

欧州安全保障協力会議（CSCE）プロセスにおける  
周边的問題の中心化と中心的问题の周边化  
—紛争の平和的解決問題と地中海地域問題の変容を例として—

玉井 雅隆

東北公益文科大学総合研究論集第37号 抜刷

2020年1月20日発行

## 研究論文

# 欧州安全保障協力会議（CSCE）プロセスにおける 周辺的問題の中心化と中心的問題の周辺化 —紛争の平和的解決問題と地中海地域問題の変容を例として—

玉井 雅隆

## はじめに

1975年に成立した欧州安全保障協力会議（CSCE）ヘルシンキ最終議定書では、安全保障、経済協力並びに人権及び人道的諸問題に関する取り決めの他に、地中海に関する諸問題に関し、継続協議を実施する点に関して合意に至った。本来CSCEは、東西両陣営の対話にその根源を有する。その中でも特に東西両ドイツ問題や核並びに通常兵器の削減がその大きな話題であり、地中海地域はCSCE交渉においても周辺化されていた。

CSCEプロセスの中心議題は安全保障であり、紛争の平和的解決（PSD：Peaceful Settlement of Dispute）もその範疇に含有される。このPSDメカニズムに関しては、冷戦終結後の1990年代前半にはヴァレッタ・メカニズムやOSCE仲裁裁判所などに結実することになるが、それらのメカニズムは90年代後半以降、現在に至るまで有効に活用されているとはいいがたい。しかし一方で、CSCE交渉における付属物としての扱いであった地中海に関する問題はその後進展し、最終的には冷戦後の1994年に地中海ダイアログ（MD：Mediterranean Dialogue）として結実することとなった。

CSCE交渉において地中海に関する問題は、以上に見たように主要議題ではなかった<sup>1</sup>。しかしながら結果として主要議題であった経済協力問題よりも参加国間で問題意識が継続し、最終的には現在に至っている。それではなぜ、そのような問題意識の継続が参加国間に起きたのか、そして主要でなかった議題が

---

<sup>1</sup> 例えば1992年に編集された日本におけるCSCE研究の代表的研究である百瀬宏・植田隆子（編）（1992）『欧州安全保障協力機構（CSCE）1975-92』日本国際問題研究所では、第1バスケットから第3バスケットまでは章を立てて取り上げられているものの、地中海地域問題に関しては特に章を立てて取り上げられていない。同じく代表的研究である吉川元（1994）『CSCE欧州安全保障協力会議』三峰書房でも地中海地域問題に関しては、節を裂いて説明がなされているに過ぎない。このように、CSCE研究でも地中海地域問題はややもすれば周辺的扱いであった。

なぜ継続することとなったのか、という点に関しては従来の研究では十分には検討されていない。

本論文ではそのような点に着目し、CSCEと地中海地域問題に関して分析を行うことで、なぜその議題が継続したのかという点に関して検討を行う。なお本論文はCSCEからみた地中海問題を取り扱うものであり、筆者の能力的限界からECや他の国際機構と地中海問題に関しては、取り扱わない。

## 1. 欧州安全保障協力会議（CSCE）における地中海地域問題

1972年に交渉が開始されたCSCEプロセスは、その課題の一つは参加国の範囲設定であった。CSCEプロセスは欧州の東西両陣営の対話を目的としたものである以上、NATO加盟国並びにワルシャワ条約機構加盟国の参加は自明の理であった。しかし、参加国の範囲確定に関しては、三点の問題を抱えていた。

準備交渉の段階で問題となったのは、招請国の範囲である。N+N諸国<sup>2</sup>やアメリカ、カナダ、トルコやキプロスなどは欧州における安全保障に関して一定の影響を受けることは自明であったために、CSCEに参加することに関し合意形成がなされた。しかしながら、ミニ・ステートと呼ばれるスウェーデン、フィンランド、スイス、オーストリア以外のN+N諸国であるバチカン、サンマリノ、リヒテンシュタイン、モナコ、マルタやアンドラに関しては、参加の是非が問題となった<sup>3</sup>。CSCEが東西及び非同盟・中立諸国間の安全保障の対話メカニズムであり、これらミニ・ステートの参加は参加者の無意味な拡大となるからである<sup>4</sup>。

その為にヘルシンキ準備交渉における取極（ブルー・ブック）第54条に、オブザーバーの地位に関して定められている。この規定は当初、参加を拒絶していたアルバニア及び参加を望んでいたサンマリノ、リヒテンシュタイン、そ

<sup>2</sup> N+N諸国は「NATOでもワルシャワ条約機構でもない国々の集合体」である。資本主義諸国であるスウェーデン、フィンランド、スイス、オーストリア、キプロスと社会主義国ユーゴスラヴィアのように、政治・経済体制でさえ異なっていた。

<sup>3</sup> マルタの参加に関しては、もともとマルタ外務省はCSCEプロセスへの参加に消極的であった。しかし、ミントフ首相の決断によって参加することとなった。これに関してはイタリアが地中海の安全保障を表向き理由として後押しをしている。OSCE Oral History Project (2013) *CSCE Testimonies*, Prague:Prague Office of the OSCE Secretariat, pp.166-167.

