

Title	クロアチア承認問題とゲンシャー外相（一）：ドイツ外交の転換点
Author(s)	久保, 由美子
Citation	阪大法学. 2008, 58(1), p. 171-196
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55314
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

クロアチア承認問題とゲンシャール外相（二）

——ドイツ外交の転換点——

久保由美子

はじめに——クロアチア承認問題とはなにか

第一章 ゲンシャールとドイツ外交

第一節 青少年時代

第二節 政治家としての始動

第三節 東西関係の狭間で

第四節 冷戦の只中からドイツ再統一へ

第二章 ユーゴ問題とドイツ

第一節 ゲンシャールの解決戦略（以上本号）

第二節 承認政策への方針転換とその背景

第三章 承認実施の政治過程

第一節 欧州諸国間の意見対立

第二節 ブリュッセル臨時外相会議での決定

結論

はじめに——クロアチア承認問題とはなにか

本稿は、旧西ドイツで長らく外相を務めたハンス・ディートリヒ・ゲンシャー (Hans-Dietrich Genscher, 一九二七年—) を通じて、一九九〇年代前半のユーゴ紛争をめぐるドイツ外交の動きを考察するものである。

ドイツ統一達成から一年も経たない一九九一年六月、ユーゴスラヴィア連邦人民共和国を構成する二つの共和国スロヴェニアとクロアチアが独立を宣言した。セルビア人主体のユーゴスラビア連邦軍はすぐに介入し、両共和国との内戦が勃発する。その後デイトン合意 (一九九五年二月) による停戦まで約四年にわたって続いたユーゴ紛争の火蓋が切って落とされたのである。

欧州共同体 (E C) は当初、ユーゴ連邦の統一支持を表明した。しかしゲンシャーは両共和国を主権国家として承認することが唯一の解決策であるとして「承認政策 (Anerkennungspolitik)」の実施を主張。約半年後、E C は態度を覆し、全加盟国が両共和国の独立を承認する決定を下した。

承認政策は、一八年間にわたるゲンシャーのドイツ連邦外相としての取り組みのなかで、最も議論的になっている^①。最大の争点は、クロアチア承認の是非である。クロアチアは、ほぼ単一の民族で構成されていたスロヴェニアと異なり、セルビア系少数民族問題を抱えていた。同国の独立はセルビア人を含む三つの民族で構成される隣国ボスニアの各民族間の対立関係をあおり、内戦を拡大させたと指摘されている。

承認政策に対する厳しい評価の背景には、ドイツとユーゴの因縁の歴史があることは無視できない。ユーゴ連邦はかつてドイツ帝国やナチスドイツの膨張主義政策の標的となったバルカン半島に位置し、第二次世界大戦中の対独バルチザン闘争から生まれた国家であった。そうした歴史的経緯があるために、ユーゴの解体を加速させた承

認政策に対する批判の矛先が、ドイツに向けられることになった。

厳しい批判はまた、ドイツに対する当時の国際社会の見方にも関連している。EC外相理事会でのゲンシャーの「ブルドーザーのように」⁽²⁾強引な態度や、コール首相が承認決定後に「外交上の大成功」⁽³⁾だと発言したことなどに、近隣諸国は眉をひそめた。こうした言動は、一九九〇年の東西ドイツ統一の際に広まった、大国ドイツの再来を懸念する見方を裏付けたように思われたのである。

ドイツが承認政策を推進した理由については、様々な見解が示されている。東西ドイツ統一によって「民族自決」を達成したドイツ国内に近隣諸民族の民族自決を擁護すべきだという世論があったとか、紛争が長期化し、多数の難民がドイツに流入しては困るから、紛争の早期解決をのぞんでいたなどの指摘である。⁽⁴⁾また、ドイツ人のスロヴェニアとクロアチアに対する文化的・歴史的連帯感も広く知られているし、⁽⁵⁾在独クロアチア人によるドイツ政府に対するロビー活動の影響も指摘されている。⁽⁶⁾

しかし承認政策の決定的要因が何であったのかについて、今のところ、先行研究は意見の一致を見ていない。ほぼ共通しているのは、承認政策がゲンシャー外相のイニシアティブのもとに実施された点である。実は、ゲンシャーは、ドイツ国内のスロヴェニアとクロアチアに対する好意的な世論にもかかわらず、当初両共和国の独立支持にむしろ消極的であった。しかし彼は、ユーゴ内戦が勃発すると、方針を転換し、承認政策の実施にむけてEC内で主導的役割を担っていく。ゲンシャーは西ドイツ時代、善隣外交と欧州統合の推進につとめ、東西ドイツの再統一に足がかりを築いた人物である。そのゲンシャーがなぜ、英仏など主要国の消極的態度にもかかわらず承認政策を主張したのであろうか。本稿の第一の目的は、ゲンシャーが承認政策を推進した理由を明らかにすることである。

