていく。本章では、ロシアの対OSCE政策の転換の契機となった出来事を見た後に、かかる転換の要因について整理することとしたい。

(1) 対OSCE政策転換の契機

(イ) NATOによるコソボ空爆(1999年3月～4月)

ロシアの対OSCE政策の転換点となったのが、NATOによるコソボ空爆である¹⁵⁾。

国際社会による度重なる外交的努力及び圧力にもかかわらずミロシェビッチ・ユーゴ政権がコソボ問題の政治的解決のための和平合意案への署名を拒否したのを受け、1999年3月24日、NATOはユーゴ空爆を開始した。人道上やむを得ない措置として国連安保理決議を経ないNATOの武力行使に対し、ロシア国内世論は友邦セルビアに対する攻撃として激高したが、OSCEはNATO空爆に際して何の行動もとることができなかった。さらにいえば、1998年10月にユーゴ側が一度受託した国連安保理決議の履行のためにユーゴに派遣されていた2000人規模のOSCEコソボ検証ミッションは現地の治安状況悪化によりマケドニアに避難したが、避難措置はOSCE参加国に相談されず議長国ノルウェーの判断により実施された。ロシア側からすれば、NATO空爆には2つの重大な問題があった。第一に手続き論として、コソボ検証ミッションの撤収をロシアに相談することなく議長国のみの判断で実施したこと。ロシアの目には、NATOメンバーであるノルウェーによる撤収措置の決定はNATOによる空爆への道を整えるものと映っ

15) Wolfgang Zellner, Working Paper "Managing Change in Europe-Evaluating the OSCE and its Future Role: Competencies, Capabilities and Missions", p.11。

た¹⁶⁾。もちろん、現地での戦闘が激化する中で、ロシアがコソボ検証ミッションの撤収反対に拘ったかどうかは定かではないが、少なくともロシアが意思決定プロセスにおいて影響力を行使できる場を奪われたことは重大であった。第二に、ヘルシンキ最終文書の原則である武力の不行使がOSCEで議論されることなく、簡単に破られたことである。アフアナシエフスキー次官は、1998年時点で、コンセンサス原則の例外は人権尊重という極めて例外的な場合にのみ許されるが、OSCEの意思決定はコンセンサスで行うべきであるとの原則に影響を与えるものではない、また、OSCEは、侵略対象となっている国を支援する目的で武力による脅威及び行使は行わないとの原則を義務にまで高めるべきであると主張していたが¹⁷⁾、本件はまさにロシアの懸念が現実のものとなる事例であった。

(ロ) イスタンブール首脳会議(1999年11月18、19日)及びイスタンブール・コミットメント

イスタンブールでのOSCE首脳会議においては、ロシアは、数年にわたり目指してきた欧州安全保障憲章の首脳レベルでの採択にこぎ着け、より低レベルでの通常兵力の安定を図ったCFE適合条約の調印を得た。他方、同年10月にチェチェン武装勢力のダゲスタン共和国侵入を契機として開始された第2次チェチェン戦争の政治的解決に関するコミットメントや2002年末までのモルドバからのロシア軍撤退及びグルジアからのロシア軍兵力削減を約束することとなり、これらコミッ

16) Alexander Matveev "The OSCE Identity Crisis", *OSCE Yearbook 1999*, pp.63-67。また、1999年4月20日のイズベスチヤ紙は、NATO空爆に際しロシアを排除したOSCEの意思決定方式を批判し、「OSCEは扱いにくい機関であり、最近はNATO加盟国の19カ国のみではなく50カ国以上の国から構成されているということが忘れられている」と論評している。なお、Branislav Milikovic "The Kosovo crisis:What about the OSCE's credibility?", *Helsinki Monitor 1999 no.3*は、常設理事会をはじめOSCEのいかなる組織もコソボ問題の政治的解決プロセスに関与できなかったこと、議長国のコソボ担当個人代表を含め、コソボ問題を扱うコンタクト・グループ・メンバー以外は和平合意プロセスから除外され、OSCEの信頼性を貶めることとなったと評価している(同p.16)。