<sup>4</sup> アンドラは、スペインのウルヘル司教とフランス大統領が共同主権を有する特殊な地位にあるため、OSCEには1996年に参加することになる。

してパチカンのようなミニ・ステートを念頭に置いて設定されていた<sup>5</sup>。しかしどの国もオブザーバーの地位を要請しなかった。これらミニ・ステートにとっては、外交関係を含めた官僚システムが小規模であることから、オブザーバーの地位であるほうが負担も少なく、望ましい。しかしパチカンを含めてどの国も他国と対等の地位に立って自国の要求を行うことが出来る為に、その地位を要請することはなかった。

参加国にとってそれぞれ関心事項は、異なるものであった。東側諸国は全体的に戦後国境の固定化並びに西側諸国による現状の政権の承認を求めているのに対し、西側諸国は全体的には東側諸国の人権状況の改善などを求めている。さらにドイツが東ドイツの人権状況などに関心を寄せており、またカナダやオーストリアは家族の再結合に、ユーゴスラヴィアはマイノリティ問題に関心を寄せるなど、各国の思惑は異なるものであった。また、この状況下で地中海地域問題に対して関心を寄せていたのは、主にマルタとスペインであった。

## 2. CSCEにおける地中海地域問題－周辺のイシュー領域から非周辺へ－

### 2-1. ヘルシンキ・プロセスにおける地中海地域問題

ヘルシンキ・プロセスにおいて初めて地中海地域問題に触れられたのは、1972年から開催されたヘルシンキ準備会合 (Dipoli Talks, Multilateral Consultations) の開始以来であった。マルタやスペインは北アフリカ諸国も含めて検討すべきであると主張し、作業部会の立ち上げが決定された<sup>6</sup>。総論として、地中海地域問題をCSCEプロセスにて取り上げることに関しては、他の地中海諸国であるキプロス、ユーゴスラヴィア、イタリアやフランスも賛成していた<sup>7</sup>。しかしながら参加国共通の認識としては、北アフリカ諸国が欧州と歴史的に深い関係性があることは認識しつつも、中東紛争がCSCEの議題として上る可能性があり、かつその場合CSCEにおける議論の焦点が拡散する可能性があるとしており、

<sup>5</sup> Victor-Yves Ghebalí (1989) *La diplomatie de la détente : la CSCE, d'Helsinki à Vienne, 1973-1989*, Bruxelles : E. Bruylant, p.85.

<sup>6</sup> John Maresca (1985) *To Helsinki*, Duke University Press, p.38.

<sup>7</sup> Servando de la Torre (2006) *La Organización De Seguridad Y Cooperación en Europa -OSCE- Misiones y Dimensiones de la OSCE*, Madrid :Universidad Rey Juan Carlos, p.149

その議題を加えることに消極的な姿勢を示していた<sup>8</sup>。一方で、1973年に開催された作業部会では、オーストリアは中東問題に関する提案を提出している<sup>9</sup>。しかしながらこの提案は、作業部会第3セッション開始時に開催されたユーゴスラヴィア提案の非公式作業部会において、他国からの賛同が得られないことから提案を取り下げることとなった<sup>10</sup>。

マルタ提案ではアルジェリアとチュニジアの参加を求めており、マルタ首相ミントフ (Dom Mintoff) も強硬に主張していた。この提案はスペイン、フランス、ユーゴスラヴィアも賛同していた。一方でマルタはイスラエルの参加には否定的であったが、デンマーク、オランダやカナダはこの地中海地域問題に関する提案へのカウンター提案として、イスラエルの同等の地位での参加を求めている。特にマルタ提案に関して消極的であったのは、イギリス、ソ連であった<sup>11</sup>。特にイギリスは中東問題に加えて当時東側陣営に対して優位であった地中海の海軍力に関して、何らかの制限が加えられることを懸念し、取り扱うことに対して消極的であった<sup>12</sup>。

マルタとスペインはアルジェリアとチュニジアの参加問題を含めた地中海地域問題全般に関して、CSCEの第一段階 (Stage I) 文書に掲載するべきである旨の主張を繰り返していたが、次第に他国の消極的な姿勢の前に孤立するようになって行った。マルタは最後にはコミュニケの作成への参加拒否の姿勢を示すなど、さらに先鋭化をしていくようになった。

この状況下で仲裁に乗り出したのは、CSCEの早期妥結を狙うソ連であった。

---

<sup>8</sup> *Op.cit.*, p.40.特にソ連が強く反対した。

<sup>9</sup> CSCE/HC/20 (1973年1月17日オーストリア提案)。オーストリアはこの提案の中で、近隣の紛争 (中東紛争) は欧州の平和を深刻に脅かすため、等閑視することはできない、としている。そして、CSCEの枠内で「仲介」委員会を設置し、紛争の平和的解決を図ろうと提案している。ただしこの委員会に関しては、オーストリアは“might”と表現していることもあり、可能性としては低いものであると考えていた。この他、Thomas Fischer(2009) *Neutral Power in the CSCE*, Wiener Schriften zur Internationalen Politik, p.189も参照。なお、オーストリアが中東問題とCSCEを積極的にリンクさせるよう関心を抱いた理由の一つとしてゲバリは、当時オーストリアが中東和平問題に関与していたからである、と分析している。Victor-Yves Ghebaï(1989) *The Diplomacy of Detente: the CSCE from Helsinki to Vienna 1973-1989*, Bruxelles : E. Bruylant, p.317.

<sup>10</sup> Fischer, *ibid.*, p.190.作業部会構成国はユーゴスラヴィア、スペイン、イタリア、ギリシア、キプロス、マルタ、トルコ、イギリス、東ドイツ、スイス、オーストリア、ルーマニア、オランダである。

<sup>11</sup> *Op.cit.*, p.150.

<sup>12</sup> トッレの研究ではアメリカも消極的であったとするが、当時のマルタ大使の証言ではアメリカはマルタ提案に賛同していたとしている。OSCE Oral History Project, *op.cit.*, p.170.

