

(平成 18 年度外務省委託研究報告書)

政策提言：黒海協力

日本の対黒海政策－「自由と繁栄の弧」外交を求めて

平成 19 年 3 月

財団法人 日本国際問題研究所

はしがき

本報告書は、当研究所が、平成 18 年度に外務省より、日本国際問題研究所に委託された「政策提言：黒海協力」として、六鹿茂夫静岡県立大学大学院国際関係学研究科教授が『日本の対黒海政策－「自由と繁栄の弧」外交を求めて』のテーマで執筆致しました。

目まぐるしく変転する世界情勢において、日本は漸くイラクに自衛隊を派遣して、日米同盟の強化のみならず、世界的責任を遂行する意思のあることを世界にアピールできました。しかし、なにぶん評価の分かれるイラク紛争だけに、アメリカとその同盟国以外の日本に対する評価は、それだけ割り引かれることとなるでしょう。また、日本はこの間対中および対北朝鮮関係に翻弄され続けましたが、好ましい結果は得られていません。そして、国連安保理常任理事国入りに関しても、中国や韓国などの反対にあって、必要な数だけの賛成票を得られませんでした。

このような閉塞状態において打ちあげられたのが、「自由と繁栄の弧」外交でありました。本報告書では、第一に「自由と繁栄の弧」外交の意義について考え、第二に「自由と繁栄の弧」外交を構成する三つのターム－「自由」「繁栄」「弧」－各々が抱える問題点について指摘しております。そして、第三に「黒海国際関係」の現状を概観した後、第四に具体的な日本の対黒海戦略について考え、最後に「自由と繁栄の弧」外交を展開する際の留意点を幾つか指摘されています。

ここに表明されている見解はすべて個人のものであり、その本人の所属機関はもちろん、当研究所の意見を代表するものではありませんが、本報告書が近年の国際変化と今後の展望を考察する上で、貴重な資料になることを期待しています。

本報告書の執筆にご尽力頂いた六鹿教授、並びに本プロジェクト実施にあたってご協力を頂いた関係各位に対し、あらためて深甚なる謝意を表します。

平成 19 年 3 月

財団法人 日本国際問題研究所
所長 友田 錫

研究体制

本研究の実施に当たっては下記の委員を中心に研究を行いました。

主査(執筆者)	六鹿 茂夫	静岡県立大学大学院国際関係学研究科教授
委員	猪股 浩司	日本国際問題研究所主任研究員
担当助手	伊藤 知文	日本国際問題研究所研究助手

目 次

はじめに	1
I. 「自由と繁栄の弧」外交の意義	
1. 外交革命	2
2. 意 義	3
II. 「自由と繁栄の弧」の概念整理と問題点	
1. 対象地域	8
2. 「自由」と「繁栄」	9
III. 黒海国際関係の現状	
1. 黒海地域とは？	12
2. 黒海地域の特徴概観	12
3. 黒海国際関係の構造	13
IV. 「自由と繁栄の弧」戦略	
1. 一般的戦略	16
2. A F Pの対黒海戦略	18
V. 「自由と繁栄の弧」外交に対する批判と問題点	
1. 「自由と繁栄の弧」外交は対中国、対ロシア封じ込め政策か？	38
2. 「自由」と「繁栄」に含まれる諸問題再考	40
3. 良好な対中国関係の必要性	41
4. 対ロシア関係	42
5. 国内政治と外交のリンケージ	43

はじめに

21世紀の国際関係は、ほぼ2年周期で構造変動を経験してきた。2001年9月11日の同時多発テロは、アメリカ、欧州、ロシアを反テロ国際同盟へと結束させたが、それも束の間、2003年の対イラク戦争は、米欧間、EU内、ブッシュ・プーチン両大統領間に亀裂を引き起こした。他方、EUとNATOは2004年春に同時ビッグバン東方拡大をやったのけ、かかる地政学的変動を受けて旧ソ連地域では2003年から2004年に掛け「民主化ドミノ」が生じた。その結果、欧米とロシアは緊張を高めたが、黒海地域の民主化に希望の明かりが灯った。

ところが、その後振り子の揺れ戻しが始まった。冷戦後単独主義を誇ったアメリカはイラク復興問題に忙殺され、拡大EUは新憲法を採択できず統合に陰りが見え始めた。また、フランスを説得して何とかグローバル戦略を公式路線に乗せたNATOであるが、アフガン情勢に足をすくわれそうな状況にある。

かかる状況において、一人勝ちゲームを享受し始めたのがロシアである。バラ革命やオレンジ革命により一旦は旧ロシア帝国領への影響力を喪失し掛けたロシアであるが、石油・ガス価格の高騰とグルジアやモルドヴァに対する経済制裁などを武器に、態勢の立て直しに転じたのである。2007年2月のミュンヘン安全保障会議における自信に満ちたプーチン大統領演説は、まさにその証左と言える。他方、中国は好調な経済成長と貿易に支えられて積極的な外交路線と宣伝戦に乗りだし、自国の存在感をグローバルな規模でアピールし始めた。

この間、日本はイラクに自衛隊を派遣するなどして日米同盟のさらなる強化に成功したものの、対中国および対北朝鮮関係に翻弄され続け、国連安保理常任理事国入りも果たすことができなかった。

このような状況において打ち出されたのが、「自由と繁栄の弧」外交である。2006年11月30日の麻生太郎外務大臣演説「『自由と繁栄の弧』をつくる一抔がる日本外交の地平」は概ね好意的に受け止められたが、それを対中国包囲網とする批判的評価もある。しかし、「自由と繁栄の弧」外交をただ単に対中国封じ込め政策であるとか、対露関係を悪化させるものとして片付けてしまうことは、いかにも短絡的であろう。なんとなれば、「自由と繁栄の弧」外交は、麻生外相演説がいみじくも指摘するように、アメリカのみならずヨーロッパと協力しながら自由で繁栄したユーラシアの構築に日本が尽力していこう

とするものであり、中国やロシアとの関係を超えて、グローバルな規模で展開される国際ゲームに日本が加わっていく意思を表明したものに他ならないからである。

そうであれば、「自由と繁栄の弧」外交は、対中関係や対ロシア関係にのみとられることなく、広くヨーロッパを含めた国際的な観点から多角的に検討することが求められよう。

このような関心の下、本報告書は、「自由と繁栄の弧」外交が如何なる意義を有し、どのような問題点を孕んでいるのかを明らかにすると共に、同外交の一対象地域である黒海地域に如何なる「自由と繁栄の弧」外交を展開すべきなのかについて、ささやかな提言を試みようとするものである。具体的には、まず第Ⅰ章で「自由と繁栄の弧」外交の意義について考察し、第Ⅱ章で「自由と繁栄の弧」外交を構成する三つのターム—「自由」「繁栄」「弧」—各々が抱える問題点を指摘する。そして、第Ⅲ章で「黒海国際関係」の現状を概観した後、第Ⅳ章で具体的な日本の対黒海戦略について考え、最後に「自由と繁栄の弧」外交を展開する際の留意点を幾つか指摘することとしたい。

Ⅰ. 「自由と繁栄の弧」外交の意義

1. 外交革命

「自由と繁栄の弧」外交については、さまざまな評価があり得よう。しかし、30年程黒海地域の国際関係を研究してきた筆者にとって、同外交はまさに「外交革命」と呼ぶに相応しい画期的な外交路線の転換である。これまで、日本の対ユーラシア外交は経済外交を中心に展開され、政治面ではロシアとの関係を重視して情報収集に限定されていた。ところが、麻生外相演説は、ユーラシア地域を「自由と繁栄の弧」に変えるべく日本が汗を流していくというのである。これはアジア太平洋に限定していた日本の関心領域を広くユーラシア全体に拡充しようとするものであり、まさにグローバルな国際政治および安全保障に対する日本の新たな責任表明に他ならない。これぞ「外交革命」と呼ばずして何と評価できようか。

しかし、「自由と繁栄の弧」外交は、一つの同盟軸からもう一つの同盟軸への転換という本来の意味での「外交革命」ではない。「自由と繁栄の弧」外交は、既存の三つの柱—日米同盟、アジア外交、国連外交—に四つ目の柱を加えるという意味での「外交革命」である、という点に注意すべきである。

2. 意 義

このように「外交革命」と呼ぶに相応しい「自由と繁栄の弧」外交は、少なくとも以下に指摘する六つの意義を有するものであり、国際社会における日本の発言力および影響力の高揚、ひいては日本の国益に資するものである。

「自由と繁栄の弧」外交の六つの意義とは、まず第一に同外交が日本外交のグローバル化への第一歩であること、第二は欧州との協力がもたらすアジアにおける日本の威信と発言力の高揚、第三と第四はタイミングと空間の適切性、第五はロシアの民主化への貢献、そして第六は「自由と繁栄の弧」外交宣言が有する理論的礎としての効用である。

(1) 日本外交のグローバル化—アジア太平洋地域国家からグローバル国家へ

アジア太平洋地域のみならず、ユーラシア全体の平和と安全の確保に積極的に関わっていくことを宣言したことで、日本が掲げる外交目標と国際社会において果たすべき責任との間に存在した乖離が払拭されることとなった。日本はこれまで世界の平和と安定に責任を負うべく国連安全保障理事会常任理事国入りを国家目標に定めながら、極めてストイックにアジアの地域国家であると言い続け、総じてアジア地域以外の安全保障問題に積極的に関わろうとはしなかった。そうであれば、明らかにそこには、安保理常任理事国入りを果たそうとする国家目標と、安保理常任理事国として果たすべき責務との間に齟齬があったと考えられる。その乖離を埋めたのが「自由と繁栄の弧」外交である。何となれば、同外交はユーラシアの自由と繁栄に向け日本が貢献していこうとするものであり、国連安保理常任理事国に求められるグローバルな安全保障責任を日本が担っていく意思を明確に表明したものであるからに他ならない。

(2) 欧州との協力強化—拓がる日本外交の地平

「自由と繁栄の弧」政策のもう一つの意義は、日米同盟およびアジア外交に続くもう一つの柱として、欧州との関係強化を掲げた点である。日本は冷戦直後から欧州との関係強化に乗り出し、2000年代を「日欧協力の10年」とするなど日欧関係の強化に努めてはきたが、目立った外交上の成果は得られてこなかった。そのような状況において、EUやNATOが安全保障上の重要性を認識してはいるが十分手が回らないユーラシアにおいて、日本がEUやNATOと協力関係を築いていく姿勢を明確にした意義は計り知れない。

それは、麻生外務大臣演説の副題がいみじくも「拓がる日本外交の地平」とあるように、欧州との関係強化によって日本外交の裾野に広がりをもたらされるからである。

ここでいう日本外交の裾野の広がりとは、まず第一に、冒頭で触れたように、主要アクターがグローバルな規模で展開する国際政治への日本の参入が可能となること、第二に、日米同盟や日露関係は、必要に応じて日欧関係を絡ませながら展開することができることである。日米同盟が日本外交の中核であることは言うをまたないが、だからといって両国の国益があらゆる分野において一致するなど有り得ない。その典型が京都議定書である。このような場合、日本はアメリカと直接交渉する以外に、日欧米の三角（トライラテラル）関係の中で交渉を進めることが可能となる。

この考え方は、対露関係において一層効果を発揮する。日本は中央アジア外交や黒海地域外交を展開する際、ロシアや中国のみならずEUやNATOと協力していくことが可能となり、マヌーヴァーの可能性が拡大する。とりわけエネルギー面でのロシアとの協力は日本にとって不可欠な要素であるが、EUも日本と同じ状況に置かれていることから、EUと協力しながらロシアに安定供給を促していくことが可能となる。

さらに、欧州との協力強化は、アジアにおける日本の威信や発言力の高揚に資するものである。かつてイギリスのブレア首相は、1998年12月のサンマロ英仏サミットに関して次のように述べた。「欧州との関係強化はイギリスの対米発言力を高め、他方アメリカとの『特殊な関係』は欧州におけるイギリスの発言力の高揚に繋がる」と。同じことが、日本の対アジア関係および対欧州関係にもあてはまる。欧州とアジア、就中欧州と中国との関係が益々緊密になってきているからに他ならない。

欧州諸大国の元首が北京詣でを急ぎ、EUが2005年春に対中国武器禁輸解除へと動き出す程にEUと中国との関係は強化されている。そればかりか、EUはASEMを介してアジアとの関係強化にも努めている。かかる状況において、日本が同じ価値を土台にEUおよびNATOとの関係を不動なものに発展させることができれば、日本は欧州—アジア関係においてイニシアティブをとることができるばかりか、欧州のみならずアジアにおける日本の威信や発言力を高めることができるのである。

（3）時宜に適った「自由と繁栄の弧」外交

「自由と繁栄の弧」外交の第三の意義は、同外交宣言が、国際状況から判断して如何に時宜に適った宣言であったかという点である。黒海地域は、ごく最近までヨーロッパ、中央アジア、中東という三地域の辺境にあった。それは、これら三地域が各々地域固有の問題を抱えて内向き志向になり、辺境に位置する黒海地域に目を注ぐ余裕がなかったからである。また、日本のみならず欧米諸国はこの地域への政治的関与に慎重であった。それは、

一つには、欧米諸国が、ロシアの民主化への期待から、バルトを除く旧ソ連邦地域を暗黙の内にロシアの勢力圏と認めたからであり、また一つには、ソ連邦時代が長かったことから、同地域の民主化に期待を寄せることが難しかったためである。

しかし、EUとNATOの同時東方拡大が状況を一変させた。同拡大の結果、NATOとEUは極めて不安定な西部新独立国家（ウクライナ、モルドヴァ、ベラルーシ [WNIS]）および南コーカサスと国境を接するに至り、自らの安全保障を高めるために、如何にして同地域を安定化し、ひいては欧州の安全を確保するかという問題に直面したからである。また、カスピ海から黒海を経て欧州へと至るエネルギー輸送ルートの重要性が、イラク紛争やロシアによる安定したエネルギー供給への不信等から、一層強く認識されるようになった。そして、イラク問題を抱えるアメリカは、グルジアやウクライナの民主化革命に触発され、この黒海地域を一層民主化させて、ここから中央アジア、さらには中東へと民主化を輸出できるのではないかと期待を抱き始めた。このようにして、ほとんど注目されることのなかった黒海地域が、一転して上記三地域を結ぶ「ハブ」としての重要性を持つようになったのである。

日本はかかる時期に黒海地域を自由と繁栄の地域にすべく尽力したいと名乗り出たわけであるから、まさに時宜に適った「自由と繁栄の弧」宣言であったと言えるのである。

（４）適した対象空間

四つ目の意義は、「自由と繁栄の弧」が対象とする黒海地域の適切性である。「自由と繁栄の弧」外交が目指すユーラシアの不安定地域、殊にバルトから黒海へと至る地域は、日本に寄せる好感度が世界で最も高い地域の一つであろう。それは、一つには、東欧諸国を長年にわたって支配蹂躪してきたヨーロッパ諸大国とは異なり、日本はこの地域を一度も支配したことがなく、侵略とか戦争とか忌まわしい経験がないためである。また経済摩擦などもない。それどころか、近年EUに加盟したポーランドやルーマニアなどにとっては、経済水準をEU基準に引き上げていかねばならないため、日本のようなEU以外の先進国との協力が不可欠である。