17) Nikolai Afanasievski, *op.cit.*, p.54

トメントの履行をめぐる、その後の外相理事会及び常設理事会でロシアは西側諸国との間で対立を深めることになった。強いロシアの復活を目指しながらも、これまでのソ連・ロシアの国際約束の遵守に忠実であろうとするプーチン大統領にとっては、深刻な健康不安を抱えるエリツィン前大統領の下で、かつ政治的、経済的にロシアが不安定な時期に約束したコミットメントは、とりわけ重荷となり、OSCE に対する関心の低下につながったと考えられる。このことは、翌2000年のウィーン外相理事会において議長国オーストリアの提示した外相理宣言案に対し、ロシアが悉く否定的に対応し、外相理宣言の採択に失敗したことからも指摘できよう¹⁸⁾。

(a) 第一に、チェチェン問題に関しては、イスタンブール宣言において、ロシアの主張により、ロシアの領土的一体性が完全に認められ、あらゆる形態のテロを非難することを再確認するとの文言が入れられたものの、OSCEの規範を尊重する必要性が強調され、OSCE参加国は、チェチェン紛争の政治的解決が不可欠であり、OSCEの支援がかかる目的の達成に貢献することに同意するとされた。さらに、ロシアは、OSCE議長（議長国外相）のチェチェン訪問に同意したほか、OSCE支援グループの既存のマンデートが再確認され、チェチェンの安定、安全、経済的繁栄に貢献するための条件を作り出すこれらの措置を促進するとの意思を有するものとされた¹⁹⁾。

しかしながら、ロシアは、イスタンブール宣言への同意にもかかわらず、その後も、チェチェンへの武力行使はテロリスト殲滅のための措置であり、テロリストは交渉の相手方にはなり得ないとの従来立場を堅持した。イワノフ・ロシア外相は11月末にモスクワを訪問したOSCE議長国ノルウェーのフォルバエク (Knut Vollebaek) 外相に対して、チェチェン支援OSCEミッションのチェチェンへの帰還を認めず、OSCEは紛争解決のためにいかなる仲介的な役割も果たさないこと

18) Victor-Yves Ghebali, "The Vienna Ministerial Council Meeting and Its Aftermath: Coping with the Russian Malaise", *OSCE Yearbook 2001*, pp.29-31.

19) イスタンブール首脳会議宣言パラ23。

を明確に述べた²⁰⁾。支援ミッションは、議長国や西側諸国の度重なる要請により、2001年6月にズナメンスコエに復帰したが、同年末にはロシアは支援ミッションのマンデート延長を1年限りで認めるに留まり、さらに2002年10月には、チェチェンの復興プロセスが進展する中で同支援ミッションのマンデートの見直しが必要であるとして、同ミッションのマンデートを人道支援、避難民の帰還及び住居支援に関する調整に限定する提案を出した²¹⁾。マンデート延長問題は、同年12月のポルト外相理事会の際に閣僚レベルでも議論されたが、ミッションによる人権状況モニター等の政治的役割を重視する西側諸国との歩み寄りは見られず、同年12月末をもってチェチェン支援ミッションは閉鎖されることとなった。

(b) 第二に、ロシア軍のモルドバ及びグルジアからの撤退問題に関しては、既に翌2000年のウィーン外相理事会でほとんど履行されていない状況が明白であったため、イスタンブール・コミットメントへの言及を求める議長国オーストリア及び西側諸国とそれを認めないロシアの対立が早くも明らかになった。2002年12月のポルト外相理事会においては、2002年までのロシア軍の撤退期限を1年先延ばしすることで決着を見たが、同コミットメントは、2003年のマーストリヒト外相理事会、2004年のソフィア外相理事会でも再度その言及ぶりをめぐってロシアと西側諸国との間で合意が得られず、議長国が目指した外相理宣言は採択されずに終わった。ロシアは、モルドバ及びグルジアからのロシア軍撤退問題については、ロシアとこれら二国間で解決されるべき問題であるとして、OSCE外相理により再度履行を約束させられることに対して拒絶反応を示している²²⁾。

20) 2002年12月31日のイワノフ・ロシア外相のイタルタスへのインタビュー。

21) Arie Bloed "The OSCE and the conflict in Chechnya", *Helsinki Monitor* 2000 no.2, p.59.