ソ連大使メンデレビッチ（Lev Mendelevich）はマルタ大使と会期休暇中に会談を重ね、最終的にはマルタの主張どおり地中海地域問題に関してはStage Iの段階で掲載することが決定された。

提案番号	提案日	提案国	提案名
HC/10	1972年12月12日	スイス	
HC/20	1973年1月17日	オーストリア	CSCEの議題に関する提案
HC/41	1973年4月3日	マルタ	会議の第4セッションに関する提案

表2-1. ヘルシンキ準備会合（Dipoli Talks, Multilateral Consultations）における地中海地域問題に関する提案

続く第一段階（Stage I）及び第二段階（Stage II）では、地中海に関する作業部会（Working Group on the Mediterranean）が設置された。この段階の議論において興味深いことは、「どの国家にCSCEの枠組を拡大するか」の議論も継続されていたが、「どの分野を地中海地域問題として取り上げるのか」という、いわば手続き上の問題が審議され始めたことである。

地中海に関する作業部会ではマルタは、国連での議論を取り上げて環境汚染問題をCSCEの枠組みでも取り上げるように求めていた<sup>13</sup>。また、イタリアも最終文書とりまとめの段階になって、経済的観点から考慮する必要性をまとめた最終文書案を提出している<sup>14</sup>。

ヘルシンキ交渉（Stage I）			
提案番号	提案日	提案国	提案名
I1	7月3日	マルタ	地中海諸国に関して
I2	7月3日	スペイン	地中海諸国に関して
ジュネーブ交渉（Stage II）			
提案番号	提案日	提案国	提案名
CC.9	9月3日	スペイン	地中海諸国に関して
CC.10	9月18日	マルタ	地中海諸国（エジプト）に関して

<sup>13</sup> CSCE/CC/WG/MED/1、1975年1月20日、マルタ代表提出提案。

<sup>14</sup> CSCE/CC/39、1974年1月15日、イタリア代表提出提案。

CC.11	9月18日	ユーゴスラヴィア		地中海諸国に関して
		エジプト（駐ユーゴスラヴィア大使）		
CC.12	9月18日	スペイン	フランス	地中海諸国（モロッコ）に関して
CC.13	9月18日	スペイン		地中海諸国に関して
(Rev.1)		スペイン		
CC.14	9月19日	ユーゴスラヴィア		地中海諸国に関して
CC.39	1974年7月13日	イタリア		地中海に関して

表2-2. ヘルシンキ交渉（Stage I）及びジュネーブ交渉（Stage II）における地中海地域問題に関する提案（特記以外1973年）<sup>15</sup>

しかしながらその内容に関しては、CSCEの本流とも言うべき安全保障ではなく、あくまで地域内協力にとどまるものであり、安全保障問題は先にも検討した中東問題につながることから、大きくは扱われなかった。ヘルシンキ最終議定書にも「地中海の安全及び協力に関する問題」として取り上げられているが、マルタやスペインにとって必ずしも満足のいく分量ではなかった<sup>16</sup>。

地中海諸国の参加問題に関しては、アルジェリア及びチュニジアのほか、エジプト、モロッコ、シリア、イスラエル、リビアとレバノンが取りざたされたが、リビア、レバノン及びモロッコに関しては最終的には除外された<sup>17</sup>。一方で、それでは対象となる国家群は、どのような反応であったのであろうか。チュニジア代表はstage Iの席上、チュニジアと欧州諸国は長い伝統に基づく関係性がある。ヨーロッパの戦争（第二次世界大戦：筆者注）で平和と安全（Peace and Security）のために戦場になったではないか、と指摘し、北アフリカ諸国がCSCEプロセスに関与できるよう求めている<sup>18</sup>。一方でシリアは通商問題に絞って発言をおこない、かつチュニジアほど参加を求める姿勢を示していなかった<sup>19</sup>。このように、アラブ諸国の足並みも揃っていなかったこともあり、この

<sup>15</sup> プラハ事務所収蔵資料より玉井作成（2019年9月2日）。

<sup>16</sup> 吉川（1994）前掲書：74ページ。

<sup>17</sup> なお、ベオグラード再検討会議では、アルジェリア、チュニジア、エジプト、モロッコ、シリア、イスラエルと新たにレバノンが参加することになり、リビアのみ参加を見送った。Executive Secretariat Information Circular No.3/Rev.1（1977年10月12日）。

<sup>18</sup> CSCE/II/C.1/3、1973年10月10日。

<sup>19</sup> CSCE/II/D/19、1974年4月1日。

参加問題に関しては冷戦終結後まで困難であり続けた<sup>20</sup>。

## 2-2. ベオグラード再検討会議（1978年）、ヴァレッタ地中海地域に関する 専門家会議（1979年）、マドリッド再検討会議（1980-1982年）

ベオグラード再検討会議は全般的にはアメリカの人権外交に対する東側諸国の反発もあり、成功ではなかったとの評価が一般的である。しかしながら地中海地域問題に関しては完全なる失敗ではなく、ある一定程度の進展を見せた。

ベオグラード再検討会議（いずれも1977年）							
提案番号	提案日	提案国	提案名				
BM/1	10月10日	マルタ	地中海の安全と協力に関する問題について				
BM/66	12月9日	マルタ					
BM-p/10	7月19日	スペイン	地中海非参加国に関して				
BM/M/1	12月12日	フランス	イタリア	ポルトガル	スペイン	地中海の安全と協力に関する問題について	
		トルコ	ユーゴスラヴィア				
マドリッド再検討会議（いずれも1980年）							
提案番号	提案日	提案国	提案名				
RM.10	12月10日	マルタ	地中海の安全保障並びにテタントについてのマルタの新見解に関して				
RM.17	12月11日	ユーゴスラヴィア	地中海の平和と安全保障の促進に関して				
ウィーン再検討会議（1987年）							
提案番号	提案日	提案国	提案名				
WT.50	2月13日	スペイン	ベルギー	西ドイツ	フランス	ギリシア	地中海の生態系保護に関するパルマ専門家会議に関して

表2-3. ベオグラード、マドリッド、ウィーン再検討会議における地中海に関する提案<sup>21</sup>

<sup>20</sup> 地中海沿岸諸国に関しては、“Observer”ではなく、“Non-Participating Mediterranean State(NPMS)”という表記が使われた。なお、現在の日本のOSCEでの地位も、“Observer”ではなく、“Partnership States”であり、CSCE/OSCEの正規参加国も“Member”States（加盟国）ではなく、“Participating” States（参加国）である。