また、歴史的・地政学的に東ヨーロッパや黒海地域は「力の真空」地帯であったため、この地域の人々は、ロシアのみならずその他のヨーロッパ諸大国に対しても複雑な感情を抱いている。そのような所に全く新しいプレーヤーである日本が参入し、欧米諸大国のこの地域における影響力の中立化ないし分散化に資するわけであるから、ロシアのみならずドイツなど西欧諸国の影響力の増大に神経を尖らせる諸国民にとって、日本の到来は歓迎

すべきものなのである。

さらに、黒海地域は、欧米諸国との協力の場としても最適である。なぜなら、拡大後のEUとNATOが、ソフト・セキュリティーを高めるべく黒海地域において悪戦苦闘しているからである。この地域は、「凍結された紛争」、ロシアに過度に依存したエネルギー供給、権威主義体制の温存、汚職、闇経済、人身売買、武器密輸など問題が山積しており、欧米諸国だけで解決できるものでは到底ない。したがって、欧米が手を焼いているこの地域の安定化に日本が本格的に取り組んでいくことは、欧米諸国の日本に寄せる信頼度を高めこそすれ、疎まれることは決してない。かかる地域において日本が「自由と繁栄の弧」政策を展開して、欧州と協力して同地の安定化に貢献していくことは、黒海地域諸国に対して欧州近隣諸国政策（ENP）を展開しているEUからも、またグローバル化を目指すNATOからも、有意義なことと歓迎されるであろう。

加えて、「自由と繁栄の弧」外交は、これまで日本外交の「関心の真空地帯」であった空間を埋め、日本外交に連続性をもたらすものである。というのは、橋本龍太郎政権時代に日本はユーラシア外交を打ち出し、冷戦直後にバルカン復興へと乗りだしたが、この両地域の狭間に位置する黒海地域は日本外交の「関心の真空地帯」であり続けた。この日本外交の「関心の真空地帯」を埋め、日本外交に空間的連続性をもたらしたのは、他ならぬ「自由と繁栄の弧」外交なのである。

（5）ロシアの再帝国化阻止と民主化の促進

最近のロシアの動向を見ると、国内では権威主義体制の強化、対外的にはロシアの再帝国化への動きが益々顕著になっている。マスメディアの統制、エネルギー関連私企業に対する国家統制の強化、中央集権的連邦体制の構築、「凍結された紛争」のみならずエネルギー価格の引き上げや輸入禁止措置を介したグルジアやモルドヴァに対する引き締め強化などは、その氷山の一角である。同路線が継続されていけば、日本は軍事大国化する中国と独裁国家北朝鮮に加え、再帝国化するロシアを第三の不安定要因として抱えることになる。

このように指摘すると、冷戦思考だと批判されるかも知れない。しかし、ロシアの帝国主義的傾向は冷戦時代を遙かに超え、ロシア帝政時代にまで遡る。ソ連邦崩壊前の1989年11月初旬に初めてモルダヴィア・ソヴィエト社会主義共和国に足を踏み入れて以来、モルドヴァ情勢をつぶさに追ってきた筆者の目に常に映った光景は、ロシア政府の公式路線とは異なるロシア帝国主義の面影であった。それはロシア帝政時代からソ連邦時代を経

てエリツィン時代の二元外交へと受け継がれていき、プーチン政権になって一元化され、国家の公式路線に昇華されたのである。

このようなロシアの再帝国化への趨勢が世界の安全保障、ひいては日本の安全保障を脅かすものであることは一目瞭然であるが、かかる傾向に歯止めを掛けるための一つの最善策がC I S諸国を安定した独立国家に仕立て上げることである。そうなれば、ロシアは再帝国化への夢をたたれ、民主化へと歩まざるを得なくなるからである。

この作業が至難の業であることは想像に難くないが、楽観的な要素も存在する。それは、一つには、ペレストロイカ末期から我々が目にしてきたロシアの民主勢力の存在であり、もう一つは、日本のみならず、ロシアの周辺国すべてが民主的で繁栄し安定したロシアの到来を望んでいることである。したがって、日本が「自由と繁栄の弧」政策を掲げて黒海からカスピ海地域の自由と繁栄の創造に着手し、同地域の国民国家建設を推進すべく具体的な諸政策を打ち出すことができれば、同諸国の協力を得ることはそれ程難しいことではない。しかも、ロシアとの関係を最優先するフランスなどを除き、欧米諸国は殆ど例外なくロシアの民主化と安定を望んでいるので、日本のユーラシアにおける「自由と繁栄の弧」政策は、アメリカやスカンディナヴィア諸国のみならず、「新しいヨーロッパ」諸国に賞賛を以て迎えられることであろう。

(6) 「自由と繁栄の弧」外交宣言の意義

麻生外務大臣が「自由と繁栄の弧」外交宣言を発し、その目的がかつてのように欧米に対抗するためにユーラシアを日本の支配下に置こうとするものではないとの姿勢を明確に打ち出したことは、対日不信感の払拭につながるばかりか、日本外交を論理的に説明するための礎を提供するものでもある。

しかし、それでも尚日本の新しい外交路線に不信を抱く国が出てきた場合、麻生外相演説はそれら異論を唱える国に対する反論の根拠となりうるものであり、さらに言えば、日本外交を正当化するための理論武装ないしイデオロギー的正統性を提供するものである。

同外交宣言が果たす重要性は、1964年4月のルーマニア自主外交宣言が果たした役割を想起すれば一層鮮明になる。第二次世界大戦後自らの意志に反してソヴィエト・ブロックに組み込まれたルーマニアは、米ソデタントと中ソ論争という国際環境を巧みに利用して、1960年代はじめに対ソ自主外交に踏み切った。その際、同国はまず「自主外交路線」を高々と宣言して理論武装し、それを論理的礎にしてソ連の圧力を払いのけながら、自主外交を展開していったのである⁽¹⁾。

II. 「自由と繁栄の弧」の概念整理と問題点

前章では、「自由と繁栄の弧」外交がユーラシアの安定に寄与する外交であると共に、如何に日本の威信と発言力の向上にとって有意義な外交であるかについて概観した。しかしながら、理念上如何に有意義な外交であっても、具体的に実現できなければ絵に描いた餅で終わってしまう。そこで、次なる問題として、如何なる「自由と繁栄の弧」外交を展開し、具体的な成果に結びつけていくかが問われねばならない。

しかし、同問題について具体的に考える前に、まず「自由と繁栄の弧」政策に含まれる三つのキーワード—「自由」「繁栄」「弧」—について概念整理をし、「自由と繁栄の弧」外交が如何なる問題を孕んでいるのかを予め明らかにしておく必要がある。これら三つの概念は、「対象とする地域」である「弧」と、同地域をどのような状態に導いていくのかという「最終目標」としての「自由と繁栄」に大別される。

1. 対象地域

まず「自由と繁栄の弧」外交が対象とする地域であるが、これについては2006年1月30日の麻生外相演説でおおよその輪郭が描かれ、2007年3月12日の同外相演説「自由と繁栄の弧について」においてより具体的な輪郭が描かれた。同演説によると、「弧」の対象地域は、北欧五カ国～バルト三カ国～中・東欧～GUAM（グルジア、ウクライナ、アゼルバイジャン、モルドヴァ）諸国とその周辺一帯、すなわち黒海地域～中央アジア～トルコ・中東～アフガニスタン～インドなど南アジア～CLMV（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ヴェトナム）などインドシナ半島～朝鮮半島～モンゴルというユーラシア大陸の外周に沿った地帯とされる。そこには、オーストラリアやニュージーランドも含まれる。

ただ、こうなると、上記諸地域のうち、①どの国ないしどの地域が日本の支援対象国なのか、②どの国ないしどの地域が「自由と繁栄の弧」の創造に向け日本と協力してくれる国なのか、あるいは③どの国ないし地域が双方のカテゴリーに属するのかが不明確である。勿論、このようなことは各国をランク付けするような印象を与えかねないので、大臣演説において明らかにすべき事柄ではないが、しかし実際に「自由と繁栄の弧」外交を進めていく場合、この三つのカテゴリーを明確に区別しておく必要がある。さもなくば、支援戦略を立てる時、少なからぬ混乱が生じよう。

そこで、例えば以下のような分類を念頭に置いて、「自由と繁栄の弧」戦略を立てるこ

とが妥当であろう。

①支援対象国

WNIS（西部新独立国家＝ウクライナ、モルドヴァ、ベラルーシ）

南コーカサス

中央アジア

西バルカン（クロアチア、セルビア、モンテネグロ、マケドニア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、アルバニア、国連安保理決議1244下のコソヴォ）

中東

アフガニスタン

CLMV（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ヴェトナム）

モンゴル

②支援対象国兼支援協力国

バルト諸国

中欧

東バルカン（ルーマニア、ブルガリア）

西バルカン（スロヴェニア）

トルコ

インド

③支援協力国

スカンディナヴィア諸国

EU

NATO

アメリカ、カナダ

オーストラリア、ニュージーランド

2. 「自由」と「繁栄」

さて、もう一つの下位概念は「自由と繁栄」であるが、同概念は少なくとも三つのカテゴリーに属する問題を包摂している。第一は、「自由」および「繁栄」が各々具体的に意味するものは何か、換言すれば、「自由」と「繁栄」の名の下で、日本が対象国（地域）において何を具体的に実現しようとするのかという問題である。第二は、「自由」と「繁栄」の双方を均衡を取りながら実現していくべきなのか、あるいは前者ないし後者に力点

を置くべきなのかという問題である。この問題は、さらに、「地域」と「時間」の両軸を加えることで、次のような設問へと広がっていく。すなわち、「自由」と「繁栄」を地域の特質を無視して一律に適用していくのか、あるいは地域の特徴を精査して、①両者の均衡、②前者重視、③後者重視とするのか。さらに「時間軸」を加えると、①同時に双方の均衡をとりながら推進していくのか、②はじめ前者を重視し、ある段階に達したら後者を導入する、あるいは後者に重点を移すのか、あるいは③②を逆の時間差で進めていくのか、という設問に逢着する。

しかし、「自由」と「繁栄」の均衡の問題は、どちらを強調するかで日本が重視すべき対象国が変わってくるため、日本外交のグランドストラテジー全体の中で相対的に位置づけながら慎重に進めていく必要がある。これが第三の視点である。つまり、我々は、「自由」と「繁栄」が、往々にして二律背反の関係にあることを、予め肝に銘じておく必要がある。この点を配慮しないで「自由と繁栄の弧」外交を展開した場合、欧米およびユーラシア地域双方からバッシングを受けかねない。

第一の問題については、現地の状況を踏まえた必要性、日本の支援態勢、国際社会の支援態勢などを勘案して、早急に具体的な戦術を構築していくことが必要になる。

第二の問題については、「自由と繁栄の弧」政策が欧米との協調関係を重要な狙いとしていることを想起すれば、「自由」という価値観を捨て去ることはできない。それを捨て去れば、欧米諸国と衝突する危険性さえ生じてくるからである。実際、ヨーロッパにおける対中国批判の一つは、中国が無条件で行う援助政策に向けられている。中国が自国の経済力を生かして、権威主義国家や権威主義的リーダーに対して大規模な経済支援を無条件で行うため、欧米の条件（コンディショナリティー）付き支援が期待した効果を上げられないというのが、欧米諸国の主張である。

しかしながら、「自由」ばかりを強調すれば、「自由と繁栄の弧」は欧米の二番煎じではないかと揶揄されかねない。ウクライナのある国際政治学者は、欧米は確かにウクライナの民主化支援は施してくれたが、その後の「繁栄」のための支援が遅れたため、改革派は議会選挙で敗退の憂き目を見ることとなったと指摘する。2006年3月のウクライナ議会選挙に関するこのような見解がどれ程妥当なものかは慎重な検討を要するが、既に1960年代半ばの段階で、発展途上国においては民主化よりも制度化の方が重要であるとの主張がなされていたことは注目に値する。かのサミュエル・ハンティントン教授は「政治発展と政治的衰退」という論文の中で、第三世界の課題は動員（Mobilization）ではな

く制度化（Institutionalization）にあると明快に指摘したのであった⁽²⁾。

およそ40年前の指摘ではあるが、「凍結された紛争」を抱える黒海地域の旧ソ連諸国にとっては極めて示唆的である。確かに、トランスニストリア⁽³⁾、南オセチア、アブハジア、ナゴルノ・カラバフなど「未承認国家」を抱えるモルドヴァ、グルジア、アゼルバイジャンの国民創造（ネーション・ビルディング）と国家建設（ステート・ビルディング）を支援し、如何に安定した国民国家を創設するかは焦眉の課題である。大統領府、政府、議会の間で権限をめぐる争いが絶えず、極めて不安定な政治過程にあるウクライナにとっても、制度化の問題は第一義的優先課題となっている。ウクライナでは、憲法規定が不明確なことと、大統領と内閣を構成する政党が異なる所謂二重権力（コヒビタシオン）状態にあるため、2006年夏に新政府が誕生して以来、権限をめぐる三権力機構の間で対立が続いてきたのである。

以上から、欧米諸国との連帯強化という点で「自由化」に専心しなければならないことは言うまでもないが、同時に、日本モデルの創造および発展を目指して、繁栄を介した安定化にも貢献しなければならないという結論に到達する。

さて、ここで「繁栄」にも重点を置いた日本モデルに言及したが、もし日本が「自由と繁栄の弧」外交において、独自のコンディショナリティー・モデルを開発し成功を収めることができれば、欧米、殊にEUの賞賛を得られるであろう。というのは、EUは東方拡大によってはからずも新近隣諸国となったWNI Sや南コーカサス諸国の安定性を確保するために、コンディショナリティーを盛り込んだ欧州近隣諸国政策（ENP）に着手したが、決定打を欠くためその成否に確信が持てないでいるからである⁽⁴⁾。すなわち、EUは2004年の東方拡大で成功したコンディショナリティー・モデルをこれら旧ソ連圏諸国にも適用したいのであるが、中・東欧に差し出したEU加盟切符をアメとして用いることが最早困難なため、そのような決定打を欠いたENPが成功するかどうか自信を持ってないのである⁽⁵⁾。したがって、日本が独自のコンディショナリティー・モデルの開発に成功すれば、日本はEUが試行錯誤の段階にある黒海地域の自由と繁栄、ひいてはユーラシアの平和と安定に寄与することができるのである。

Ⅲ. 黒海国際関係の現状

以上で、「自由と繁栄の弧」外交は、日本が国際社会において威信と発言力を高め、ひいては日本の影響力を行使していくために不可欠な外交であること、そして、同外交は、

理論面においてもまた実際の政策面においても複雑な問題を孕んだものであることが理解できた。そこで、我々が次になすべきことは、そのような特徴を有する「自由と繁栄の弧」外交を黒海地域で具現化していく方法について検討することであるが、そのためにはまず黒海国際関係の特徴および構造についておおよそのイメージを掴んでおくことが肝要であろう⁽⁶⁾。