22) 2004年ソフィア外相理のクローキング・セッションにおいて、ラブロフ外相は、1999年に達成されたロシア・グルジア間、ロシア・モルドバ間の合意は、二国間合意の性格を有するものであって、第三国との間ではロシアはいかなる義務を負うことも意味しないと述べた (www.osce.org/documents/mcs/2004/12/3980_en.pdf)。

(ハ) 在エストニア、在ラトビア OSCE ミッションの撤収 (2001年12月)

既述のとおり、エストニア、ラトビアに展開していた OSCE ミッションの撤収は、両国に在住するロシア系住民の待遇をめぐって絶えず懸念を表明してきたロシアにとって、重大な事件となった。ロシア側から見れば、エストニア及びラトビアにおいてロシア系住民が市民権、学校教育、就職等の面で依然差別的な待遇を受けている状況には変化はなく、したがって、ロシアの利益を擁護する手段として OSCE ミッションの活動はなお必要であった。しかしながら、OSCE ミッション撤収へのエストニア及びラトビア政府の強い希望、両国政府が OSCE 側の勧告を受け入れて、市民権付与の条件緩和や欧州基準に従った形で言語法を改正したことから、2001年12月に両国の OSCE ミッションの閉鎖が決定された²³⁾。

OSCE ミッションは6ヶ月間ごとにマンデートを延長されるが、延長についてコンセンサスによる参加国の合意が必要となるため、ロシアのマンデート延長要請は受け入れられなかった。ロシアは、エストニア及びラトビアの OSCE ミッションの閉鎖が決まった常設理事会においてかかる決定を激しく批判した。ロシア代表団は同会合において、OSCE ミッションの閉鎖が常設理事会のコンセンサスを経ないで決定されたという前例は、ミッションの運命のみならず、より基本的な問題についての検討を余儀なくされるとした上で、「OSCE が長期にわたり煩っている二重の基準という深刻な病は治りにくく慢性的なものになっている。1つの国家グループの政治的意思を押しつけ、他国に影響を及ぼす見逃すことのできない問題を意図的に覆い隠そうとすることで、OSCE は内部から蝕まれている」、「OSCE がこれら(少数民族を含む人権保護: 筆者注)の問題を客観的かつ公平に扱うのに弱体で不可能であることが示されたことを考慮し、我々としては、将来、人道分野の活動を行う場合、ロシアはより効率的で、一特に重要なことであるが一法的拘束

23) エストニア及びラトビアにおける OSCE ミッションが閉鎖に至る経緯については、Sabine Machl, "The OSCE Missions to the Baltic States", *OSCE Yearbook 2002*, pp.209-218 に詳しい。

性のあるメカニズムを有する他の国際組織に焦点を当てる可能性も排除しない」²⁴⁾として人的分野 (human dimensions) においてはOSCEでの活動を停止する可能性も示唆した。バルト諸国のミッション閉鎖は、ロシアがOSCEをもはやロシアの国益に資する機関ではなくなったとみなす象徴的な出来事であった。

人道分野でのロシアの対応については、上記両国のOSCEミッションの活動終了後も、ロシア系住民に関するロシアの懸念は消えることなく、常設理でもロシアは度々本件を取り上げているほか、OSCEを批判する局面において必ず本問題に言及している²⁵⁾。しかし、皮肉なことに、その後、ロシアがOSCEの人的分野の活動に最大の関心を払わざるを得ない事態が生じた。2003年末以降のグルジア、ウクライナ、キルギスの政権交代である。

(二) グルジア、ウクライナ、キルギスの政権交代 (2003年以降)

2003年11月のグルジア議会選後の混乱の中でのシェワルナゼ大統領の辞任と親西側的なサーカシビリ新政権の誕生、2004年10月～12月のウクライナでの「オレンジ革命」による親西側的なユーシチェンコ新政権の誕生、2005年3月のキルギス議会選への野党勢力及び民衆の不満を契機としたアカエフ政権の退陣は、第一義的には各国の内政的要因により引き起こされたものであるにせよ、ロシアが自らの影響圏下にあると考えるCIS諸国で起きた事件であり、プーチン政権にとっての衝撃は極めて大きなものであった。特に、これらの事件が程度の差は

24) OSCE第374回常設理におけるロシア代表団の声明 (www.osce.org/documents/pc/2001/12/1621_en.pdf)。

25) 例えば、ヤコベンコ・ロシア外務省報道官の2005年4月13日付け「ロシア新聞」(Rossiskaya Gazeta)への寄稿文やウィーンでのヘルシンキ最終文書30周年記念会議(2005年7月20日)でのチジョフ・ロシア外務次官の発言。