<sup>21</sup> プラハ事務所収蔵資料より玉井作成（2019年9月2日）。

地中海に関する作業部会（作業部会M）にてマルタは、ヘルシンキ最終議定書において3バスケットとは別に地中海問題を取り上げているにもかかわらず、その後の進展がないことに失望の意を表している<sup>22</sup>。マルタは進展のなさを制度の不存在に求め、その進展を加速するために「監視委員会（Monitoring Committee）」の設置を提案し、履行の促進を促している。その上で将来的には委員会を常設化し、「地中海における安全保障と協力に関する委員会」を設置し、よりヘルシンキ文書の実現に向けての措置とする。また、その構成国はCSCE参加・非参加の地中海諸国及びアメリカ、ソ連から構成される。その扱う課題に関しては、安全保障（Security）と協力（Co-operation）である。その委員会及び事務局はマルタが提供する準備がある、という旨の提案を行っている<sup>23</sup>。

これとは別にフランスなど6カ国は、12月12日に地中海地域問題に関しての専門家会合の開催を呼び掛けている<sup>24</sup>。この会合開催提案では、CSCE非参加国の参加も承認するが、マルタ提案のうち「協力」に限定した上での開催呼びかけとなっている<sup>25</sup>。このことに関しては、安全保障問題をCSCE非参加国も参加する会合の課題とすると、中東問題などをCSCEにおいて取り上げる危険があること、並びに地中海における軍事面で優位に立つアメリカが、専門家会合であっても安全保障問題を取り上げることに賛成ではなかったという二点の理由を挙げることができる。またマルタ提案自体が、マルタが所属するN+N諸国も含めた各国にとって、あまりに非現実的である、とみなされた点も背景として挙げることができる<sup>26</sup>。このように、マルタ提案は他の地中海諸国によって第二バスケット並びに第三バスケット（文化交流）に落とし込む形である程度妥協可能なレベルに修正され、最終的には専門家会議の開催で各国が合意することになった。

---

<sup>22</sup> CSCE/BM/1、1977年10月10日、マルタ提出のワーキング・ペーパー。

<sup>23</sup> CSCE/BM/1、1977年10月10日、マルタ提出のワーキング・ペーパー。

<sup>24</sup> CSCE/BM/M/1、1977年12月13日、フランス、イタリア、ポルトガル、スペイン、トルコ及びユーゴスラヴィア共同提案。

<sup>25</sup> 7月の段階でスペインも「もし地中海地域問題を扱う通常会合や作業部会が設置されれば」という前提をつけたうえで、CSCE非参加国の地中海諸国にも招請状を送付すべきである旨の提案を行っている。CSCE/BM-P/10、1977年7月19日スペイン提案。

<sup>26</sup> Gheballi, *ibid.*, p.327.

開催年	会議・セミナー名
1979	ヴァレッタ地中海地域に関する専門家会議 CSCE Valetta Expert Meeting on Mediterranean
1984	ヴェニス地中海地域に関するセミナー <sup>27</sup> CSCE Venice Seminar on Economic, Scientific and Cultural Co-operation in the Mediterranean
1990	パルマ地中海地域に関する専門家会議 CSCE Palma de Mallorca Expert Meeting on Mediterranean

表2-4. CSCEプロセスにおける地中海地域に関する会議・セミナー

1979年2月13日より開催されたヴァレッタ専門家会議（CSCE Valetta Meeting on Experts on the Mediterranean）では、地中海地域問題に関して話し合われた。この会合には招請状が出されたすべての地中海諸国のうち、イスラエル、エジプト、シリアが応諾した<sup>28</sup>。イスラエル、エジプトが21日から参加し、シリアも27日から参加した。これらの国は単なるオブザーバーではなく正規参加国であり、イスラエルは提案も提出している<sup>29</sup>。

この会合では44の提案が提出されたが、いずれもベオグラード会議での合意を踏まえて文化、経済や環境面での交流に関する提案がなされていた。安全保障に関しては議題に上ることはなかったが、議題が安全保障のようなハイ・ポリティクスではなく、経済、文化など東西両陣営にとって協力可能なロー・ポリティクスにとどまっていることは、国連の関与が可能になることでもあった<sup>30</sup>。国連欧州経済委員会（the United Nations Economic Commission for

<sup>27</sup> ヴェニス地中海地域セミナーの正式名称は、「CSCE ヴェニス地中海地域の経済、科学および文化協力に関するヴァレッタ専門家会議最終合意フレームワーク内のセミナー」（CSCE Venice Seminar on Economic, Scientific and Cultural Co-operation in the Mediterranean within the framework of the results of the Valetta Meeting of Experts）。

<sup>28</sup> このうち、エジプトとイスラエルはヴェニス地中海地域セミナーへも参加している。

<sup>29</sup> CSCE/MEV.29、1979年3月8日イスラエル提案。

<sup>30</sup> CSCEプロセスにおいて国連の関与は限定的なものであった。ヘルシンキ最終議定書以外には、1984年に開催されたヴェニス地中海セミナーや1985年開催のブダペスト文化フォーラム（CSCE Budapest Cultural Forum）においてユネスコが出席し、発言するのみであった。同じ専門家会議であっても、オタワ人権専門家会議（CSCE Ottawa Meeting on Experts of Human Rights and Fundamental Freedom）、ベルン人的接触に関する専門家会議（CSCE Bern Meeting on Experts of Human Contact）は、東西両陣営の対立事項である人権に関するものであるため、出席していない。