1. 黒海地域とは？

欧州では「広域」という言葉を加えて、広域黒海地域(Wider Black Sea Area)と呼ぶのが一般的である。それは、沿岸国のみならず黒海付近一帯に位置する国々をも含めて、黒海地域と見なすからである。広域黒海地域にどの国を入れるかについて定説があるわけではないが、ここでは便宜上「黒海経済協力機構(BSEC)」加盟国からなる地域としよう。それは六つの黒海沿岸諸国(ロシア、ウクライナ、グルジア、ルーマニア、ブルガリア、トルコ)と、アゼルバイジャン、アルメニア、モルドヴァ、ギリシャ、アルバニア、セルビアを加えた12ヵ国で構成される。したがって、広域黒海地域とは、ロシア、西部新独立国家(WNIS)、南コーカサス、バルカンからなる地域ということになる。

2. 黒海地域の特徴概観

広域黒海地域の特徴は、まず多様性に富んでいることである。領土および人口は大国のロシア、ウクライナ、トルコから小国のグルジアやモルドヴァまでまちまちである。また、宗教は、ギリシャ、スラヴ諸国、ルーマニア、グルジアなどは正教、トルコ、アゼルバイジャンなどはイスラム教、アルメニアは独自のアルメニア教会を信仰する。

とはいえ、黒海をめぐるのは、古代ギリシャ時代から現代に至るまで様々な人々や文明が行き交いしてきたのであり、それら交易や文明の交わりを通じて黒海地域と呼べる緩やかな地域的紐帯が発達してきたとしても不思議はない⁽⁷⁾。それ故、黒海地域をNATO加盟国とワルシャワ条約機構(WTO)加盟国に二分していた冷戦が終焉すると、黒海地域を結ぶ地域組織が創設されはじめた。代表的な地域組織としては、黒海経済協力機構(BSEC)、黒海フォーラム、GUAM、民主的選択共同体(CDC: Community of Democratic Choice)などがある。BSECは経済発展を目的に1992年にトルコのイニシアティブで創設された機構であり、他方黒海フォーラムはルーマニアが音頭をとって2006年6月にブカレストで組織されたフォーラムである。また、GUAMはグルジア、ウクライナ、アゼルバイジャン、モルドヴァの頭文字から命名された組織で、エネルギーの自立化や経

済発展を目的に1997年に設立された。他方、CDCはウクライナ、グルジア、リトアニア、ルーマニアがイニシアティブをとって2005年に組織されたもので、バルトから黒海を経てカスピ海へと至る地域の民主化促進会議である。GUAMとCDCの共通点は、親欧米志向が色濃く反映された組織である点にある。

黒海地域の最大の特徴は、第一にカスピ海から欧州へと続くエネルギー輸送ルートに位置すること、第二に「凍結された紛争」と呼ばれる、モルドヴァ共和国東部のトランスニストリア（日本語では「沿ドニエストル」と訳されている）、グルジア西部のアブハジアと北部の南オセチア、アゼルバイジャンのナゴルノ・カラバフ問題を抱えていることである。そして、第三に、2003年から2004年に掛けてバラ革命やオレンジ革命が起きて、同地の民主化に向けた潜在性が注目されるようになり、第四に、米露の軍事競争が激しさを増している点である。これら諸点については次節で概観しよう。

3. 黒海国際関係の構造

黒海国際関係の構造的特徴は、同地域が諸帝国ないし諸大国の「狭間の地政学」に位置してきたという点にある。そして、上記2で指摘したこの地域の不安定性は、すべてこの「狭間の地政学」に由来すると言っても過言ではない。かつてこの地はサファヴィー朝イラン、オスマン、ロシア帝国や、ロシア、プロイセン、ハプスブルグ、オスマン諸帝国の「狭間」に位置した。また冷戦期は東西二極対立の最前線に位置し、冷戦直後暫くは「力の真空」地帯となったものの、やがてこの「力の真空」地帯を巡ってEU/NATOとロシアが綱引きを開始した。そして、2004年春のEU/NATO同時ビッグバン拡大以降、この両者の綱引きは場所を東に移して続けられてきたのである。

そのメカニズムを概略すれば以下のようになる。まずEUとNATOは西バルカン（旧ユーゴスラヴィアとアルバニア）とWNIS/南コーカサスを区別し、前者にはEU/NATO加盟を前提とする「安定連合プロセス」（SAP）および「加盟行動計画」（MAP）をそれぞれ適用した。そして、後者には加盟を前提としない、ENPおよび「加盟のための強化された対話」ないし「個別パートナーシップ行動計画」（IPAP）をそれぞれ適用してきた⁽⁸⁾。ところが、いくら加盟を前提にしないとは言え、EUおよびNATOの黒海地域への影響力がこれらのプログラムを介して増していくことは避けがたい事実であり、同地を自らの勢力圏と見なして「近い外国政策」を断行してきたロシアは、かかる欧米の影響力が増す前に自己の勢力圏を決定的なものにしようと行動に出た。それが2003年11月のトランスニストリア問題に関するコザック・メモランダムであり、翌年

末のウクライナ大統領選挙へのプーチン大統領による直接的関与であった⁽⁹⁾。

黒海地域をめぐる欧米とロシアの綱引きは、エネルギー輸送ルートや「凍結された紛争」、さらには民主化をめぐっても展開された。欧米、就中アメリカはロシアとイランを通らない石油パイプラインとしてバクー―トビリシ―ジェイハン（BTC）パイプラインを建設し、現在同ルートに沿ってガスパイプラインが建設中である。他方、EUはトルコからバルカンを経て欧州へと至るナブッコ（NABUCCO）ガスパイプラインを建設する予定でいる。また、ウクライナはロシアへのエネルギー依存を軽減する目的でオデッサ―ブロディ石油パイプラインを建設したが、ロシアが石油を北から南に逆流させることに成功した。現在ポーランドとウクライナの間で、再び南から北へと石油を流すオデッサ―ブロディ―グダンスク・パイプラインについて協議が行われている。これに対し、ロシアはトルコとブルーストリーム・ガスパイプラインを建設し、現在バルト諸国を経由しないで北海を通して直接ドイツへと至る、北欧ガスパイプラインがロシアとドイツによって建設されている。

また、ロシアは「凍結された紛争」を人工的に作り上げることで、モルドヴァやグルジアのロシアへの従属を強要してきた。トランスニストリアを例に挙げれば、ソ連邦時代末期、当時ソ連邦最高会議幹部会議長であったルキヤノフが時の内務大臣や検事総長らに書簡を送って、「プリドニエストロヴィエ」（沿ドニエストル）独立国家を樹立するよう命令を下した⁽¹⁰⁾。そして、1992年3月にトランスニストリアとモルドヴァ政府の間で武力紛争が生じると、トランスニストリアに駐留していたロシア第14軍やコサック部隊が支援に加わり戦闘を有利に進めた。そして、同年7月にモルドヴァのスネグル大統領とロシアのエリツィン大統領との間で停戦協定が調印され、同協定にしたがって「ロシア平和維持軍」がモルドヴァとトランスニストリアの間に割って入ることで、トランスニストリアの「独立」と同地のスミルノフ親露政権の温存が図られてきたのである。

トランスニストリアのリーダーが五者協議（OSCE、ロシア、ウクライナ、モルドヴァ、トランスニストリア代表）において非妥協的姿勢を崩そうとせず、常にトランスニストリアの独立ないしモルドヴァとの国家連合を一貫して主張してきた背景には、ロシア軍の駐留とそれに支えられたロシアの支援が大きく作用していた。紛争を「凍結」状態に据え置くことができれば、モルドヴァもグルジアも鍵を握るロシアに依存せざるを得なくなる。そればかりか、欧米がかかる不安定な国に投資などするはずもないことから、これらの国は経済発展を達成できず、その結果ロシアへの従属状態が恒久化するのである。ロシアがトランスニストリア問題など黒海沿岸地域の紛争を「凍結」したまま据え置いてきた

のは、以上の理由による。

これに対し、欧米諸国はバルトで見せたような積極的な介入は控え、暫くの間OSCEや国連の調停に任せてきたが、EUやNATOの東方拡大によって同諸国が両機構の新近隣諸国になったことから近年漸く重い腰を上げ始めた。トランスニストリア指導部に対するヴィザの発給禁止、トランスニストリア問題担当EU特使の派遣、五者協議枠へのEUおよびアメリカのオブザーバー参加、トランスニストリアとウクライナ国境へのEU国境監視使節（EUBAM）の派遣などがその一例である。その結果、OSCE外相会議において、最近欧米とロシアの間で対立が目立つようになったが、それは「凍結された紛争」をめぐる双方の主張がかみ合わなくなったためである⁽¹¹⁾。

欧米とロシアは、民主化をめぐるでも対立を深めている。民主党国際研究所（NDI）、共和党国際研究所（IRI）、ソロス財団などがウクライナ、グルジア、モルドヴァなどで民主化支援活動を展開し、現地NGOが育成されていった結果、バラ革命やオレンジ革命が起きた。そして、これら民主化ドミノによって誕生したグルジアのサーカシヴィリ政権とウクライナのユーシェンコ政権がGUAMの活性化やCDCの創設に尽力したため、「新しいヨーロッパ」諸国と共に民主化を地域ぐるみで推進していこうとの気運が盛り上がった。これに対し、ロシアは海外から寄せられるNGOに対する資金援助規制法を採択して、欧米の影響力による民主化促進に歯止めを掛けたが、この手法は他の権威主義国家に受け継がれていった。

その結果、黒海地域は、NATOやEU加盟を目指して民主化を推進しようとするウクライナ、グルジア、モルドヴァなどのグループと、それに対抗するロシア、ベラルーシ、ウズベクなどによる権威主義的グループに分化されていった。そのような状況において、ロシアはエネルギー価格を大幅に引き上げたり、「凍結された紛争」地帯で実施された独立を問う住民投票を支援するなどして親欧米諸国に揺さぶりを掛け、モルドヴァやグルジアに対してはワインなど食料品に対する禁輸措置まで採るに至った。

それにもかかわらず、グルジアのサーカシヴィリ政権はこれらロシアの圧力に屈することなくNATO/EU加盟を目指して相変わらず意気盛んであるが、ウクライナではオレンジ連立内閣の組閣が不成功に終わり、同国のNATO加盟に陰りが見え始めた⁽¹²⁾。ロシアはウクライナを単一経済圏に繋ぎとめることで、同国のEU/NATO接近に歯止めを掛けようとしており、ウクライナの最近の政治動向はGUAMやCDCの行方に深刻な影響を及ぼし始めた。

黒海地域におけるもう一つの対立軸は米露軍拡競争である。米軍は2005年12月に

ルーマニアの黒海沿岸に位置するコガルニチャヌ空軍基地の共同使用权を獲得し、2006年4月にはブルガリアの三つの軍事基地を使用する権利を得た。そして、2007年に入ると、アメリカはミサイルを中欧に配備しようとして関係各国と協議に入った。その他、アメリカは、ウズベキスタンおよびキルギスタンは言うに及ばず、アゼルバイジャンとも基地協定を締結して同国の軍事基地使用权を獲得した⁽¹³⁾。また、ロシア軍が駐留するグルジアではさすがに軍事基地の使用は控えたものの、アメリカは2002年から同国軍隊の訓練に着手した。他方、ロシアはウクライナ、モルドヴァ、グルジア、アルメニアなどに、合法的ないし非合法的に軍隊を駐留させ、1999年のOSCEイスタンブールサミット決定を無視してトランスニストリアに自国軍隊を駐留させ続けている。

IV. 「自由と繁栄の弧」戦略

1. 一般的戦略

(i) 日本のプレゼンスの確立

外交革命と呼ぶに相応しい「自由と繁栄の弧」政策に乗り出した以上、何はともあれまず第一に、同政策に掛ける日本の意気込みを世界に向けてアピールしていくことが肝要である。それには、同目的に適った広報活動を大規模に展開する必要があるだろう。

①大使館の態勢整備と新規開設

そのためには、「自由と繁栄の弧」政策の実現に向け、日本大使館の整備と充実化をはかることが求められる。また、日本大使館が置かれていない国には、新たに大使館を開設することが必要であろう。中国はソ連邦崩壊後直ちにCIS諸国すべてに大使館を開設し、自国のプレゼンスをいかに発揮してきた。ところが、中国に比して日本は、モルドヴァは在ウクライナ日本大使館が、グルジアとアルメニアはアゼルバイジャンの日本大使館が兼轄してきたのである。前者については②で触れるが、後者については、予算上の制約があるから、日本の成功モデルとなりうるような国を地域毎に1～2ヵ国選択し、優先順位の高い国から順次大使館を開設していくことが現実的と思われる。

時折近隣諸国の日本大使館から外交官が現地へ赴き、日本の支援策などについて語るだけでは些か心許ない。現地における毎日の恒常的な外交業務があつてこそ、現地の政治エリート、財界、マスメディアとのコミュニケーション網が築かれ、現地国民との意思疎通がスムーズにいくのである。また、催し物やパーティーの席上での、当地外交団との絶え

間ない会話や情報交換こそが、現地情勢の的確な把握を可能にするし、国際社会における日本の存在価値の高揚に繋がるのである。

できれば現地語に堪能で、現地の歴史や事情に精通した大使自らが、現地のマスメディアや講演会などを通じて日本の存在をアピールするよう尽力すれば、現地国民の日本に抱く好感度は一層高まるであろう。また、欧米各国は日本の専門家層の厚さに敬意を表するであろう。そして「自由と繁栄の弧」政策を推進していく過程で、日本が成功例を積み上げていけば、上記大使や外交官の能力と相俟って、現地外交団コミュニティーにおける日本の存在感はさらに増すこととなるし、日本のイニシアティブに耳を傾ける諸国が増えていくであろう。このような積み重ねによって、日本は国際社会において尊敬され、日本の発言が国際社会において受け入れられるようになっていくのである。

②広報活動の展開

また、広報活動を軽視すべきではない。この技術に疎ければ、いくら多くの支援を施そうとも日本の努力が正当に評価されることはない。国民の血税を基に行われる支援である故、そのようなことが許されるわけではない。しかし、逆に、広報活動に長けていれば、実際の支援以上に高い評価を現地国民から受けることも可能であろう。

そこで、「自由と繁栄の弧」政策を日本の新しい外交路線としてアピールするために、まず、

- (a) 「自由と繁栄の弧」(“Arc of Freedom and Prosperity”、以下AFPと略)担当官を各大使館に置く(例えばAFP担当参事官など)。

しかし、これは必ずしも新たな人員増を意味するものではなく、現存の態勢の中でも可能である。つまり、各大使館にAFP担当の肩書きを担う責任者を一人任命し、名刺の肩書きにAFP担当官と書き込むだけで、日本のAFPに掛ける意気込みは伝わるはずである。名刺にはそれだけの宣伝効果があろう。

- (b) AFP対象地域に充当されるODAは、ODA-AFPとする。

このようにすれば、宣伝効果に加え、予算上AFPにどれ程つぎ込んでいるかをアピールできる。

ただ、アピールできない程度の予算配分の場合は逆効果になるので、状況に応じた適切な判断が求められる。

- (c) 日本が行うすべての行事を、AFPの枠組みに位置づけて行い、その成果を記録に残していく。外務省のホームページで公表できれば、さらに効果的であろう。

(d) A F Pに関連した講演会、セミナーなどを現地にて開催する。

草の根無償支援など日本国民の税金で行われる支援について現地国民に尋ねても、大抵の人はその事実を知らない。かなり大がかりな規模で、日本がA F Pに乗り出した事実を現地国民に理解してもらう必要があるのではないか。そのためには、余り遅くならない時期に、A F P開設式典なるものを現地マスメディアやNGOの協力を得て大規模に開催する必要がある。