あれ、いずれも OSCE/ODIHR による国際選挙監視団²⁶⁾ による「OSCE コミットメントその他の民主的選挙の国際的標準に合致しない」²⁷⁾ との評価が引き金となったために、ロシアは OSCE/ODIHR 選挙監視評価のあり方に対して非常に大きな懸念を抱くようになった。具体的には、ODIHR は OSCE の下部機関でありながら、自律的に活動し、国の政治状況に重大な影響を及ぼしうる選挙評価を OSCE 参加国のコンセンサスを経ないで行う手続きのあり方を強く批判した。特に、ロシアにとって地政学的にも精神面でも重要なパートナーであるウクライナにおいて、OSCE をはじめとする国際社会の支援の下、選挙結果を不服とする野党勢力により一度確定するかに思われた選挙結果が無効とされ、再選挙実施を通じて親西側的なユーチェンコ政権が誕生したことは、(親露的なヤヌコービッチ政権に対する支持を明らかにしていた) プーチン政権にとって大きな打撃となった。プーチン大統領は、2004年11月21日のウクライナ大統領選決選投票の3日後に行われたロペス・ポルトガル首相との会談後の記者会見において、OSCE/ODIHR 選挙監視団のコメントは時期尚早で不適切であり、彼らはより注意深い、綿密な仕事の進め方をすべきであるとした上で、「仮に OSCE を戦術的な目的を達成するための政治的道具として使おうとするのであれば、(中略) この組織は国際社会における権威を失い、存在する理由を失うであろう」²⁸⁾ と強く警告した。ウクライナ最高裁により大統領選再投票実施が決定された12月3日の3日

26) OSCE による選挙監視は通常、OSCE の下部組織である ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights: 民主制度・人権事務所。民主主義制度の発展、選挙監視、人権状況の監視などを実施する機関)、OSCE 議員会議、欧州評議会、欧州議会等と合同で実施されることが多く、これらの場合、ミッションは国際選挙監視団 (International Election Observation Mission) と呼ばれている。ここでは便宜上、OSCE/ODIHR と表記する。

27) グルジア議会選については、www.osce.org/documents/odihhr/2003/11/1031_en.pdf、ウクライナ大統領選については、www.osce.org/documents/odihhr/2004/11/3771_en.pdf、www.osce.org/documents/odihhr/2004/11/3811_en.pdf、キルギス議会選については、www.osce.org/documents/odihhr/2005/02/4334_en.pdfを参照。

28) www.kremlin.ru/eng/speeches/2004/11/24/2353_type82914type82915_801。

後に行われたソフィア外相理事会において、ロシアは、ウクライナ国民が自由に開かれた民主的な社会に住みたいとの意思を歓迎するとの趣旨の外相理宣言案を拒否した²⁹⁾。

(2) 対OSCE政策転換の要因

以下では、上記(1)のロシアの対OSCE政策の変遷を基にその政策転換の要因を整理したい。相互に関連している要因ではあるが、以下の3つが考えられる。

(イ) OSCEの意思決定プロセスからのロシアの排除

旧ソ連時代を含め、ロシアがOSCE及びOSCEを重視した最大の理由の1つは、欧州安全保障問題を扱う場に平等な立場で参加できるという点であった。このことは、仮にロシアの立場が他国のそれと異なれば、拒否権を発動してブロックできることを意味した。しかしながら、1999年のコソボへのNATO空爆直前のOSCEコソボ検証ミッション撤収の意思決定過程で、ロシアは拒否権を発動する機会を与えられなかった。同様にバルト三国のOSCEミッション閉鎖においても非常に強い抗議にもかかわらず、ロシアの意見は考慮されなかった。さらに、OSCE/ODIHR選挙監視団による評価報告書においても、ロシアがその中身について事前に相談を受けることなく、ODIHRと選挙監視団によって文言が調整され発表されるという慣行が定着した。OSCEに対するロシアの最大の不満は、特にロシアが重視する事項において「コンセンサス・ルールに基づく参加者の平等」³⁰⁾が確保されなくなった点である。

(ロ) OSCEの利用価値の低減とロシアへの否定的影響の増大

上記1. で見たとおり、ロシアが当初狙ったOSCEを欧州安全保障メカニズムの要にする構想は挫折した。と同時に、ロシアがそれまで懸念を表明していた地理

29) Victor-Yves ghebeli, "The 12th Meeting of the OSCE Ministerial Council(Sofia,2004):The limit of the political escapism?", *Helsinki Monitor 2005 no.1*, P.26.