Europe : UNECE) やユネスコが出席し、積極的に提案を行っている<sup>31</sup>。

この会合でもう一点特徴的であるのは、提案国が地中海諸国を中心に限定されていることである。地中海諸国以外の提案国としては、N+N諸国としてオーストリア、フィンランド、スイス、スウェーデンが1回、ベルギーとオランダの共同提案が1回、ブルガリア、チェコスロヴァキア、東ドイツ、ソ連の共同提案が1回のみとなっている<sup>32</sup>。

このように、文化及び経済関係のみに焦点をあてた専門家会議となったことから国連の関与が可能になった。しかしながら地中海諸国以外の関心は再検討会議のみならず他の専門家会議と比較しても低く、地中海地域問題に関しては参加国内では周辺の問題であることが浮き彫りになった。続くマドリッド再検討会議においても、マルタは地中海にする関作業部会（作業部会M）で、マドリッド最終文書に地中海の非参加国の招待を盛り込むように、数度にわたり主張している<sup>33</sup>。この強硬姿勢は、ポーランドの連帯危機に始まる東西対立の再燃を受けて合意形成が難航したマドリッド最終文書の合意を、マルター一国が反対することでようやく東西間で妥結した合意全体が崩壊する危機ともなった。このマルタの強硬姿勢に対し、ホスト国であるスペインが事務局ではなく通常の外交ルートを通じて働きかけを行った<sup>34</sup>。マルタは最終的にヴェニス地中海セミナーを通常のセミナーではなく、より格上のヴァレット専門家会議の延長として開催する（within the framework of the results of the Valletta Meeting of Experts）ことの合意を取り付け、最終合意に至った。

この様に冷戦期には先にも検討した通り、マルタが単独で地中海地域問題に関して繰り返し主張し、それ以外の国が次第にマルタの「過激な」主張から距離を置き始めるようになっていた。したがって地中海地域問題は、次第に議論の主題から遠ざかっていった。

---

<sup>31</sup> UNECEの提案はCSCE/MEV.1, CSCE/MEV.2, CSCE/MEV.3（いずれも2月13日提案）、ユネスコ提案はCSCE/MEV.12（2月15日提案）。

<sup>32</sup> N+N諸国共同提案CSCE/MEV.37（3月16日提案）、ベルギー・オランダ・カナダ共同提案はCSCE/MEV.38（3月16日）、ブルガリア・チェコスロヴァキア・東ドイツ・ソ連共同提案はCSCE/MEV.36（3月14日提案）。

<sup>33</sup> CSCE/RM/M.1（1980年12月12日）、CSCE/RM/M.4（1980年12月17日）、いずれもマルタ提案。

<sup>34</sup> Ghebali, *ibid.*, pp.328-329.

### 2-3. パルマ地中海に関する専門家会議

1986年に開始され1989年まで約2年に渡って開催されたウィーン再検討会議（CSCE Vienna Follow-up Meeting）では、別表という形で地中海問題に関する会議の開催が決定された<sup>35</sup>。特にスペイン政府の強い招致があり、1990年9月24日～10月19日にかけて、パルマにて地中海に関する専門家会議（CSCE Palma de Mallorca Meeting of Experts on the Mediterranean）が開催された。

この会合で特徴的なことは、従来の経済・環境問題のみならず人権（Human Dimension）も取り上げられたことである<sup>36</sup>。イタリアは17日の準備会合でCSCEプロセスにおける人権の重要性を取り上げ、アラブ諸国の事情がCSCEとは異なるが、と前提条件を付した上で、アラブ諸国の社会体制などの変革の必要性に関して言及している<sup>37</sup>。このように、冷戦終結によってそれまで地中海問題に必ずしも積極的ではなかった国々まで、CSCM（Conference on Security and Co-operation in Mediterranean）の可能性に言及するようになってきたのである<sup>38</sup>。ただし、これらの発言は同時期のイラクによるクウェート侵攻が影響を与えている可能性が大きく、必ずしも地中海地域問題に対するCSCE参加国のスタンスに大きな変化が見られたというわけではない<sup>39</sup>。しかしながら、全ての参加国に共通したのが、何らかの新たな地中海地域問題を処理する枠組が必要である、という見解であった。

この会合の後の1992年のヘルシンキ首脳会議準備会合では地中海地域問題に関し、スペイン、マルタ及びフランス、イタリア、ギリシア、トルコ及びキプロスがCSCEプロセスにおいてより詳細に検討されるべきである旨の提案を提出している。

これを受けて1994年には地中海ダイアログが開始され、同年12月に開催さ

<sup>35</sup> Concluding Document of the Vienna Meeting, Annex VII, Meeting on the Mediterranean.

<sup>36</sup> ただし、最終合意文章には「状況が許せば（when circumstances allowed）」という制約表記が入っている。Report of the Meeting on the Mediterranean if the Conference on Security and Co-operation in Europe, para.14.

<sup>37</sup> 1990年9月17日、イタリア・スペイン共同提出。

<sup>38</sup> 1990年9月24日、スペイン外相オルドニェス（Francisco Fernández Ordóñez）発言、並びに9月25日、マルタ大使サリバ（Evarist Saliba）発言。

<sup>39</sup> 例えば1990年10月にはニューヨーク閣僚級理事会が開催されるが、この理事会の議題はバリ憲章に向けた進捗状況の確認と、イラクのクウェート侵攻であった。本来のCSCEの範囲では、後者の問題は関係のない問題である。

れたブダペスト首脳会議では再び地中海地域問題が討議された。また、1995年及び1996年にはOSCE参加国ではないカイロとテルアビブにてセミナーが開催されるようになり、地中海地域問題が脚光を浴びるようになった。言い換えると、冷戦期には周辺の問題であり、少数の国を除いてどの国も触れることを避けてきた問題であった地中海地域問題が、冷戦終結後には逆に脚光を浴びるようになったのである。