例えば、モルドヴァの知識人達は、日本のA F P開設式典を華々しく行うことに賛同してくれており、協力を惜しまないとの励ましの言葉を頂いている。

言うまでもなく、その後内容の伴った支援策が続くことが条件ではある。

(ii) 総合外交の展開

一国の民主化と経済発展を実現していくためには、言うまでもなく、あらゆる分野を包摂した発展戦略が必要となる。それには外交官だけでは到底対処できないので、各分野に深い知識と経験を持つ専門家が加わる必要がある。アメリカ大使館員に尋ねたところ、海外駐在員に占める外交官の比率はごく僅かであり、他省庁や米国国際開発庁(U S A I D)などから多数の専門家が大使館に派遣されているとのことであった。法整備、人権、農業、経済発展、医療、保健衛生、教育、テロ対策など多方面にわたる専門家が参加した形の総合外交を、日本も展開していく必要があるのではなからうか。そして、そのようなA F P総合外交の全体的な調整を担うポストが、既述したA F P担当官という想定になる。

(iii) 外務省内機構改革

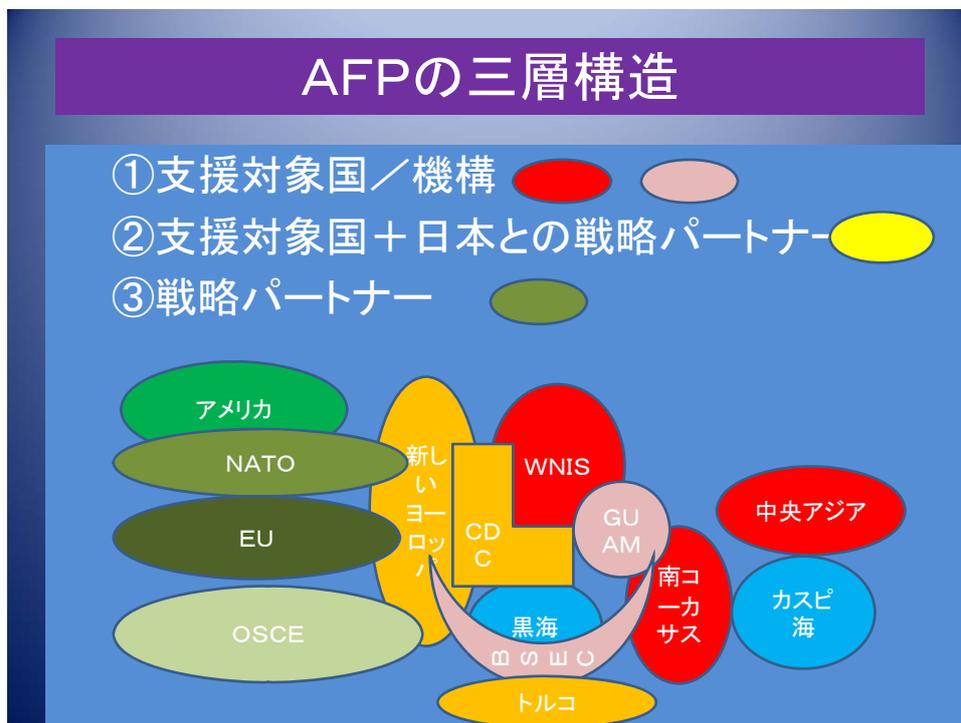
近年外務省の機構改革が行われたことは熟知しているし、その結果同省の機構が現実の国際政治により近づいたことも評価している。とはいえ、対黒海政策を包括的に推進しようとする場合、諸々の不都合が生じることもまた事実である。例えば、黒海地域の諸国家がいくつかの部局に分かれて管轄されているため、統一的な対黒海政策を打ち出すことが難しい。とりわけ、トルコが欧州局ではなく中東局に属していることが、大きな阻害要因になっている。改善の余地が残されていると言えよう。

2. A F Pの対黒海戦略

(i) 総合戦略

黒海戦略を効果的に推進していくためには、A F Pの対象国を三つのグループに分類し、

それらの相互作用を通じて、AFPを多角的・体系的に進めていくことが肝要である。ここで言う三つのグループとは、①日本から一方的に支援を享受する国ないし地域機構、②日本からの支援も受けるが、同時に日本と協力して黒海地域の自由と繁栄に貢献する国ないし地域機構、③日本と協力して黒海地域の自由と繁栄のために貢献する国ないし機構である。具体的には、①はWNIS、南コーカサス、GUAM、BSEC、西バルカン、②はバルト諸国、中欧、東バルカン、トルコ、CDC、③はスカンディナヴィア諸国、ドイツ、アメリカ、イギリス、EU、NATO、OSCE、欧州審議会などを言う。



つまり、①を重点支援対象国ないし機構に指定してAFP政策を進めていくが、日本の知識や人材だけでは不十分なため、現地事情に明るく且つ積極的に「東方外交」を進める②グループの協力を仰ぐ。ただ、②はEUおよびNATO加盟を果たしたとはいえ、まだ他の加盟諸国の水準に到達していない国々であるため、②に対してもそれなりの支援を惜しまないこととする。そして、②の後ろに控える③グループの協力をさらに得て、AFPの一層の効果を高めていく。

かかる総合戦略において②グループが果たす役割は殊の外重要であるが、同グループ諸国の国益と「自由と繁栄の弧」外交が目指す目標とが一致するため、信頼のおけるパートナーと考えて良い。それは、②グループの「新しいヨーロッパ」諸国が、自らの安全保障

を高めるため「東方外交」に余念がないことから、日本のAFPを諸手をあげて歓迎し、日本との協力を惜しまないと考えられるからである⁽¹⁴⁾。では何故彼らは「東方外交」を展開するのであろうか。それは、第一に、自らのソフトセキュリティーを確保せんがためである。つまり、「新しいヨーロッパ」諸国がEUおよびNATOの東端に位置する限り、彼らは不安定なWNISと直接国境を接することとなり、ソフトセキュリティー上の危険と常に対峙することとなる。そこで、彼らはEU/NATOの東端に位置する危険性から逃れるために、WNISの民主化および市場経済化を図ることで同諸国をEU/NATOへと接近させ、ゆくゆくは同諸国をEU/NATOに加盟させようとするのである。これが彼らをして東方外交へと駆り立てるのである。ちなみに、この論理は、かつてドイツをEU/NATO東方拡大の牽引車に駆り立てた論理と同じである。「新しいヨーロッパ」を東方外交へと誘う第二の理由は、彼らが伝統的に抱き続けてきたハードセキュリティー上の不安である。つまり、「新しいヨーロッパ」諸国は冷戦終焉後の今も尚ロシアを潜在的脅威の源泉と考えている。それ故、彼らは自国がロシアと直接対峙しないよう、彼らとロシアの間に位置するWNISをEUおよびNATOに加盟させることで、緩衝地帯を設けようとするのである。

このように、「新しいヨーロッパ」諸国が進める「東方外交」は強い動機に支えられているので、日本は信頼できるパートナーとして「新しいヨーロッパ」諸国に協力を求めることができると考えられる。しかも、彼らのWNISに関する知識や、WNIS諸国との間に敷かれたネットワークは殊の外重要である。彼らの持つそのようなノウハウや、諸々のレヴェル—政治エリート、民主化NGO、企業、研究機関などに敷かれたネットワーク網は、日本のAFP政策にとって極めて有益な財産となるであろう。

そこで、日本は、これら②の「新しいヨーロッパ」諸国と協力しながら、WNIS、南コーカサス諸国、さらにはGUAMを支援していくことになるが、この構図はまさにCDCの枠組において実現され得る。何となれば、CDCはGUAM参加国のみならず、「新しいヨーロッパ」諸国によって構成されているからである。しかも、オブザーバーとして、アメリカ、EU、その他のヨーロッパ諸国が加わっていることから、CDCの中には、②と③の協力を得ながら①の民主化を促進できる構造が既にビルトインされていると考えられる。

ところで、②に関してはトルコの存在を忘れてはならない。黒海はロシアとトルコの海と言われる程、黒海におけるトルコの影響力は大きいからである。とりわけ、トルコがNATO、EU、アメリカという外部勢力の黒海地域への浸透に神経を尖らせ、1990年

代後半からロシアとの協力関係を深めてきた点に留意すべきである。例えば、NATOが地中海で展開する「アクティヴ・エンデヴァー」作戦を黒海まで延長しようとのルーマニアなどの提案に対し、トルコはロシアの孤立化とモントルー条約を盾に異を唱えた。その結果、トルコ主導で作られた黒海海洋協力タスクグループ (Blackseafor) が、テロリストなど安全保障に関する情報をNATOと交換することで折り合いがついた。

トルコが欧米の黒海参入に反対する一つの理由として、欧米の到来が黒海地域の勢力均衡を崩し、ひいては欧米とロシアとの対立が高じて地域の不安定化をもたらすと指摘する向きがある⁽¹⁵⁾。しかし、トルコにとってそれ以上に深刻な理由は、欧米の黒海地域への参入が、黒海地域におけるトルコのリーダーシップを損なう危険性を孕んでいることにある。また、地政学的に見た場合、トルコは欧州、中東、コーカサスおよび中央アジアの接点に位置するが故に、欧米にのみ傾斜することなく、これら諸地域すべてを視野に入れた全方位外交を展開する必要があるし、またその可能性をも秘めている。そして、この全方位外交は、トルコの死活的利益をめぐる欧米諸国との国益や見解の相違によって、殆ど避けがたいものとなった。アメリカのイラクへの介入は、一歩政策を誤ればクルド独立国家の誕生へと繋がりがねず、それはひいてはトルコの領土保全を危機的状況に陥れることになる。また、キプロス問題やアルメニア人ジェノサイド問題に関する欧米との齟齬は、欧米諸国との一枚岩的同盟の危険性をトルコ人に想起させるに十分であり、かかる認識は既に1960年代半ば以降トルコ人政治エリートの間で共有されてきたものである。さらに、欧米が主張する民主化に関しても、トルコの現状にそぐわない点が少なからず存在する。このようなことから、トルコは、アメリカやNATOの同盟国であり、またEU加盟を標榜しているにもかかわらず、同時に自主独立の多角外交を推進せざるを得ないのである。

その結果、欧米との均衡を図るために、トルコは1990年代後半からロシアとの協調関係を強化し始めた。トルコとロシアは1997年12月にブルーストリーム・ガスパイプライン建設で合意し、2002年には戦略的ユーラシア行動計画を締結した⁽¹⁶⁾。

このようなことから、黒海地域において日本のAFPが成功するか否かは、偏にトルコをAFPに取り込むことができるかどうかにかかっていると断言しても過言ではない。そして、その可能性は十分残されている。なぜなら、トルコがロシアと協調路線を歩んでいるとは言っても、それは欧米との間で均衡をとろうとするが故のことであり、目的がロシアとの一枚岩的な同盟関係を締結することにあるわけではないからである。したがって、トルコは黒海における勢力均衡という観点から、ロシアとウクライナの間でも均衡をとろう

とするであろう。そうであれば、日本のA F P政策は黒海の勢力均衡を促す要因として、トルコに歓迎されるものと考えられる。したがって、日本は「新しいヨーロッパ」諸国のみならず、トルコとも足並みを揃えながら対黒海政策を進めていくことが求められているのである。

さて、この②グループを外側から囲むように位置するのが③グループであるが、そのうち特に重要なアクターはアメリカ、ドイツ、そしてイギリスである。ラムズフェルド元国防長官がいみじくも述べたように、アメリカは「新しいヨーロッパ」諸国が最も信頼を寄せる同盟国である。では何故「新しいヨーロッパ」諸国がアメリカとの同盟に固執するのかと言えば、彼らは今も尚ロシアを最大の脅威の源泉と見なしており、そのハードセキュリティーを保障してくれるのがアメリカとNATOだけであると考えているからである。EUが展開する欧州安全保障・防衛政策（E S D P）はハードセキュリティーには役に立たない、というのが彼らの共通した認識である。そこで「新しいヨーロッパ」諸国は、アメリカと密接に協力しながら、バルト海から黒海へと至る地域に、彼らに好都合な安全保障環境を構築しようと努めるのである。それがルーマニア軍事基地の米軍との共同使用であり、ブルガリア軍事基地の米軍への租借であり、さらには中欧へのミサイル配備となって具現化されていくのである。

W N I Sに関心を寄せる国はほとんど例外なく地理的に近い国々、例えばスカンディナヴィア諸国やオーストリア、ギリシャ、イタリアなどであるが、唯一の例外はイギリスである。イギリスはEUの「深化」を妨げるために「拡大」を支援すると言われてきたが、この解釈は今日においても妥当である。だからこそルーマニアのバセスク大統領は、就任演説において「ワシントン—ロンドン—ブカレスト枢軸」を掲げて、これらアングロサクソンとの同盟を通じた黒海の安全保障の重要性をアピールしたのであった。

しかし、最近黒海地域の国際政治において再び頭角を現したのが、メルケル首相下のドイツである。ドイツは地政学的に他のどの西洋諸国よりもロシアに近いため、ロシアとの関係を重視するのが常であったが、前首相に至っては、退陣後ロシアとドイツを直接繋ぐ「北欧パイプライン」建設会社の総裁に就任する程に親ロシア的であった。ちなみに、同パイプラインは、エネルギー・ラップロと揶揄されもした。周知の如く、ラップロとは、ヴェルサイユ体制から疎外されたドイツとソ連が、1921年に電撃的に同盟関係を結んだ条約のことを言う。ところが、メルケル首相になってから軌道修正がはかられ、2007年度前半期EU議長国を務めるドイツは、EUの対中央アジア政策を重要なアジェンダに指定するとともに、EUの対黒海政策の創設に尽力している⁽¹⁷⁾。したがって、黒海に

においてAFPを進めていく際、日本はアメリカ、イギリス、スカンディナヴィア諸国に加え、ドイツとも密接な協力関係を築いていくことが必要である。

(ii) 二国間関係

① 論

「自由と繁栄の弧」外交を黒海地域において展開する場合、二国間関係および地域機構との関係を同時並行的に進めていくことが肝要である。まず二国間関係では、戦略上最重要国家であるウクライナ、南コーカサスの牽引的存在であるグルジア、日本モデルの成功例になりうるモルドヴァを重点対象国とするのが適切であろう。これら三カ国は親欧米路線を展開し、EU/NATO加盟を国家の最優先目標に掲げている。尤も、モルドヴァの場合は、後に述べる理由により、NATO加盟を先送りにして当面中立国家を維持していくであろうが、IPAPに熱心に取り組んでいる。ただ、各国それぞれ事情が異なるため、目標、具体的な支援戦術、方法、支援額、支援対象分野などを各国別に定める必要がある。他方、アゼルバイジャンは資源保有国であり、全方位外交を展開しているため戦略的重要性は極めて高いが、如何せんその強み故に欧米の求める政治・経済改革に対して最も消極的である。したがって、価値の外交を展開する対象国としては適切ではない。また、アルメニアは最近孤立化を恐れてEUやNATOとの協力を積極的であると言われるが、ナゴルノ・カラバフをめぐる同国とアゼルバイジャンの対立が深刻なため、外交の舵取りが難しい。