30) 上記2005年7月20日国際会議でのチジョフ外務次官の発言。

的不公平性、人的分野への活動の偏重問題は、第2次チェチェン戦争に対する西側諸国の対口批判、旧ソ連地域における親西側政権の誕生を通じて、ロシアの利害により重大で否定的な影響を及ぼすようになった。他方で、ロシアにとってそれなりの利用価値があったエストニア、ラトビアのOSCEミッションが閉鎖され、OSCEの重要な肯定的要素が消滅した。

(ハ) NATO、EUとの関係改善

他方、ロシアが従来正式なメンバーとなっていないNATO及びEUとの間で、より平等な地位を有する関係が構築されはじめ、特にプーチン政権の誕生後は、NATO及びEUとの関係改善に大きな注意が払われるようになったことも大きな要因である。

NATOとの関係では、1997年のNATO・ロシア基本文書の締結により、NATO、ロシア双方は互いに敵と見なさないことを確認し、常設合同理事会も設置されたが、ロシアが欧州において「平等な国家 (an equal power)」として見なされたいという要求を満たす努力に欠けていたばかりか³¹⁾、NATOのコソボ空爆により対NATO関係は極度に冷却化した。しかし、2001年9月の米同時多発テロを契機にNATOとロシアの脅威認識（特にテロ対策）が一致し、2002年5月には、制約はあるものの一定の問題に関してNATOメンバー国と平等に議論できるとされるNATO・ロシア理事会が設置された³²⁾。NATOとロシアの相互に横たわる伝統的な不信感は依然払拭されていないが、同理事会では、幅広い政

31) Eric Mlyn, "The United States, Russia and the OSCE in the 21st Century European Security", *OSCE Yearbook 2002*, p.52.

32) NATO・ロシア理事会に対するロシア側の期待の一例として、ダニロフ・ロシア科学アカデミー欧州研究所欧州安全保障部長は、「新たな理事会は、伝統的なロシア・西側協力関係を、いつでも可能な時に共通の立場を策定し、共通の決定を行い、共通で調整された行動を行う平等なパートナーシップに転換させるための最初の試みである」としている (Dmitry Danilov, "Russia and European Security", *Chaillot Paper no.74*, edited by Dov Lynch, *What Russia Sees*, p.80)。

治対話、NATOの対テロ作戦へのロシアの参加等の種々の実務協力が行われている。また、ロシア政治エリートの大部分はNATO拡大を依然否定的に捉えたものの、バルト三国を含むNATOの第2次拡大(2002年11月)の際のロシアの反応は、このNATO・ロシア理事会の設置もあって、1999年の第1次拡大の際に比較して抑制されたものとなった。ロシアの対NATO関係の急速な改善の背景には、米同時多発テロを契機とするプーチン大統領の一連のイニシアティブ(情報機関同士のテロ関連情報交換、中央アジアにおける米軍基地設置の容認等)による米露関係の改善が大きく影響している³³⁾。ザゴルスキー・モスクワ国立国際関係大学助教授は、2002年のNATO・ロシア理事会創設の際には、1997年のNATO・ロシア基本文書の際と異なり、ロシアはもはや文書にOSCEの強化に関する文言を入れるよう時間をかけて交渉することに意味を見いださなくなった、ロシアはNATOとの新たな関係を構築することがより重要だと考えた、と指摘している³⁴⁾。他方、NATOの武力行使の決定や加盟国拡大の決定については、ロシアには拒否権を与えられず、ロシアはNATOにおいて依然としてジュニア・パートナーに留まる可能性が高い点については留意しておく必要がある³⁵⁾。

対EU関係は、1997年12月のパートナーシップ協力協定の発効以来、通商、経済、科学、技術協力、政治対話、司法・内務協力等数多くの分野で実務的な協力が進展したが、特に実務的な協力関係を重視するプーチン政権誕生により対EU関係は急速に進展した。もっとも、両者の協力関係の強化を謳う宣言が頻繁に出される一方で、EUが軍事同盟としての能力を有していないこともあり、安全保障分野での実務的な協力関係は双方が期待するほどには進展していない。2003年5月