### 3. CSCEプロセスにおける紛争の平和的解決—イシュー領域の周辺化—

以上に検討したように、CSCEプロセスを概観した際に地中海地域問題のように問題の中心化がなされる一方で、紛争の平和的解決（Peaceful Settlement of Dispute, PSD）のようにCSCE・OSCEプロセスの中心である安全保障の一つの分野が、事実上機能していない周辺化がなされる場合も存在している。その差異はなぜ生じるのかという点に関して、次にPSDに関して論じていきたい。

#### 3-1. PSDと仲裁裁判所

紛争の平和的解決（PSD）に関しては、CSCEでは冷戦期に二回、冷戦後に二回、合計四回開催されている。冷戦期には討議が行われているものの、拘束力のある決議には結びつかず、冷戦後に紛争の平和的解決に関するメカニズムが制定されている<sup>40</sup>。

開催年	会議名
1978	モントルー紛争の平和的解決専門家会議 CSCE Montreux Meeting of Experts on Peace Settlement of Dispute
1984	アテネ紛争の平和的解決専門家会議 CSCE Athens Meeting of Experts on Peace Settlement of Dispute
1991	ヴァレットタ紛争の平和的解決専門家会議 CSCE la Valletta Meeting of Experts on Peace Settlement of Dispute
1992	ジュネーブ紛争の平和的解決専門家会議 CSCE Geneva Meeting of Experts on Peace Settlement of Dispute

表3-1. 紛争の平和的解決に関する専門家会議

<sup>40</sup> 冷戦期に開催されたモントルー（1978年）、アテネ（1984年）のどちらも最終文書は出されたが、A4・1枚程度の簡易な合意文書であった。

紛争の平和的解決に関して特に積極的であったのは、その伝統を有するスイスであった。スイスは冷戦期に一回（1978年モントルー）、冷戦後に一回（1992年ジュネーブ）にて会合を主催し、紛争の平和的解決におけるメカニズム構築に積極的役割を果たした。欧州では欧州裁判所、欧州人権裁判所など、様々な二国間及び多国間紛争解決メカニズムが存在する一方で、陣営をまたぐメカニズムは存在していなかった。その為にスイスは1973年のステージ I 会合から紛争の平和的解決の為にメカニズム構築を志向し、CSCEにおける枠組構築のために提案（Bindschedler Draft）を行っている<sup>41</sup>。その後、ヘルシンキ最終議定書では第1バスケット第5原則に取り入れられることとなった。

続くベオグラード再検討会議やモントルー・アテネ PSD 会議においても、原則論として第5原則による紛争の平和的解決の重要性に関しては言及はしていた。しかし国家間紛争に関して第三者の介入を好まないソ連や東側諸国によって、メカニズムの具体化に関しては進展が見られなかった<sup>42</sup>。この様相が変化するのはウィーン再検討会議（1986-1989年）であった。マイノリティ問題や人権問題に対するのと同様、ソ連をはじめとする東側諸国の一部が態度を軟化させ、スイス提案の第三者による介入を受け入れることに関して柔軟な対応を見せ始めていた。そして最終的にはウィーン文書において、第三者介入に関する合意が形成されることとなった。

1990年のパリ憲章準備会合では、この点の具体化が議題の一つとなった。フランスは、「高等法院」（Haut Conseil）の設置を提案し、ベネルクス諸国は ICJ や常設仲裁裁判所（International Bureau of the Permanent Court of Arbitration）の機能強化を提案し、ドイツは CSCE 紛争予防センター（Conflict Prevention Centre）の機能強化を提案していた。

東欧革命後の東側諸国もこれら提案に反対することはなかったが、西側諸国の一員であったトルコが、今度はこれらの紛争介入メカニズムに対して反対の意思を表明することとなった<sup>43</sup>。

<sup>41</sup> Gerald J.Tanja(1993) Peaceful Settlement of Disputes within the CSCE:Bridge over Troubled Water, *International Helsinki Monitor*,4(1),pp.22-23.

<sup>42</sup> Tanja,ibid.,pp.22-23 及び Victor-Yves Ghebali(1989)*La Diplomatie de la detente : la CSCE 1973-1989*,Brussels,pp.128-133.

<sup>43</sup> トルコはキプロス問題への介入を懸念していた。Tanja,op.cit.,p.24.

提案番号	提案日	提案国			提案名
PSDV.1	1月15日	スイス	オーストリア	キプロス	
		チェコスロヴァキア	リヒテンシュタイン	ポーランド	
(Add.1)	1月18日	サンマリノ	ユーゴスラヴィア		
PSDV.2	1月25日	イギリス	ベルギー	ドイツ	
		イタリア	ルクセンブルク	オランダ	
		スペイン			
PSDV.3	1月28日	アメリカ			
PSDV.4	1月30日	フランス			CSCE紛争の平和的解決メカニズムに向けた第三者介入に関する一般的原则
PSDV.5	1月30日	イギリス			
PSDV.6	1月31日	ドイツ	イタリア	ベルギー	
		ルクセンブルク	オランダ	スペイン	
		イギリス			
PSDV.7	2月1日	オランダ	ベルギー	デンマーク	
		ドイツ	ギリシア	アイルランド	
		イタリア	ルクセンブルク	ポーランド	
		ポルトガル	スペイン	イギリス	
PSDV.8	2月4日	ギリシア			最終文書へ向けて

表3-2. ヴァレッタ紛争の平和的解決専門家会議における提案一覧<sup>44</sup>

表3-2は、ヴァレッタ PSD 会議における提案一覧である。ヴァレッタ PSD 会議の提案が、ほぼ旧西側諸国によって占められていることがわかる。ヴァレッタ PSD 会議が開催された1991年は、7月にジュネーブ少数民族専門家会議 (Geneva Meeting on Experts of National Minorities)、10月にモスクワ再検討会議 (Moscow Conference on Human Dimension) が開催されている。いずれの会合でもユーゴスラヴィアやソ連の情勢不安定化を受けて、紛争の原因ともなりかねないマイノリティの権利侵害への対処法が議題となっていた。