次に、地域機構であるが、黒海地域諸国をくまなく加盟国とし、歴史的にも最も古く、機構も整備されているのが「黒海経済協力機構（OSCE）」である。同機構は1992年に「黒海経済協力（BSEC）」として創設され、1999年に機構が整備されたのを切っ掛けに名称が「機構」へと変更された。2005年11月末に東京で第一回目の「日本―黒海対話」が開催された際、日本はBSEC指導部からオブザーバー参加への要請を受けた。既にオブザーバーであるアメリカに加えEUもBSECへのオブザーバー参加を検討し始めており、日本もオブザーバー参加について早急に検討すべきであろう。

これに対し、BSECの官僚的決定プロセスによる非効率を回避するためとして、2006年6月に「黒海フォーラム」がブカレストで組織された。EUはBSECのみならず、同機構との関係をも排除しない立場をとっている。黒海フォーラムは東方外交に熱心なルーマニアがイニシアティブをとっており、その後ろにアメリカが控えていることから、日本はBSECのみならず黒海フォーラムとも関係強化を図っていくべきであろう。

黒海地域には、これら地域全体に関わる組織以外にも、GUAMとCDCがある。前者はグルジア、ウクライナ、アゼルバイジャン、モルドヴァ四カ国によって構成され、欧米国際社会との関係強化を目的に、エネルギーや経済面での協力に加え、凍結された紛争の解決なども目指そうとする組織である。他方、後者は、バルトから中欧を経て黒海へと至る地域の民主化を目指す政治フォーラム的組織であるが、「新しいヨーロッパ」諸国も加盟していることから判断して、EU/NATO加盟諸国が加盟を望む諸国の民主化を支援するためのフォーラムと理解して差し支えなかろう。オブザーバーも加えれば欧米諸国、「新しいヨーロッパ」諸国、GUAM諸国が参加している組織であることから、日本も同組織との関係を強化していくべきである。

それでは、以下において、黒海地域国家および黒海地域機構に対して如何なる「自由と繁栄の弧」外交を展開していくべきか検討していこう。

②どの国を優先的支援対象国とするか？

BSEC加盟諸国12カ国のうち、黒海沿岸国はロシア、ウクライナ、ルーマニア、ブルガリア、トルコ、グルジアであり、黒海に直接面していない国は、アゼルバイジャン、アルメニア、モルドヴァ、セルビア、ギリシャ、アルバニアである。

これらのうち、日本の重点支援国対象地域は、まずWNISと南コーカサスに絞るべきであろう。ロシアは世界的プレーヤーであり、別の世界戦略の中で関係強化を図っていくべきである。実際、EUが「新近隣諸国政策」にどの国を入れるべきか議論を開始した際、2002～2003年の段階ではロシアはEUの「新近隣諸国政策」の対象国に含まれることとなったが、結局最終的にはロシアの申し出により、同国はEUと四つの空間協定を通じて関係を進めていくことになった。また、ギリシャ、ルーマニア、ブルガリアはNATOおよびEU加盟国であるし、トルコはEUとは加盟交渉国であるがNATOの加盟国である。他方、セルビアとアルバニアは「安定連合プロセス」(SAP)を通じて加盟を前提としたEUとの関係強化を図っており、アルバニアはNATO加盟プロセスの最終段階である加盟行動計画(MAP)の対象国でもある。

これらに比して、WNISと南コーカサスは、少なくとも現段階ではEU加盟から除外された地域であり、NATO加盟のためのMAPの段階にも到達していない。だからこそ、「自由と繁栄の弧」の実現を目指して、日本が積極的に関与していくに相応しい地域と言えるのである。しかしながら、成果が得られなければ意味がないし、国民の血税を有意義に使ったとは評価されないであろう。ところが、「自由と繁栄の弧」外交に回すことので

きる人的、物的、金銭的資源は限られている。

そうであれば、各国平等に万遍なく支援を施すことはおよそ不可能であるし、喩えそのようにしても効果は期待できないであろう。むしろ、比較的早く効果の上がりそうな国にターゲットを絞って重点的に支援し、そこで日本の成功モデルを作り上げることに全力を注ぐべきであろう。そのようにして、日本型成功モデルの構築にある程度成功すれば、隣国をAFPに呼び込む呼び水となるばかりか刺激剤ともなって「自由と繁栄の弧」政策に弾みがつき、それはやがてドミノ的な拮がりを見せていくことになるろう。

それでは、ベラルーシを除くWNI S二ヵ国と南コーカサス三ヵ国のうち、どの国に対して重点的に「自由と繁栄の弧」政策を展開したら、具体的な成果が得られるのであろうか。戦略的重要性および成功可能性の双方から検討してみよう。

③ウクライナ

言うまでもなく、戦略上最重要国家はウクライナである。面積60万3700平方キロメートル、人口4800万のウクライナは欧州でロシアに次いで二番目に大きい。しかも、同国は欧州とロシアの狭間、ユーラシア大陸の中央に位置する。したがって、同国がロシア勢力圏に入っていくか、喩えEU加盟が不可能でもNATOに加盟するか、あるいはグレーゾーンに留まるかは、将来のユーラシア国際政治を決定していく最重要要因の一つである。事実、オレンジ革命が近隣諸国に及ぼした影響は計り知れなかったが、同じように、その後の同国の混迷ぶりはGUAM、CDC、モルドヴァに少なからぬ影響を及ぼしてきた。ヴォローニン・モルドヴァ大統領が2006年8月モスクワを訪問し、その後トランスニストリア問題に関して再びロシアと交渉を開始したのは、ロシアによる経済制裁のみによるものではなく、ウクライナ情勢が色濃く反映していたと思われる。だからこそ、ウクライナを欧米に組み入れようと、ポーランドやアメリカはウクライナの民主化に力を注いできたのであり、今も尚ポーランドはウクライナ東部地域住民の反NATO感情を好転させようと模索しているのである⁽¹⁸⁾。そして、ロシアはウクライナをロシア勢力圏に留めようと、あらゆる手段を講じてきたのである。かかる事情を勘案すれば、日本がウクライナをアメリカやポーランドと共に積極的に支援していくことは、十二分に意味のあることである。

とりわけ重要な課題は、ウクライナのNATO加盟問題である。それは、メルケル首相下のドイツが「ENPプラス」を声高に唱え始めたとはいえ、EUは新たな拡大路線に着手できるような状況ではなく、またウクライナがEUの加盟条件を満たすには少なくとも

10年以上かかるであろうことから、NATOにEUの代替機能を期待せざるを得ないからである。NATOは軍事同盟機構ではあるが、NATOクラブに加盟すれば、少数民族の権利の遵守を含む民主化が保障され、独裁化や政治不安定に歯止めが掛けられることから、外資が増大する。だから、ルーマニアでは、民主化勢力、ハンガリー人少数民族、企業家などを含む80%以上の国民が常にNATO加盟を支持したのであった。それ故、ウクライナのEU加盟が暫くの間不可能であるなら、ルーマニアモデルにしたがってNATOに加盟できれば、EU加盟の代替効果のある程度期待できるのである。

ところが、ウクライナとルーマニアでは事情が大きく異なる。旧ソ連時代の反NATOプロパガンダは、今も尚国民の間に根強く浸透している。また、現在も続くロシア語系マスメディアによる反NATO宣伝効果は高く、ウクライナでは東部や南部を中心にNATO加盟反対派が三分の一から半数を占めている。

このような状況において、NATO加盟国でもなく、また黒海沿岸地域に対して常に中立的立場にあった日本の果たす役割は重要である。2007年5月にウクライナのヤヌコーヴィッチ首相が訪日することであるが、安倍晋三首相が多角外交の重要性について同首相を説得できれば、大変な功績と言うことになる。NATO加盟に慎重な姿勢を崩そうとしない親露派ヤヌコーヴィッチ首相の関心を日本に向けることができれば、急遽NATO加盟路線に方向転換しないまでもウクライナの特定の一カ国への依存度はそれだけ軽減され、同国がグローバルな国際的文脈の中で、グローバル化するNATOに接近していくことが可能となるからである。

ただ、この場合、アメリカの誤解を招かないよう、事前にアメリカと協議をして了解を取っておく必要がある。その際日本が強調すべき点は、アメリカがウクライナで動きにくいことは十分承知しているから、歴史的問題も抱えず中立的立場にある日本が、アメリカに代わって欧米国際社会の利益を追求していくという日本の意思についてである。かつてポーランド外務省の高官は、筆者に次のように述べたことがある。「アメリカは西欧においてイギリスを同盟国として必要としているように、中欧においても同盟国を必要としている。それはアメリカがグローバルな利益を有しているが、この地域に関する知識が十分ではないからである。だから、アメリカと利益を共有しており、尚かつこの地域に関する豊富な知識を持っているポーランドが、アメリカの利益をウクライナで代弁するために、オレンジ革命に際して調停役をかって出たのである。すなわち、ポーランド大統領は、ホワイトハウスと密接に連携を取りながら、円卓会議に臨んだのであった」と。

しかしながら、オレンジ革命後、EUとNATO加盟をめざして親欧米路線を歩み始め

たユーシェンコ政権は、政策転換を余儀なくされつつある。憲法改正によって大統領権限は大幅に縮小され、2006年3月の議会選挙結果を受けて同年夏にヤヌコーヴィッチ率いる地域党と社会党からなる連立政権が成立したため、外交路線が再び西と東の間を右往左往し始めた。これらに、地政学的、歴史的、経済的要因が加わるため、ウクライナでAFPを成功させることは容易なことではない。面積も人口も巨大なためそれだけ成果が得られるまでに時間が掛かる上、かなりの支援額が必要となろう。ロシアの対ウクライナ政策を考慮すると、費用対効果はそれだけ低下せざるを得ない。また、ウクライナの東部と南部を中心に親ロシア感情の強いロシア系住民が多く住んでおり、東部経済はロシアとの結びつきが強い。さらに、東部の重工業地帯には軍産複合体が多く、その労働者達はNATO加盟による失業を恐れてNATO加盟に反対していると言われる⁽¹⁹⁾。

かかる構造的要因に加えて、2006年3月の議会選挙、その後四ヶ月に及んだ組閣プロセス、その結果誕生した地域党—社会党連立政権（共産党は閣外協力）という状況要因が、ウクライナ情勢を混沌とさせてきた。欧米諸国は事の成り行きを慎重に見守っているが、NATO加盟、ロシア黒海艦隊の駐留期限、GUAMをめぐることは、明らかに大統領と首相の間に亀裂が存在する。他方、単一経済圏をめぐることは、両首脳は関税同盟には反対との立場で一致しているものの、実際の交渉責任者であり現副首相のアザロフ氏は単一経済圏の積極的推進者と言われ、自由貿易圏は単なる第一段階に過ぎないとの立場をとっている。専門家やEU代表部はこの点に注目し、自由貿易圏という名称で調印される文書に、実質的に関税同盟条項が含まれないかどうか神経を尖らせている。単一経済圏で結ばれる関税同盟加盟とEU加盟は両立しないと言うのが、EUの一貫した立場である。

他方、ウクライナ外交政策を測るもう一つのメルクマールとなるのが、トランスニストリア問題に対する同国の姿勢である。EU加盟を目指すユーシェンコ政権は、EU諸国の高い評価を得るために、トランスニストリア問題に関する解決策として所謂「ユーシェンコ・プラン」なるものを2005年春に公表した。続いて、同年9月には、トランスニストリア問題の解決枠であった五者協議に、EUとアメリカをオブザーバーとして参加させる「5+2」協議枠に賛意を示した。さらに、クチマ政権が協力を拒んできたトランスニストリアとウクライナの国境管理にも前向きに対処する姿勢を示したことから、同年末にモルドヴァとウクライナ国境でEU国境監視使節（EUBAM）が活動を開始するに至った⁽²⁰⁾。ヤヌコーヴィッチ政権誕生後、EUBAMがうち切られるのではないかと懸念されたが、同問題に関してはウクライナの立場に変化はないようである。3月末の情報では、ウクライナはEUBAMの2年間延長に同意したと言われる⁽²¹⁾。

このように国内政治においても、また対外政策においても複雑性を増したウクライナにおいて「自由と繁栄の弧」外交を成功裏に導くためには、EU、ポーランド、リトアニアなどの協力を仰ぎながら効果的な支援策を練っていくことが肝要となる。ただ、ソ連邦時代の反NATO宣伝効果が今も尚根強く浸透している同地の事情を勘案すると、NATOとの表だった協力関係は慎むべきであろう。EUのある高官は、キエフなどで毎年EU祭を催す際、NATOの参加は遠慮願っていると語った。他方、同氏は、正式に許可を得ているわけではないので公式の話ではないと前置きしつつ、EU代表部と在ウクライナ日本大使館の外交官と一緒にウクライナの地方に出掛けて行って、民主化や市場経済化の重要性や支援策について説明したらどうかと提案してくれた。黒海地域における日本とEUとの協力の可能性についてブリュッセルで協議すれば、具体的な協力方法が見いだされるのではなかろうか。

というのは、既述したように、EUは現在対黒海政策を公式に打ち出そうと、目下議長国ドイツとまとめ役のハンガリー人大使が検討中であり、今春のEU理事会でEUの対黒海政策が打ち出されることはほぼ確実視されているが、だからといってEUだけで対黒海政策が成功するとは誰も考えていないからである。そこで、日本が対黒海支援に関する協力の可能性についてEUに打診すれば、恐らく前向きな回答が返ってくるのではないかと推察されるのである。特に、現在議長国のドイツが、対黒海のみならず、EUの対中央アジア政策を打ち出していることから、中央アジアにおける日本とEUの協力を絡めれば、日本とEUは中央アジアと黒海協力に関して有意義なパートナーになれるはずである。

④グルジア

バラ革命およびオレンジ革命後、グルジアはウクライナと共にEU/NATO加盟を目指して親欧米外交を展開してきた。ところが、既述のようにウクライナの親欧米外交に陰りが見え始めたことから、NATO/EU加盟を無条件で熱烈に望む国家はグルジアただ一カ国となった。そして、バルトにおけるエストニア、バルカンにおけるスロヴェニアがかつてそうであったように、グルジアは南コーカサスにおいて、NATO・EU加盟に向け牽引車的役割を果たしている。しかし、小国グルジアだけではEUやNATOの関心を引くことが如何に難しいことであるかを、グルジアは熟知している。そこで、グルジアは、GUAMやCDCなど親欧米的な地域機構を創設し、同機構を介してEUやNATOに接近していく戦術を取り始めたのである。

この意味で、アゼルバイジャンとアルメニアの紛争解決や両国の国内改革の進展は、グ

ルジアの国益に適っている。同問題が解決されれば、かつて中欧諸国が「ヴィシェグラード」を介して、またバルトやバルカン諸国が「ヴィルニス10」を介して自らの存在をEUやNATOにアピールできたように、グルジアはこれら二カ国と共に南コーカサスの魅力をEUやNATOにアピールできるからである。ところが、アゼルバイジャンのアリエフ政権は、欧米のコンディショナリティーを無視しようとも、自国内の豊富な資源を求めて欧米諸国の方から跪いてくると強気の姿勢を崩そうとしない。他方、アルメニアは、近年、地域的孤立から脱するため、また経済発展の必要性から、EUやNATOに接近し始めたと言われるが、同国の安全保障の要がロシアとの同盟にあることに変わりはない。