33) Dmitry Danilov, *op.cit.*, pp.79-82。

34) Andrei Zagorski, "The OSCE in the context of the forthcoming EU and NATO extensions", *Helsinki Monitor* 2002, no.3, p.227。

35) Eric Mlyn, *op.cit.*, p.52。

の首脳会談で設置が決定された4つの「共通空間」³⁶⁾についても、ロシアをEUの基準に接近させようとするEU側のアプローチと、あくまで対等な立場での接近を希望するロシア側のアプローチとの間に食い違いが見られており³⁷⁾、今後とも関係進展のためには紆余曲折が予想されよう。

以上のとおり、ロシアとNATO、EUとの関係の発展の度合いには一定の制約がある。しかし、今後、両者の関係がより対等で、ロシアの発言権が影響力を持つようになるほど、ロシアのOSCEに対する関心は低下するであろう。

(二) OSCEの役割の低下

OSCEが、ロシアのみならず西側諸国の多くからもその存在意義を問われ、近年各国のOSCEに対する関心が低下していることも重要な要因である。OSCEの活動の重点が人的分野に置かれ、欧州評議会との活動の重複が指摘されるようになってきたこと、OSCE域内国の信頼醸成が進展し、ポリティコ・ミリタリー分野の活動が以前に比較して低調になってきたこと、OSCEが関与する地域紛争(ナゴルノ・カラバフ紛争のほか、モルドバにおけるトランスニストリア紛争、グルジアにおける南オセチア紛争)の解決が遅々として進まないことから、OSCEの活動で国際社会の関心を集めるのは、選挙監視のみに限定されているという声も聞かれるほどである。EUが今後、さらに共通の外交・安全保障政策を推し進め、OSCEの活動領域である紛争予防、危機管理分野においても、OSCEを介さずに直接行動を起こすことになれば、国際社会、したがってロシアのOSCEに対する関心はさらに低下しよう。また、EUが西バルカン地域での紛争予防、危機管理に関与すればするほど、OSCEの関心領域は旧ソ連地域に集まりやすくなる(すなわち、地理的不公平性を主張するロシアにとって望ましくない結果となる)との指摘もある³⁸⁾。

36) 4つの共通空間とは、①経済共通空間、②自由・安全・司法の共通空間、③対外安全保障の共通空間、④文化面を含む研究教育の共通空間。

37) Dmitry Danilov, *op.cit.*, p.86-91.

38) Andrei Zagorski, *op.cit.*, pp.224-226.

3. ロシアの今後の対応

今後のロシアの対OSCE政策は、上記2.(2)の要因がどのように変化するかに依存するものと考えられる。

(1) ロシアの対OSCEの関心は低下

ロシアのOSCEの意思決定への関与は、「拒否権」を重要視するロシアにとって最も重要なものである。そして、自明のことであるが、その意思決定への関与を通じて、OSCEがロシアの希望するような機構に変容し、否定的要素を払拭していけるかどうかに関心の度合いはかかっている。もとより、欧州安全保障のメカニズムにおいてNATO及びEUの役割が増大する中で、ロシアとしても、1990年の初め頃と異なり、OSCEはもはや欧州安全保障の機構の中心とはなっていない旨認識しており³⁹⁾、その関心の度合いには一定の制約があろう。

ロシアは、これまで地理的不公正さの是正、3つのバスケットのバランス、OSCEコミットメントのOSCE加盟国への例外なき適用、内政不干涉、紛争の平和的解決、OSCEを中心とした他の欧州国際機関(NATO、欧州評議会、EU等)とのシナジー、選挙監視手法の改善(選挙監視の客観的基準の作成等)、活動の透明性確保(OSCEミッションの長の任命プロセスの透明化等)などを要求している⁴⁰⁾。この中でも、とりわけ、選挙監視手法の改善、具体的には選挙監視評価報告の作成へのロシアの関与は、OSCE/ODIHR選挙監視が引き金となって起きたともいえるウクライナ政権交代を苦々しく感じているロシアにとって最重要課題である。ロシアは、今後も引き続き、予算問題等の他の懸案事項ともリンクさせつつ、本件を強硬に主張していくであろう。他方、西側諸国は、現在のOSCE/ODIHRの選挙監視のあり方を賞賛こそすれ、大幅な修正の必要性はないと考え

39) Andrei Zagorski, *op.cit.*, p.221.