冷戦期の1984年から86年にかけて開催されたストックホルム信頼安全醸成措置軍縮会議 (Stockholm Conference on Confidence-and Security Building Measures and Disarmament in Europe)、1989年に交渉が開始されたウィーン信頼醸成措置 (Vienna Conference on Confidence-and Security Building

<sup>44</sup> プラハ事務所収蔵資料より玉井作成 (2019年9月4日)。

Measures and Disarmament in Europe) など、東西両陣営の軍備管理並びに軍縮は、CSCEの中心議題であり、東西両陣営の参加国の主要関心事項であった。しかしながら冷戦が終結、ワルシャワ条約機構が解体されると、大規模な東西両陣営間の軍事衝突の危機は遠のき、CSCEの主要議題ではなくなっていた。それに代わって安全保障分野で主要議題になりつつあったのが、PSDであった。1991年に開催されたベルリン閣僚級理事会（CSCE Berlin Ministerial Council）ではベルリン緊急メカニズムが制定され、また翌年1月に開催されたプラハ閣僚級理事会（CSCE Prague Ministerial Council）、3月のヘルシンキ首脳会議準備会合（CSCE Helsinki Summit Meeting Preparatory Meeting）ではオランダが紛争予防メカニズムとして少数民族高等弁務官（High Commissioner on National Minorities）の設置を提案するなど、PSDが主要議題となっていた。

このような流れの中、ヴァレット PSD 会議では紛争の平和的解決に向けたヴァレット・メカニズムの制定が合意された。この他、次年度に開催されたジュネーブ PSD 会議では、フランスやドイツがバリ憲章準備会合の提案をさらに発展させた仲裁裁判所（CSCE Court of Conciliation and Arbitration）の設置提案が合意され、1994年に発足をした。このように PSD は 1990 年台前半で制度化が整ったものの、実際には活用されずに終わることになる<sup>45</sup>。

#### 4. 問題の中心化・周辺化

ヘルシンキ・プロセスにおいて地中海地域問題を取り上げるに際し、地中海地域問題を積極的に取り上げるべきであるとする諸国と、焦点の拡大などを恐れて取り上げるべきではないとする諸国に分かれた。特に積極的に取り上げるべきであるとする国家群は、ゲバリ（Victor-Yves Ghebali）によると3種に分類することが可能であるとする<sup>46</sup>。まず一つ目は地中海の非同盟諸国であり、マルタ、キプロス、ユーゴスラヴィアがこれに該当する。これらの国々は地中海が東西両陣営の軍事力角逐の場となっていることに懸念を示しており、安全

<sup>45</sup> ベルリン緊急メカニズムは1991年6月、1992年5月、1993年4月、1994年11月、1999年4月の5例のみ、ヴァレット・メカニズムは現在まで適用はない。また仲裁裁判所に関しては、1994年12月に効力が発生したものの、OSCE参加57カ国のうち署名33カ国、批准34カ国となっている。

<sup>46</sup> Ghebali, *ibid.*, pp.317-318.

保障に特に着目する国々であった。第二点目の国々は欧州経済共同体（EEC）もしくはNATO加盟国であり、ギリシア、トルコ、スペイン、フランス、イタリアが該当した。これらの国は経済協力や文化協力などに着目し、非参加国も含んだ地中海地域の信頼関係の構築を求めている。また、三点目の国々としては非地中海諸国であり、オーストリア、スイスやルーマニアがこれに該当し、非参加国にCSCEプロセスが開かれることを歓迎していた。この他は「関心がない」が多数であったが、中には北欧諸国のように中東問題に巻き込まれることや焦点がぼやけることを恐れて、積極的に反対する国々も存在していた。

関与に賛成	安全保障問題	マルタ	キプロス	ユーゴスラヴィア
	信頼関係の構築	ギリシア	トルコ	スペイン
		フランス	イタリア	
	CSCEプロセスの拡大	オーストリア	スイス	ルーマニア
関与に反対	中東紛争への巻き込まれ	スウェーデン	ノルウェー	フィンランド
	焦点の拡散	東側陣営（ルーマニア以外）		

表4 地中海地域問題に関する各国の態度

表4は、地中海地域問題に関する各国の態度をまとめたものである。特にマルタが積極的に地中海地域問題に関してCSCEプロセスとのリンケージを行うべく、常設事務局設置提案も行っている<sup>47</sup>。しかしながら、先にも検討した通り最終的には他の国の関心は薄く、地中海地域問題は冷戦終結まで進展を見せることはなかった。PSDに関しても同様であったが、このPSDは関係国の関心が継続しており、最終的には1990年のベルリン緊急メカニズム、1991年のヴァレッタ・メカニズム、1995年のCSCE仲裁裁判所設置など、諸メカニズムの設置にまで至った。しかしながら現状ではPSD諸メカニズムは有効に機能しておらず、仲裁裁判所は設置以降一度も開催されていない。一方で、地中海地域問題は具体的なメカニズムなどは存在しないものの、現在に至るまでフォーラムが継続して開催されている。

冷戦期にはPSDは安全保障の一つとしてとらえられ、CSCEプロセスにおけ

<sup>47</sup> 当時CSCE本体は会議（Conference）であることもあり、常設の事務局は設置されておらず、CSCEプロセスの常設事務局は1990年のパリ憲章制定以降である。

る各国間の問題認識の中心に位置していた。一方で、地中海地域問題に関してはごく一部の国を除き、周縁部に位置するものであった。それが冷戦終結後 PSDは有名無実化するのに対し、地中海地域問題は、中心化はしないものの現在に至るまで命脈を保っている。