このような南コーカサス情勢を勘案すると、まずはグルジアに焦点をあてて「自由と繁栄の弧」外交を展開し、ここで具体的成果を得られるよう尽力する。そして、グルジアで日本の成功モデルを編みだすことができれば、同モデルをアルメニアやアゼルバイジャンへと拡大していく、という方法が現実的ではなかろうか。

しかし、それにはかなりの決断を要するし、欧米諸国との共通した対ロシア政策が必要となる。それは、ロシアがグルジアのNATO加盟を阻止すべく、エネルギー価格の引き上げのみならず、ワインや食料品に対する経済制裁まで加えて圧力を掛けているからである。

ところが、かかる状況を前に西側の見解は二分される。ウクライナのNATO加盟が危うくなった今、全力を挙げてグルジアのNATO加盟を支援すべきであるとする見解が一つ。もう一つは、諸々の理由から、グルジアのNATO加盟には慎重であるべきだとする意見。その理由としては、グルジアの民主主義はまだ根付いていないとするものから、グルジアをNATOに加盟させようとするロシアとの関係を損ないかねないとするもの、さらにはNATOが南オセチアやアブハジアなど紛争を抱え込むことになるとするものまでまちまちである。ただ、民主化は、EUやNATOに加盟する際必要不可欠な条件として充足することが求められるので、ここで問題とすべきは、かかる諸条件を満たしても、対ロシア関係や分離主義勢力の問題（換言すれば「凍結された紛争」）が解決しなければ、EUやNATOに加盟できないのかという点である。

ここで、もし、EUやNATOが、緊張を増すロシアとの関係や「凍結された紛争」を根拠にグルジアの加盟を認めないとすれば、それはまさしくロシアの思惑通りとなり、EUやNATOは自ら墓穴を掘ることになる。なぜなら、そのような論理がまかり通るのであれば、民主主義や市場経済への改革意欲が削がれかねないからである。したがって、民主的改革や市場経済改革などの諸条件、さらにNATO加盟の場合は軍の文民統制や近代

化などの諸条件を満たせば、EUやNATOに加盟できるという基本的立場を、EUやNATOはあくまでも貫徹する必要がある。実際、バルト諸国のNATO加盟は、かかる基本的姿勢に則って達成された。すなわち、NATOやEU加盟条件の一つとされた近隣諸国との関係改善、特に領土問題や少数民族問題の解決という条件を逆手にとって、ロシアはエストニアやラトヴィアとの国境条約の調印を引き延ばし続けたが、NATOはその事実を考慮して、両国のNATO加盟を認めたのであった。

そうすると、これまでのNATO拡大において恒例になってきたロシアへの譲歩が、次回拡大では如何なる形をとるであろうかという問題が浮上する。つまり、東方拡大に際し、NATOがロシアに敵対する軍事機構ではないことを示すために、1997年は「常設合同理事会」を、2002年は「NATO—ロシア評議会（NRC）」を創設して、NATO政策決定プロセスへのロシアの部分的参加を認めたのであった。それでは、グルジアないしウクライナのNATO加盟に対する代価として、一体何がロシアに払われることになるのだろうか。そして、ロシアは、このような慣行をウクライナでも繰り返すのであろうか。

以上のような状況を想起すれば、日本がグルジアに成功モデルを期待することは、同国の西側志向という点では十分理に適っているが、グルジアと国境を接するロシアの動向を勘案すると、現実的にはかなり難しいと言えよう。少なくとも、それなりの覚悟と、欧米諸国、EU、NATOとの一枚岩的協力の下で、「自由と繁栄の弧」外交を展開していく必要がある。ところが、EUが南コーカサス特使を派遣したのはモルドヴァよりも早い2003年7月のことであるが、その後EUのグルジアへの関与は、南オセチア復興のための資金提供など間接的な手段に留まっており、モルドヴァと比べてかなり腰が引けている。それは、モルドヴァがEUと直接国境を接する国であるのに対し、グルジアが黒海を隔てた東側に位置し、しかもロシアと国境を直接接していることと無関係ではなからう。

⑤モルドヴァ

かかる状況から判断すると、モルドヴァの方がウクライナやグルジアよりも、日本の成功モデルを構築し易いのではないかと考えられる。勿論、モルドヴァにも問題が山積しており、とりわけ貧困から来る60万とも100万とも言われる海外労働者はヨーロッパでも大いに問題視されている⁽²²⁾。しかしながら、モルドヴァはウクライナのような大国ではないし、ロシアとではなくEUと国境を接しており、経済も2000年に入って回復してきた。しかも、モルドヴァは旧ソ連諸国とではなく、バルカンルートを通じてEUに加

盟する道を模索してきた。既にモルドヴァは2005年12月に南東欧協力プロセス（SEECP）にオブザーバー参加し、翌年5月に正式加盟国となるなど、バルカン諸国との距離を次第に縮めてきている。モルドヴァは、次なる目標として、SEECPとバルカン安定条約が合体して結成される「地域協力評議会（Conciliul regional de cooperare）」の正式加盟国となり、EUと安定連合協定を締結してEU加盟交渉に漕ぎ着けるという計画を描いている。

ウクライナがオレンジ革命後の熱気の中でEUから厚遇され始め⁽²³⁾、ソラナ10ヵ条書簡において諸々の便宜供与の約束がなされたことで、モルドヴァも一時的にはウクライナと一緒に歩んでいく気になったかもしれない。しかし、ウクライナで政権交代が起こった今、モルドヴァがバルカンルートを紹介したEUへの接近に再び本腰を入れ始めたとしても不思議はない。実際、EU加盟国の間では、次のような好意的な意見が囁かれている。すなわち、モルドヴァのような小国が一ヵ国くらいEUに加盟しても、EU経済にどれ程の影響があるだろうか。また、バルト諸国がEU加盟を果たした今、西バルカン諸国はEUに加盟できるが旧ソ連のモルドヴァは加盟できないとの議論は最早通じなくなった。したがって、EU内の状況改善が大前提ではあるが、その時にモルドヴァが加盟に必要な諸条件を充足していただけるように、ルーマニアのみならずリトアニアなどバルト諸国は今からモルドヴァの発展を支援しているのである⁽²⁴⁾。

また、モルドヴァがNATO加盟を要求することは当面有り得ない。それは、憲法が同国の中立を規定しているからであるが、ではなぜ憲法に中立規定が盛り込まれているかという点、トランスニストリアに駐留するロシア軍を非合法に駐留する外国軍として国外追放に処するためである。現にストラタン外相は、対露関係が著しく悪化した2004年12月のOSCE外相会議において、ロシア軍を非合法に駐留する占領軍と呼び捨てたのであった。したがって、モルドヴァーロシア関係は、グルジアーロシア関係のように修復しがたいまで悪化することはなかろう。実際、2003年11月にヴォローニン大統領がコザックメモランダムへの署名を突然拒否して以降両国関係は悪化の一途を辿り、モルドヴァは親欧米外交路線に完全に切り替えたかに見えたが、2006年8月にヴォローニン大統領が訪露し、トランスニストリア問題の解決に向け再び二国間交渉が開始されたのである。

これは「5+2」交渉の行き詰まり打開策と考えられ、再統合相のショーヴァ大臣と大統領府のトカチェフ補佐官がロシアとの交渉にあたっている。そこでは、過去の失敗への反省から、モルドヴァは、項目別の交渉ではなくすべての諸問題を包括した一括交渉に努

めていると言われる。なぜなら、かつてモルドヴァが交渉をスムーズに進めるためロシアやトランスニストリアの要求を呑んだところ、彼らはとるものだけとると交渉の継続に興味を示さなくなったからであるという。ちなみに、ロシアとEUの四つの空間交渉においては、ロシアが各々別々に交渉を進めることを主張したのに対し、EUは四つの空間すべてを同時並行的に進める包括交渉を主張したのであった。

モルドヴァの提案は、①モルドヴァが中立国家に留まること、②トランスニストリアにおけるロシア人財産の権利を保障すること、つまり民営化されたロシア企業の権利や財産を保障すること、③ロシア語の公用語化などと引き換えに、以下の諸点でロシアに譲歩を迫ろうとするものである。すなわち、(1) ロシア軍の迅速なる撤退、(2) 連邦制ではなく自治によるトランスニストリア問題の解決、(3) 中央と地方双方が共有する共同権限を設けない、(4) ロシアPKFをOSCE指揮下の多国籍PKFに転換する、しかもロシアの主張するようにトランスニストリア問題の解決後ではなく同時並行的に協議を進める、というものである⁽²⁵⁾。しかし、その後入手した情報によれば、3月になってロシアが理由も言わずに一方的に交渉をうち切ったとのことである。

他方、2002年前半までトランスニストリア問題に殆ど関心を払わなかったEUであるが、東方拡大を目前に控えた同年末辺りからトランスニストリア問題に関心を抱きはじめる。2005年2月のENPアクションプランの履行開始後、EUはキシナウ（モルドヴァの首都）に代表部を設置し、トランスニストリア問題担当EU特別代表ポストを設けた。また、9月にはそれまでの五者協議に替わる「5+2」協議にオブザーバーとして参加し、11月30日にはウクライナトランスニストリア国境でEUBAMを開始するに至った。さらに、2006年12月には、モルドヴァ支援ドナー会議を開いて向こう3年間でおよそ12億ドルの支援を決定し、ロシアの経済制裁によって困窮するモルドヴァの経済支援にも乗り出した。

このように、対露関係もさほど悪くなく、EUのモルドヴァに対する関心が増していることから、またモルドヴァでは反米感情がないことから、日本はEU、NATO、アメリカと協力してモルドヴァの支援にあたることができる。アメリカ大使館の政治担当官に、日本が「自由と繁栄の弧」外交を掲げてモルドヴァにやってきた場合、欧米諸国と競合する危険性はないかと一応尋ねたところ、モルドヴァは幾つも問題を抱えているので、日本が積極的に支援態勢に入ってくれば欧米も無条件で歓迎するだろうとの答えが返ってきた。

そして、このようなモルドヴァに対し、日本は既に地道な支援を施し、かなりの成果を

上げてきた。したがって、日本が本格的な対モルドヴァ支援に乗り出せば、モルドヴァが日本の成功モデルとなる可能性は少なくないであろう。日本がモルドヴァで既に得た成功例としては、農業機械化訓練センターの設置と運営を挙げることができる。日本はまず2500台のトラクターをモルドヴァ政府に供与し、そこで得られた資金を元に機械化センターを設置した。そして、そこにモルドヴァ人専門家を配置して、技術移転に努めていったと言われる。同事業担当者によれば、ウクライナでは効果が出始めるまで1年以上を要したが、モルドヴァではごく短期間に良好な結果が得られたとのことであった。

また、EUや黒海地域へのAFPの積極性をアピールする格好の協力形態が、日本のEUBAMとの協力であろう。まず、日本の外務省高官がモルドヴァないしウクライナを訪問する機会があれば、その機会を利用してEUBAMの責任者、ウクライナおよびモルドヴァの外務省高官などと共にEUBAMの視察に赴けば、それだけでも日本がトランスニストリア問題に寄せる関心の高さを世界に向かってアピールすることができる。その後、できればロシア語のできる日本人関税職員（ないし／および）国境警備隊員2～3名がEUBAMの活動に参加できれば申し分なからう。（ただ、EUBAMにEU加盟国以外の参加が認められるかどうか、事前に確認する必要があることは言うまでもない。）EUBAM開始直後は、トランスニストリアやロシアの妨害行動によって一時期混乱したが、現在は順調にいており危険はない。ちなみに、2006年3月上旬、ウクライナがトランスニストリアとの国境検問を開始したまさにその日、偶然筆者はトランスニストリアに入り1週間現地調査を行ったが、何ら問題はなかった。

(iii) 地域機構との協力関係

①BSEC

同機構は、トルコのイニシアティブにより、経済協力を主要な目的とする機構として1992年に設立された。現在12カ国の加盟国からなり、アメリカやベラルーシもオブザーバーとして参加している。また、EUもオブザーバー資格でのBSEC参加を目指して協議を進めている。機構も漸次整備されていき、議長国、閣僚評議会、上級委員会、書記局、部門別委員会、ワーキング・グループ、法的アドバイザー、行政アドバイザー、暫定機関としてのタスクフォースなどによって構成される。また、関連機関として、議会、ビジネス評議会、貿易開発銀行などがある。

議長国は半年毎の輪番制で、自国の都合に合わせて政治日程を作成できるため、強力な役割を演じることができると言われる。政策決定プロセスは、ワーキング・グループの決

定に始まり、上級者委員会の決定を経て、閣僚評議会決定へと至る。ちなみに、閣僚評議会は半年毎に開催され、それを準備するために上級委員会が四ヶ月毎に開かれる。書記局はイスタンブールの北部、ボスポラス海峡に面した風光明媚な場所に置かれており、ここを訪ればB S E Cがトルコ政府の肝いりの機関であることがよく理解できる。書記局は20名以下のスタッフで構成され、ワーキング・グループは、組織犯罪、エネルギー支援、中小企業活動、コミュニケーション、電力網、関税、環境、輸送、科学技術、観光など17の部門で組織されている。

2006年2月にB S E Cを訪れた際、ある幹部は、各機関毎のワークショップや会議は頻繁に行われてきたが、その結果何が実現されたかは我々も疑問に思わざるを得ないと、極めて率直に語った。その第一の原因はB S E Cの資金不足にあると言われ、大規模プロジェクトが組まれても着工できないとのことである。第二に、黒海沿岸諸国はおしなべてブリュッセルを向いており、黒海沿岸協力を積極的でない点が挙げられる。そして、第三は、B S E C加盟諸国間の矛盾や対立が協力関係を疎外してきた点である。前述の幹部によれば、B S E Cに関心を寄せている国は、トルコ、ギリシャ、ルーマニアであり、ロシアも肯定的に見ているという。

この論理に従えば、EUやNATO加盟を望んでいる国は黒海協力には消極的であり、逆にそれを阻止しようとする国はB S E Cに積極的ということになる。上記幹部はルーマニアをB S E C推進国の一つに挙げたが、ルーマニアはトルコとロシアのイニシアティヴを嫌って別の組織「黒海フォーラム」を打ち上げた。だからこそ、ロシアは同フォーラムにはブカレスト在住の大使をオブザーバー資格で出席させただけで、トルコは外務次官を送るに留めたのである。筆者は同時期トルコ外務省高官とアンカラで意見を交わしたが、ブカレストのイニシアティヴに対して猜疑心を隠そうとしなかった。

ここで、書記局人事について簡単に触れておくと、2006年2月の時点では、書記長はグルジア人、書記局第一次官ポストはトルコ人、次官ポストはロシア人とアゼルバイジャン人が握っていた。上記幹部によれば、トルコが第一次官ポストを握るのは同国がB S E C樹立に関してイニシアティヴをとったからであり、ロシアが次官ポストに就いているのは拠出金を多く出しているからである。現在、加盟諸国の適切な代表制をどう確立できるか、B S E Cにおいて議論している最中であるとのことであった。