40) 例えば、上記2005年7月20日国際会議でのチジョフ外務次官の発言。

ている。西側諸国は、仮にロシアが選挙監視評価報告に関与するようなことになれば、評価が生ぬるいものとなり、民主的選挙に関する OSCE コミットメントの後退につながりかねないと警戒している⁴¹⁾。現時点においてロシアが満足できるような成果を得ることができるどうか見通すことは困難である。

3つのバスケットのバランスのうち、軍事・安全保障分野については、ロシアは CFE 適合条約の早期発効や国際テロ対策の重視を主張している。CFE 適合条約については、NATO 諸国は同条約批准の前提条件としてロシアによるグルジア、モルドバからのロシア軍撤退（イスタンブール・コミットメントの履行）が前提条件であるとして、ロシアの主張と真っ向から対立しており、見通しは明るくない。国際テロ対策については、OSCE は米国同時多発テロ事件を受けて 2002 年に事務局にテロ対策部を設置して以来、MANPADS 対策、コンテナ保全の強化、紛失旅券のインターポールへの通報、機械読みとり式旅券の導入等、精力的かつ着実にその取組みを強化してきている。他方、ロシアが希望しているのは、テロに対する対抗措置（実力行使）上の協力であると思われ、テロ対策は人権を侵害するものであってはならないと主張する西側諸国との間で、OSCE の場で実効的な協力ができるかどうか問題である。

また、今後、ロシアが安全保障面で NATO、EU との間でいかなる関係を構築していくのか、また、OSCE が現在議論されている改革を経て、再び政治的重みを有する組織になっていくかどうか重要な要因である。

41) 民主的選挙に関する OSCE コミットメントとしては、1990 年のコペンハーゲンでの人的分野に関する CSCE 会合の採択された「コペンハーゲン・コミットメント」（自由、平等、普通選挙の実施、秘密投票の実施、政党設立の自由等を規定）が存在するが、この「コペンハーゲン・コミットメント」への追加的コミットメント（「コペンハーゲン・プラス」）については、西側諸国より、既存のコミットメントの実施を損なうものであってはならないとの指摘が再三なされている。例えば、2005 年 4 月 21、22 日にウィーンで行われた人的分野補助会合「選挙技術と手続きの課題」での議論を参照（www.osce.org/documents/odihhr/2005/07/15658_en.pdf）。

以上をまとめると、ロシアは、OSCEに対し欧州安全保障メカニズムの要としての役割をもはや期待しておらず、OSCEへの関心は低下傾向にある。現在議論されているOSCE改革がロシアの希望に添わない場合には、その関心は一層低下し、ロシアのOSCEに対する建設的な関与は減少するであろう。

(2) ロシアのOSCEへの関与は継続

現時点においては、OSCEのロシアに対して及ぼしている影響は、ロシアの視点から見て否定的影響の方が肯定的影響よりはるかに大きい。今後そのバランス・シートがプラスに転ずる可能性も大きいとはいえない。しかし、ロシアが形式上完全に対等なメンバーとして参加している欧州安全保障に関する国際機関はOSCEのみであることも事実である。欧州安全保障メカニズムにおけるNATO、EUの役割が増大し、ロシアはこれら機関との関係改善に精力的に取り組んでいるものの、近い将来、ロシアが、対等な関係で、NATO及びEUの意思決定に参画できると考えるのは非現実的であろう。

さらに、ロシアのOSCE脱退は、同国の欧州安全保障問題への関与の道を閉ざし、ロシアの影響力行使の機会を失わせることとなる。また、欧州への統合を目指すウクライナ、グルジア、モルドバ、アゼルバイジャンに対して圧力を行使する場を失い、OSCEが関与している旧ソ連地域の紛争の調停者としての役割も失う可能性がある。欧州への接近を目指すロシア外交にとっても大きなダメージとなろう。すなわち、ロシアのOSCEからの離脱は同国にさらなる否定的影響を及ぼすことになると考えられる。

したがって、ロシアとしては、合理的に行動する限りにおいて、OSCEの枠組みに留まりつつ、自国の国益に対してOSCEが及ぼす否定的影響を最小限にとどめるべく、OSCEの諸改革を提案していくものと思われる。

(筆者は在オーストリア大使館一等書記官)