この違いに関しては、一つには「安全保障要素の有無」を挙げることが可能である。CSCEの発端が東西両陣営の対話に関する提案であることからわかる通り、CSCEプロセスでは元々安全保障はすべての参加国における中心的な関心事項であった。しかしながら冷戦終結以降には東西両陣営の対立は解消し、CIS諸国を除く旧東側諸国の多くがNATOやEU、欧州審議会に加盟するようになり、必ずしも「全欧州諸国が加盟する唯一の地域的国際機構」としてのOSCEではなくなっていた。また、紛争解決メカニズムも、EUの各種機能などがより実効性をもってその役割を果たすこととなった。その為に、PSDは冷戦終結直後にはその制度設計が具体化され、OSCE仲裁裁判所や各種メカニズムが設定されたが、実際には使われることは少なかった。また、CIS諸国を除く多くのOSCE参加国がNATOに加盟することで、それまでの東西陣営の存続及び軍事的対立を前提としていた信頼醸成措置や通常兵器の削減の意味が低減し、OSCE自体の狭義の軍事的安全保障に関して参加国の期待度も低下していくこととなった<sup>48</sup>。その為に、1990年代前半の安全保障として参加国の注目を浴びていたPSDも、参加国の期待を下げていき周辺化したと考えることができる。

他方地中海地域問題に関しては、CSCEプロセスの早い段階から推進国であったマルタの意向には反している形とはなるが、安全保障問題を除外して検討が進んでいった<sup>49</sup>。その為に文化・経済協力の面で進展を見せることとなり、また1992年のヘルシンキ首脳会議における日本のオブザーバー参加と契機として、パートナーシップ国として地中海地域諸国がオブザーバーの形で参加することとなった。地中海地域問題が安全保障を含まないがゆえに、PSDのような周辺化から逃れることができた。さらにパートナーシップ国として参加す

<sup>48</sup> 逆説的ではあるが、OSCEに対して欧州諸国が狭義の安全保障への期待を有しているとするれば、ミュンヘン安全保障会議がクローズアップされることはなかった。

<sup>49</sup> マルタは1984年開始のストックホルム信頼安全醸成措置軍縮会議の席上においても、地中海地域の軍備管理問題に関して発言しているが、賛同国はなかった。

ることとなった地中海地域諸国とOSCE参加国の間の経済関係の強化を目的とすることで、EUやNATOなどの他の欧州諸機関にはない機能を有しているOSCEの立場自体も強化することが可能となった。参加国もその点に着目し、従来は周辺の問題であったそのような問題が、少なくとも周辺ではない位置づけになったものと考えることが可能である。

## 終わりに

1990年代前半に頻発したマイノリティ問題及びマイノリティに起因する紛争への対処として、CSCEでは少数民族高等弁務官が設置された。この少数民族高等弁務官職は、OSCE内部では「最も成功した話 (Most Successful Story)」と言われている。しかしながらマイノリティ問題自体は、CSCEプロセスを通じて必ずしもすべての参加国において中心的位置を占めていたわけではなく、一部国家を除いて周辺的话题であった。地中海地域問題も同様に、かつては周辺の位置付けであったものが、いつの間にか周辺ではない位置づけとなっていた。

少数民族高等弁務官職設置に際し、オランダは同職を「安全保障 (紛争予防)」の一メカニズムと位置づけ、マイノリティの人権擁護メカニズムではないかと警戒する諸国を説得した。しかし一方で地中海地域政策とPSDを分けたものは、先にも指摘したように「安全保障要素」の有無であった。これは少数民族高等弁務官職が1992年、即ち先にも指摘したようにPSDが安全保障の中核として注目された時期に設置された。確かに少数民族高等弁務官は紛争予防メカニズムの一端を担うが、実際の行動はマイノリティの権利保護の役割を果たすことが多く、そのため様々な勧告を出している。言い換えると、設置時から変質を遂げているのである。一方でPSDの諸メカニズムは安全保障の枠組のなかであり、実態としては使うことが困難、そして参加国自体が関心を低下させているのである。

EUも北アフリカ諸国に対して「欧州・地中海パートナーシップ (バルセロナ・パートナーシップ)」を1995年より開始し、近隣政策の対象となっている。この政策とOSCEの地中海地域政策の関係性に関しては今後の研究課題である。

## ■参考文献

- ・ Fischer,Thomas(2009)*Neutral Power in the CSCE*, Wien:Wiener Schriften zur Internationalen Politik.
- ・ Ghebali,Victor-Yves(1989)*The Diplomacy of Detente:the CSCE from Helsinki to Vienna 1973-1989*, Bruxelles : E. Bruylant  
(注)原本はVictor-Yves Ghebali(1989)*La diplomatie de la détente : la CSCE, d'Helsinki à Vienne, 1973-1989*, Bruxelles : E. Bruylant.であり、今回引用した文献は脚注5を除き、未刊行英訳文献である。
- ・ Maresca,John(1985)*To Helsinki*,Durham:Duke University Press.
- ・ Torre, Servando de la(2006)*La Organizacion De Seguridad Y Cooperacion en Europe -OSCE-Misiones y Dimensiones de la OSCE*,Madrid :Universidad Rey Juan Carlos.
- ・ 吉川元 (1994)『CSCE欧州安全保障協力会議』三峰書房。
- ・ 玉井雅隆 (2014)『少数民族高等弁務官と平和創造』国際書院。
- ・ 百瀬宏・植田隆子 (編) (1992)『欧州安全保障協力機構 (CSCE) 1975-92』日本国際問題研究所。

CSCE各会議における発言などはOSCEプラハ文書センター (OSCE Secretariat Office Document Centre in Prague(DCiP)) 所蔵の文書及び会議議事録を参照した。各国のアーカイブと異なり、資料番号などは特に整備・記載されておらず整理されていないため、発言者の発言日及び会合名を記した。

なお、本論文は、2019年度日本国際政治学会分科会報告「欧州安全保障協力会議 (CSCE) プロセスにおける地中海地域問題の変容」を元としている。