以上から、黒海地域のすべての国が参加しているB S E Cに、日本もオブザーバーとして参加していくべきであろう。特に、2007年6月末にB S E C 15周年サミットが開

催される予定であり、そこで日本のオブザーバー参加が決定すれば、「自由と繁栄の弧」外交のアピール効果が期待できる。言うまでもなく、その場合、日本はEUなどと共に資金供出などを介して、エネルギー、道路、環境などの整備に貢献していくことを求められるであろう。

②黒海フォーラム

EUは今春のEU理事会で打ち出す対黒海政策において、BSECだけとの排他的な関係を築くものではないとの方針を打ち出すと言われ、黒海フォーラム、その他の地域機構との関係強化も同時並行的にはかかっていくものと見られる。

黒海フォーラムは九カ国—アルメニア、アゼルバイジャン、ブルガリア、グルジア、ギリシャ、モルドヴァ、ルーマニア、トルコ、ウクライナの加盟国からなり、ロシアはオブザーバーに留まっている。ルーマニア側の説明によれば、ロシアを排除することに黒海フォーラムの意図があると言う人がいるが、それは的を射た指摘ではない。ルーマニアはロシアをすべての会議に招待し、サミットにも招待した。また、対立を避けるために、「凍結された紛争」などは議題に出しておらず、環境、文化、市民社会などでの協力を模索してきたと言う。

しかし、黒海フォーラムに猜疑心を向けるのはロシアだけではない。BSECの創設でイニシアティヴをとったトルコも然りである。トルコは、ブカレストで開催された黒海フォーラムに外務次官を送るに留まり、大統領が出席したウクライナ、グルジア、モルドヴァ、アルメニア、アゼルバイジャンと対照的であった。

では、なぜルーマニアは、ロシアやトルコの反対を押し切ってまで黒海フォーラムを開催したのであるか。ルーマニア外務省総合政策局長の説明によれば、BSECは官僚機構によって歩みが遅く、また政策決定がコンセンサス方式なので物事がなかなか前に進まない。そこで、2～3カ国のイニシアティヴだけでも事業を迅速に進められる柔軟な仕組みが必要と考え、黒海フォーラムの開催に踏み切ったという。それ故、今後は柔軟に、i) 文化、文明、宗教間の対話、ii) EUの北方次元と黒海地域との意見交換、iii) 国境を越えた危機対応—例えば地震、災害、疫病、環境破壊などへの対応、iv) 環境保護会議、などの分野で具体的なプロジェクトを進めていきたいとしている。

しかし、黒海フォーラムに向ける猜疑心は、ロシアやトルコのみではない。某国外務省担当官は、黒海フォーラム開催を控えた2006年3月、筆者に次のような同国の立場を吐露した。公式にはルーマニアのイニシアティヴを歓迎し、会議には出席するし宣言にも

署名するが、実際には憂慮している。それは、ルーマニアが黒海におけるリーダーシップを狙っており、それが余りにも独占的だからである。また、別の国の外務次官は、EUとの関係強化に向かっていてとしてBSECを高く評価する一方で、黒海フォーラムは人工的であり不必要であるとさえ言い切った。

では、なぜルーマニアは黒海フォーラムの開催に成功したのであろうか。それは、この背後にアメリカの存在があるからと思われる。アメリカは、バルト、中欧、ルーマニア、ブルガリアとの同盟関係を柱に、対バルト、対黒海政策を進めようとしており—中欧へのミサイル配備への動き、ルーマニアやブルガリアの軍事基地共同使用および租借など—、黒海フォーラムの席上、ウングレアヌ外務大臣はこれ見よがしに「黒海信用基金」の創設に触れ、アメリカの支援によりブカレストに同基金が創設される旨言及したのであった。

BSECと黒海フォーラムは以上述べたような関係にあるが、日本は、アメリカとEUの対BSECおよび黒海フォーラムへの姿勢をフォローしながら、BSECおよび黒海フォーラム双方との協力関係に努めていくべきであろう。

③GUAM

黒海沿岸諸国すべてを包括するのがBSECであるのに比して、アゼルバイジャンからヨーロッパへのエネルギー回廊に位置する国々—グルジア、ウクライナ、アゼルバイジャン、モルドヴァ—からなる組織がGUAMである。同諸国は欧米志向が強く、「凍結された紛争」を抱えると共に、ロシアへのエネルギー依存を軽減する必要性に迫られている諸国でもある。また、アゼルバイジャンを除く三カ国はEU/NATO加盟志向が強いため、中欧四カ国にとっての「ヴィシエグラード会議」や、バルトおよびバルカン諸国にとっての「ヴィルニス10」の役割をGUAMに担わせようとの意図が見え隠れする。

GUAMは1997年にアメリカの肝いりで創設されたが、その後四カ国の足並みが揃わず、活動は停滞気味であった。しかし、2003～2004年のバラ革命およびオレンジ革命によってグルジアとウクライナに親欧米政権が誕生し、同政権が揃ってEU/NATO加盟を最優先目標に掲げたことから、EU/NATO加盟を果たすための地域協力機構としてGUAMの活性化が図られることとなった。また、2003年11月のコザック・メモランダム事件以降対露関係が悪化し、モルドヴァが親欧米路線に傾斜していったことも、GUAMの足並みが揃うもう一つの要因であった。

そこで、2005年4月のキシナウ（モルドヴァの首都）サミットにおいて、GUAMは民主主義、経済発展、地域安全保障にコミットしていく姿勢を鮮明にし、翌年のキエフ

サミットで「民主主義と経済発展のための機構—GUAM」と名称を新たにすると同時に、GUAM憲章と書記局のキエフ開設を決定した。また、GUAMはキシノウサミットで「凍結された紛争」の解決を一つの重要な協力目標に掲げ、2006年秋の国連総会で同問題を議題として取り上げるよう提案し、ロシアやアルメニアの反対を押し切って同決議案の採択に成功した。近年グルジアが中心となってGUAM—PKF軍の創設を検討中であるが、同構想は上記国連決議に基づく国連PKFの一環として位置づける意向のようである。例えば、ウクライナはこれまでもポーランド軍と共にNATO主導のコソヴォ国際安全保障部隊（KFOR）に参加してきており、もし「凍結された紛争」地域に国連PKFが派遣されることにでもなれば、これまで同様ウクライナはGUAM—PKFにも参加していくという。

ところで、ウズベキスタンは、キシノウサミットで民主化がGUAMの一つの目標に指定されたことから、2005年4月にGUAMを正式に脱退した。また、GUAMが「凍結された紛争」の解決を活動目標に掲げたことから、アルメニアがGUAMに加盟することはないであろう。このように周辺国のGUAMに対する態度は様々であるが、GUAM加盟諸国の間にも温度差がある。2006年春のウクライナ議会選挙までは、ウクライナとグルジアがGUAMの牽引的存在であり、それにモルドヴァが追随する形をとっていたが、アゼルバイジャンはさほど積極的ではなかった。それは、地政学的要因やイスラム要因などによりアゼルバイジャンは全方位外交を展開しており、EU/NATO加盟が国家目標になっていないからであろう。他方、ウクライナ外務省はこれまで同様GUAMに積極的で、2007年6月予定のGUAMサミットで、エネルギー、運輸、テクノロジー、建設などの分野で協力関係を深めたいとの意向を筆者に語った。しかし、2006年夏に親露的な地域党主導の連立内閣が誕生したことから、ウクライナの対GUAM政策に翳りが見え始めたことは否めない。ヤヌコーヴィッチ首相は、GUAMに反対ではないが懐疑的と言われ、GUAMを効果的な道具とは見ていないとの指摘がある。また、タラシューク前外相は、辞任直前に、議会がGUAM憲章の批准に反対していると警鐘をならした。事実、現時点で同憲章を批准したのはグルジアとアゼルバイジャンのみで、ウクライナ議会が同憲章の審議を先送りしているため憲章は未だ発効せず、その結果、書記局も開設されるに至っていない。

このように先行きが若干不透明になってはきたが、6月にはアゼルバイジャンの首都バクーでGUAMサミットが予定されており、日本も特別資格で参加を招請されていると聞く。この好機を有効活用して情報収集に努めると共に、経済分野などで具体的に協力でき

る事業があるかどうか検討していくべきであろう。

④ CDC

グルジアのサーカシヴィリ大統領とウクライナのユーシェンコ大統領が2005年8月に発したボルジョミ宣言に則って、同年12月にキエフで組織されたのが「民主的選択共同体」(CDC: Community of Democratic Choice)である。原加盟国はバルト三カ国のエストニア、ラトヴィア、リトアニア、GUAMからグルジア、ウクライナ、モルドヴァ、それにルーマニア、スロヴェニア、マケドニアの九カ国である。アゼルバイジャンはオブザーバー参加に留まった。

同機構の目的は、バルト海から黒海を経てカスピ海にまたがる地域において、民主主義と人権を推進することにある。インフォーマルなクラブであり、度々会合を開いて意見を交換し、最新の情報を共有することにこそCDCの目的がある、とはCDC担当ウクライナ外務省次官のヴェセロフスキー氏の説明である。同氏によれば、民主主義は、市場経済、汚職の撲滅、法による支配にとって不可欠な要素であり、各国の政治リーダー、NGO、知識人や学生達が一堂に会して意見交換することは民主主義の発展にとって極めて有意義なことである。

GUAMとの相違点は、その地域的な広がりに加え、EU/NATO加盟国のバルト諸国やルーマニアが参加していることである。その後、ポーランドやスウェーデンが関心を示していることから同諸国による民主化支援に期待できるので、これら諸国の協力を通じて、グルジア、ウクライナ、モルドヴァのEUおよびNATOへの接近が図られることとなる。

その後CDCフォーラムは2006年3月にトビリシで、5月にヴィルニスで開催されたが、2007年は7月にブラティスラヴァで開催が予定されているとのことである。オブザーバーには、ポーランド、チェコ、ハンガリーといった中欧諸国に、ブルガリア、さらにはアメリカ、EU、OSCEも加わっている。CDCはまさに「自由と繁栄の弧」外交が対象とする諸国で構成されており、しかも既にEUやNATOに加盟している中・東欧諸国や北欧諸国も加わっているため、日本もオブザーバー参加をして、政府間および非政府間ネットワークを構築していく必要がある。

(iv) 協力分野

協力分野は、言うまでもなく、1. 現地が何を欲しているか、あるいは何が欠けている

か、2. 日本が何をどれだけ支援できるか、その効果がどれ程期待できるか、3. その支援が国際社会によって高く評価されるものであるかどうか、といった諸要因から判断すべきと考えられる。これらを総合的に勘案すると、日本の黒海地域への代表的支援分野としては、以下のものが考えられる。エネルギー輸送網の整備、ハイウェー建設、インフラ整備、黒海的环境汚染防止、農業支援、貿易、投資、民主化、教育、観光、科学技術での支援などである。これらのうち、とりわけ重要なのが、黒海地域の民主化をどう推進していくかである。民主化NGOをどう活性化させていくか、早急に戦略を立てる必要がある。

V. 「自由と繁栄の弧」外交に対する批判と問題点

1. 「自由と繁栄の弧」外交は対中国、対ロシア封じ込め政策か？

以上「自由と繁栄の弧」外交を黒海地域で如何に展開できるかその可能性を探ってきたが、同政策については批判がないわけではない。対中国封じ込めやロシアとの関係悪化を懸念する声がそれである。確かに、ユーラシア大陸を東西に横断する「自由と繁栄の弧」を地図上で目の当たりにすれば、その弧が中国とロシアを包囲しているかのような印象を与えることは否定できない。しかし、かかる包囲論に走る前に、事の本質である、なぜ日本がここに至って価値に基づいた外交を掲げるようになったのかについて、今一度振り返ってみる必要がある。

昨今、同盟の基礎が著しく変化してきている。かつて、「勢力均衡」が欧州国際政治の大原則であった頃、同盟は諸大国間の力の均衡を図るために自由に変更すべきものと考えられた。つまり、同盟は、イデオロギーや価値観などに拘束されるべきものではなく、権力政治の力関係に則って合理的に乗り換えるべきものと考えられていたのである。ところが、第一次世界大戦以降、国際政治に占めるイデオロギーや価値観の重要性が増していき、勢力均衡原則が機能しなくなったばかりか、同盟に関する概念も変化した。と同時に、民主化の進展および「国民国家」概念の発展によって、「国益」の概念も変化した。かつて国益は君主の利益と考えられたが、今日では国益とは国民の生活・福祉を発展させ、国民の基本的価値観を守ることを意味するようになった。ここにおいて、国益に基づいた同盟とは、同じ価値観に基づいた同盟と同義語になったのである。

したがって、万が一今日、民主的な国民国家が権力政治に基づいて価値観や政治体制の異なる国と同盟関係を結び、同じ価値観を有する国家を敵に回して闘いに勝利を収めたとしても、その後の国際政治において価値観や政治体制の異なる国と緊密な協調関係を築いていくことは難しい。何となれば、同盟とは国益を護るためのものであり、今日における国益の一つは国

民の福祉および価値観を護ることである故、異なる価値観を持った国との同盟はその場限りの勢力均衡に則ったものに終始せざるをえず、凡そ恒久的な同盟とは成り得ないからである。

このようにして、日本が同じ価値観を有する欧米諸国と協力関係を築いていくことは、国際関係の構造転換に即した必然的帰結であって、どれか第三国を敵視する結果生まれてきたわけではない。実際、二度にわたる演説において麻生外務大臣が繰り返し強調していることは、同じ価値観を共有する諸国と協力しながら、不安定な国々の民主化と経済的繁栄に貢献することで、世界平和と安定に寄与していこうとする日本の外交姿勢なのである。

また、かかる外交姿勢は、国際構造上の転換のみならず、日本外交の変遷の中で浮上してきた。周知のごとく、明治政府は不平等条約を改定するため富国強兵策を打ち出し、やがて第二次世界大戦で敗北するや、強兵策を捨てひたすら富国政策に専心した。そして、アメリカの「核の傘」の下で展開された経済外交は概ね成功を収め、日本は経済大国としてそれなりの影響力を及ぼしうるまでになった。ところが、冷戦直後の湾岸戦争において、冷戦期同様経済外交に終始して厳しい批判にさらされると、日本はPKOへの参加やイラクへの自衛隊派遣など「普通の国」を目指して歩み始めた。しかし、軍事面での国際社会への貢献は憲法9条によって自ずと限界があるし、国際貢献の要であったODAも日本経済の低迷によって削減を余儀なくされ始めたのである。価値を柱とする外交—「自由と繁栄の弧」外交—が打ち出されたのはまさにこのような状況下においてであり、これは経済的・軍事的貢献の行き詰まりを克服する上で至極当然の方策であった。このように「自由と繁栄の弧」外交は、第三国を包囲する目的で打ち出された政策などでは毛頭なく、上述したような国内外の情勢の変化による必然の落とし子として誕生したのである。

とはいえ、「自由と繁栄の弧」外交が、いくら第三国の包囲網とは無関係で、国際構造の転換およびそれに基づいた日本外交の変遷の落とし子であるとしても、第三国の誤解を招くようなものであってはならないことは言うまでもない。したがって、「自由と繁栄の弧」外交を推進するにあたっては、かかる誤解を生まないよう細心の注意を払い、善隣友好に努めることが肝要である。⁽²⁶⁾

2. 「自由」と「繁栄」に含まれる諸問題再考

「自由と繁栄の弧」が抱える諸問題については、既に本小論Ⅱにおいて言及した。なかでも、「自由」と「繁栄」のどちらをどう優先して履行していくかについては詳述した。したがって、ここでは「自由と繁栄の弧」外交を展開する際留意すべきその他の諸点について、注意を喚起しておきたい。

まず第一は、アメリカの人権外交の経験からいえることは、価値に基づいた外交は、時折軍事・戦略上の利益と衝突し国益の損失を招きかねないという点である。最近では、ウズベクをめぐるアメリカの民主化外交と軍事上の利害の衝突が顕著な例である。アメリカは、結局ウズベクにおける軍事基地を喪失せざるを得なかった。

日本の場合は、このような軍事・戦略上の利益との相克と言うより、むしろ経済的利益との矛盾が懸念される。アゼルバイジャン選挙に際し、アメリカはエネルギー資源欲しさにダブルスタンダードを用いていると非難されたが、そのような批判に明白な根拠がある場合、価値外交は機能不全に陥る危険性を孕んでいる。

また、このような極端な例に目を向けなくとも、価値外交は現政権との関係悪化を招きやすいという側面を持っている。言うまでもなく、現地の民主派勢力は歓迎するが、非民主的な政権との関係悪化は避け難い。逆に、戦略上重要な国家であるとの判断が働いて、政権の腐敗や権威主義体制に目をつぶればダブルスタンダードとして批判され、価値外交が機能麻痺に陥る危険性がある。したがって、日本が推進しようとする日本型価値外交とは具体的に如何なるものなのか、またどういった方法で展開していくのか、予め精査し明確にしておく必要がある。

さらに、価値に基づいた外交は、一般的には外交の硬直性を招くとも指摘されてきた。また、国力と国益を慎重に査定しながら展開される現実主義外交に比べ、道義外交は時折オーヴァコミットメントになりかねない。

最後に、日本の特殊事情に目を向ければ、民主化に関してはノウハウ不足であり、そもそも欧米諸国と比して体系的な民主化NGO態勢なるものが整備されていない。「自由と繁栄の弧」外交を一つの柱にして、21世紀国際社会における日本の威信と発言力を高め、国際社会に影響力を及ぼしていこうとするのであれば、官民あげて民主化NGOの態勢作りに励んでいかねばなるまい。

日本の大学には国際関係学部は相当数存在し、そこでは国際関係に関わる専門教育が施されているが、如何せん大学で学んだ専門知識を生かして働けるような就職先は日本ではごく僅かである。そこで、民主化NGO態勢が整備されていけば、国際関係学部の卒業生にとって就職の機会が拡がり、ひいては日本社会の国際関係に寄せる関心も再び高まるであろう。そして、大学はそのような専門家の要請に応えるだけの能力を十分備えている。例えば、奉職先の静岡県立大学国際関係学部の場合、「自由と繁栄の弧」が対象とする地域を網羅できるばかりか、国際安全保障、開発経済分野の専門家も揃っているので、「自由と繁栄の弧」外交の実践に必要な専門家を養成していくことは十分可能である。したが

って、「自由と繁栄の弧」外交に本格的に取り組んでいく政府方針が固まれば、それに必要な専門家の養成にも即座に着手できるであろう。

3. 良好な対中国関係の必要性

「自由と繁栄の弧」外交を成功裏に導くためには、同政策の真の目的がユーラシア周辺地域の民主化と発展、さらには安定と平和の追求であることを国際社会に正しく理解してもらう必要がある。ところが、もし同外交に日本の隠された国益が潜んでいるといったことにでもなれば、「自由と繁栄の弧」外交は正統性を喪失し、実現が難しくなるであろう。殊に、日本が中国との競争を意識するが故に同構想を持ち出してきたなどと勘ぐられては、欧米諸国も、また「自由と繁栄の弧」の支援対象国も、「日中紛争」に巻き込まれることを忌み嫌って同構想に対し及び腰にならざるを得ない。したがって、結果はどうあれ、まずは日本が中国に対して良好な関係を維持すべく、働き掛け続けることが必要である。

4. 対ロシア関係

ロシアは伝統的に強国に対しては敬意を払う。したがって、今回日本が新しい外交に着手したことで、ロシアは敬意を込めて対日政策を見直すことになるかも知れない。しかし、現時点では、ロシアは他国と同様、「自由と繁栄の弧」外交に関する情報収集をしながら、同路線の目的、同外交が自国に及ぼす影響、同路線の成功可能性などについて分析しているところであろう。暫くは様子見と言ったところであろうが、「自由と繁栄の弧」外交が本格的に始動すれば、ロシアは日本との協力に乗り出すか、あるいは同政策を阻止すべく諸々の手段を講じ始めるかも知れない。後者の場合、常套手段としての日米間の離反や、欧州と日本の引き離し戦略に始まり、彼らが認知する「自由と繁栄の弧」外交の危険度によっては、北方領土交渉の棚上げといったムチや、あるいは逆にパイプラインや資源面で日本に何らかの便宜を供与しようとのアメも差し出されるかも知れない。また、日本国内の世論を攪乱すべく、北方領土交渉に関して甘いささやきさえ吹き始めるかも知れない。

その際、日本は、狭小的且つ一時的な国益に惑わされたり、まして況や政治家の功名心が先走って合理的な選択肢を見失うという愚を犯すべきではない。そうなれば、日本の長期的な国益に資する「自由と繁栄の弧」外交は壊滅状態に陥り、二度と再生することはないであろう。

日露関係は常に領土と資源に振り回されてきた。例えば、1925年の日ソ国家条約締結交渉において、ソ連は日本に対して、ルーマニアとモルドヴァの統一を定めたベッサラ

ビア条約を欧州諸国に先立って批准しないよう働き掛け、その見返りとして、サハリンの優先的開発権を日本に提示したのであった。そして、その申し出は、日ソ国家条約秘密付属議定書において取り決められた。しかし、かかる領土と資源開発権に関する秘密の取り決めが、その後の日本の長期的な国益に資さなかったことは言うをまたない。

日本はかかる時代錯誤的な方策にとらわれることなく、あくまでもグローバル化時代に相応しい価値の同盟を基礎に、国際社会の平和と安定に貢献していくべきである。そして、ロシアに対しては、C I S諸国の発展と安定がロシアの安全保障に資することを、欧米諸国と共に辛抱強く説得を試みるべきである。そして、「凍結された紛争」やエネルギー政策に関しても、民主的で公正な政策を採るよう、ロシアに働き掛けていくことが肝要であろう。¹

5. 国内政治と外交のリンケージ

国内的な支持を欠いた外交が成功することは希である。したがって、21世紀の国際社会において日本が生き抜いていくためには、「自由と繁栄の弧」外交の展開が必要であることを、国民に十分説明し理解を得ることが不可欠である。そのためには、マスメディアや国際政治の専門家がオピニオン・リーダーの役目を果たすことが肝要であるが、如何せん、日本のマスメディアは国際政治を国際社会の構造とか変動から説明すると言うより、国内政治に重点を置いて語ろうとする傾向が強い。確かに、国内政治を無視した外交政策は、実現する段階で齟齬を来すであろう。しかし、国内政治決定論に傾倒しては、時の国際社会が求める外交を展開できなくなり、その結果国際社会において孤立し発言力を喪失しかねない。国際社会の構造や特質を明らかにしつつ、それに適った日本外交の在り方について大いに議論を展開していく必要がある。

国内社会と外交との関係において留意すべきもう一点は、外交と内政の一貫性である。外交と内政が乖離している場合、どちらかが破綻することを歴史は示してきた。「自由と繁栄の弧」に関して欧米の専門家達が問題にするのは、日本とドイツを比較して、アジア諸国に対して過去の過ちを明示的に謝っていない日本が、果たして価値の外交を掲げる資格があるのだろうかという点である。また、安部晋三首相が海外ではナショナリストと映っているようで、そういった民族主義的価値観を持った政府が、普遍的な自由主義を掲げて外交を展開する資格があるのかとも詰問された。価値の外交を掲げる場合、往々にして内政上の問題が引き合いに出されかねないことを予め肝に銘じておくべきである。

また、上記指摘は、海外向けの説明が不十分なことに由来するのかもしれない。もし十

分な説明がなされてきたというのであれば、どこでどう曲解されるに至ったのか、そのメカニズムを詳細に跡づける必要がある。冒頭で指摘した意義を有する「自由と繁栄の弧」外交を成功裏に導くためには、国内態勢の整備と海外に向けた効果的な説明および宣伝が不可欠であることを喚起して、稿を閉じることとしたい。

(注)

- (1) 拙稿「衛星国の自立化—ルーマニア自主外交」、伊東孝之、林忠行、木村汎編『スラブの国際関係』、弘文堂、1995年、137—161頁。
- (2) Samuel Huntington, “Political Development and Political Decay,” in *World Politics*, vol.17, pp.386–430.
- (3) 日本では公用語ではないロシア語からの訳「沿ドニエストル」が用いられている。
- (4) 欧州近隣諸国政策については、拙稿「欧州近隣諸国政策と西部新独立国家」『国際政治』「新しいヨーロッパ—拡大EUの諸相」第142号、2005年8月、95—112頁参照。
- (5) EUおよびNATOのコンディショナリティーが如何に中東欧の相対的安定性に寄与したかについては、拙稿「NATO・EU拡大効果とその限界」『ロシア・東欧学会年報』第27号、1999年4月、11—21頁参照。
- (6) 黒海国際関係について、詳しくは、拙稿「黒海地域の安全保障」『国際安全保障』第24巻第3号、2006年12月、49—72頁参照。「激動する黒海地域の国際関係」『世界週報』2006年1月31日、26—29頁。Shigeo Mutsushika, “The Interests and Strategy of the Major Powers in the Black Sea Regions, and the Responses of the Regional States,” paper presented for Section II ‘Strategic Implications of Big Power Interests in the Area’ at the international conference “The Japan–Wider Black Sea Area Dialogue,” November 27–28, 2005, The Japan Forum on International Relations “Conference Room,” Tokyo, Japan, pp.26–33.
- (7) Charles King, *The Black Sea: A History*, Oxford, University Press, 2004.
- (8) 詳しくは、拙稿「黒海地域の安全保障」前掲、54—59頁参照。
- (9) コザック・メモランダムについては、拙稿「拡大後のEUが抱えるもう一つの難題—欧州近隣諸国政策 vs 近い外国政策」『外交フォーラム』2004年7月号、68—75頁。民主化ドミノについては『「民主化革命」とは何だったのか—グルジア、ウクライナ、クルグスタン』北海道大学スラブ研究センター研究報告集、第16号、2006年

- 8月。モルドヴァの民主化については、拙稿「モルドヴァのオレンジ発展—なぜモルドヴァはオレンジ革命を踏襲しなかったのか」『海外事情』2005年5月、27—39頁参照。
- (10) 拙稿「モルドヴァ『民族』紛争とロシア民族派・軍部の台頭」『国際問題』1992年12月号、46—60頁。「モルドヴァの政治変動」『ロシア研究』第16号、1993年4月、127—147頁。「岐路に立つモルドヴァ中立主義—多民族・勢力圏交叉国家の領土保全」『ロシア研究』第22号、1996年4月、81—101頁。「なぜドニエストル紛争は勃発し、今なお未解決なのか」『外交フォーラム』2000年8月号、84—89頁。S. Mutsushika, “The Impact of EU Policy on its New Neighbours: The Case of the Republic of Moldova,” in Takako Ueta and Eric Remacle (eds.), *Japan and Europe, Partners in Global Governance*, Pie-Peter Lang, 2005, pp.73–95.
- (11) コザック・メモランダム直後に開催されたマーストリヒトOSCE外相会議における欧米とロシアの非難合戦については、拙稿「拡大後のEUが抱えるもう一つの難題」(前掲論文)を参照。また、2007年2月のミュンヘンにおけるプーチン演説は、OSCEの内政干渉をあからさまに非難している。
- (12) “Yanukovych’s NATO Comments Anger Yushchenko,” *Radio Free Europe/Radio Liberty* (15 September 2006). <<http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/09/a44f16ec-caf1-46ab-81f4-e78f35275e40.html>>
- (13) ただし、ウズベキスタン政府の要請により、アメリカは同国からの軍隊撤退を余儀なくされた。
- (14) ルーマニアを例にとった東方外交については、拙稿「ルーマニアの東方外交—新しい欧州と新近隣諸国関係」、羽場久美子、小森田秋夫、田中素香編『ヨーロッパの東方拡大』、岩波書店、2006年6月、233—250頁。ポーランドの東方外交については、“Tygodnik Powszechny on Poland’s Eastern Policy,” in *The Polish Foreign Affairs Digest*, vol.1, no.1, 2001, pp.227–290.
- (15) トルコ外務省戦略研究センター主催のラウンドテーブルにおけるトルコ側の説明(2006年2月16日)。
- (16) 詳しくは、Kamer Kasim, "Turkey's Foreign Policy towards the Russian Federation," *The Journal of Turkish Weekly*, 25 October 2004, <http://www.turkishweekly.net/articles.php?id=18>. F. Stephen Larrabee and Ian O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty* (Rand, 2003); Kemal Kirisci, “Turkey’s Foreign

- Policy in Turbulent Times,” *Chaillot Paper*, Number 92 (September 2006) . <www.iss.europa.eu>
- (17) ドイツのEU議長国綱領については、The Federal Government, “Europe-succeeding together,” Presidency Programme, 1 January to 30 June 2007. ドイツの対黒海政策については、例えば、Dr. Hans-Dieter Lucas, “Time for a fresh start,” in *The Bridge*. <http://www.bridge-mag.com/magazine/index.php?option=com_content&task=view&id=170&Itemid=31>
- (18) 欧州在住ポーランド大使とのインタビュー、2007年3月19日。
- (19) NATO加盟による軍産複合体の受けるダメージとその解決方法について、ポーランドはウクライナ住民に自国の体験を伝授しようとしていると言われる。
- (20) 詳しくは、拙稿「東バルカンと西部新独立国家(WNIS)のESDP」『防衛省報告書：EU共通外交・安全保障政策の現状と今後の展望について』2007年3月、143-165頁。
- (21) キエフのEU代表部でのインタビュー。しかし、在ウクライナ・モルドヴァ大使館は、3月29日の段階では公式な通知はウクライナ政府から届いていないと、この事実を否定した。
- (22) モルドヴァの貧困と海外労働者の問題については、拙稿「モルドヴァの社会格差」『ロシア・東欧学会年報』第32号、2003年、48-62頁。
- (23) オレンジ革命後、EUがENPアクションプランの再交渉を拒否したことを例にとり、EUのユーシェンコ政権に対する政策を批判する向きもある。
- (24) EU加盟国大使とのインタビュー。2007年3月19日。
- (25) キシナウにおけるインタビュー。2007年1月。
- (26) 入江明は日本外交を経済、軍事、価値の三次元から分析し、猪口孝は価値外交の推進を提唱した。詳しくは、入江昭『新・日本の外交』中公新書、1991年、猪口孝『国際政治の見方ー9・11後の日本外交』ちくま新書、2005年を参照。