次に本稿では、ドイツ外交研究の観点からクロアチア承認問題の意義を検討したい。ユーゴ解体の触媒としてドイツとその代表者としてゲンシャール外相に言及する先行研究は少なくない。だが、その大部分は紛争研究やユーゴを専門とする著者によるものであった。とくにクロアチア承認問題に関しては、直後に起きたボスニア内戦への影響に関心が集まりがちであり、ゲンシャールの行動を詳細に分析した研究はあまりない。それゆえドイツ側の視点に立てば、なお十分な検討の余地があると思われる。

ゲンシャールは、クロアチア承認問題の翌年一九九二年五月に連邦外相を辞任した。ゲンシャールの辞任後、ドイツはボスニア内戦をはじめ国連の平和維持活動により幅広く参加するようになる。今日においては経済のみならず、統一以前は敗戦国としての立場上控えてきた欧州安全保障の分野においてもドイツは中核としての役割を担いはじめている。このようなドイツ外交の展開は、単に政策担当者が交代したという理由だけで説明できるものではない。クロアチア承認問題での経験が、何らかの教訓になっているのは間違いないだろう。本稿の第二の目的は、その教訓を明らかにすることである。

本稿の構成は以下の通りである。第一章では政治家としてのゲンシャールの半生について述べる。第二章では一九九〇年代のユーゴ内戦をめぐるドイツ外交の動きを概観したうえで、クロアチア承認問題で、ゲンシャールが方針を転換した要因を中心に先行研究の議論状況を検討する。そして第三章ではECによるスロヴェニア・クロアチア両共和国の承認までのゲンシャールの動きを考察する。これらをふまえて、結論部分では、統一後のドイツ外交におけるクロアチア承認問題の意義について、筆者の見解を示す。

第一章 ゲンシャーとドイツ外交

第一節 青少年時代

ゲンシャーは一九二七年、ドイツ東部ハレ近郊の農村ライデブルクに生まれた。五二年に西独へ移住したのち、中道系の小政党である自由民主党（FDP）に入党した。一九七二年から九二年まで、二つの政権で外相を務め、長年にわたりドイツの政治・外交において影響力をふるった。

ゲンシャーはその青少年時代を、ナチス・ドイツの戦争をして東独の社会主義体制の下で過ごした。十歳のときに、農業組合の法律顧問だった父親に先立たれた。その父親は、後にゲンシャーが率いることになるFDPの前身、ドイツ国民党（DVP）支持者であった。ゲンシャーの政治信条である自由主義は父への思い入れによるものでもある。父は生前、ヒトラーに批判的であったという。⁽⁷⁾ ゲンシャーもまた、自身の主張するところによれば、ナチスの政策に懐疑的であった。⁽⁸⁾ もちろん、ごく平凡な少年だった彼は、体制に対して抵抗するなど思いもよらなかった。ナチスのユダヤ人等に対する政策に関して、「強制収容所の存在にうすうす気付き」、また「最終戦争」に疑問を持って⁽⁹⁾ いたもの、自らもまた「収容所送り」になるのを恐れ、沈黙を守ったと後に正直に告白している。

ゲンシャーは父の死後まもなく、他のすべての学童同様、「ヒトラー青年団」の幼年部に加わり、自動的に「ヒトラー青年団（HJ）」に進級した。だが彼は戦後、ナチスへの関与に対する責任の追及を免れている。HJに入団してまもなく、兵役に就くことになったため「何の役職にもつかなかった」⁽¹⁰⁾ からである。ゲンシャーは一五歳で空軍の高射砲補助兵として国防軍に入隊し、第二次世界大戦に出征した。ライプチヒで大空襲に遭遇するなどした後、ベルリン攻防戦で米軍の捕虜となり、そのままドイツ敗戦の日を迎えた。

ゲンシャールの前半生を振り返ると、後の彼の政治観を彩る二つの政治的特徴が導き出される。第一に、ゲンシャールは「高射砲補助兵世代 (Flakheifer-Generation)」と呼ばれる世代に属していた。この世代は、最前線で戦う「前線世代 (Front-Generation)」の背中を見ながら、「補助兵」として戦争に参加し、その悲惨さをつぶさに体験しつつも、自ら先頭に立って武器を取ることはなかった。⁽¹¹⁾「高射砲補助兵世代」はまた、保身や立身出世、あるいは少年の素朴な感情から、ナチス政権を賛美した。ゲンシャールのように体制と戦争に疑問を抱くものも少なくなかったとはいえ、自分自身ではどうすることもできなかった。「高射砲補助兵世代」に共通する心情は、⁽¹²⁾「Nie wieder Krieg und Diktatur」という言葉によって端的に表現されている。これは、専横な領土拡張主義を封じ込め、軍事手段に対して常に懐疑的であろうとするドイツ外交の基本的特質と通ずるものでもある。

ゲンシャールの政治観を特徴付ける、もうひとつの要素は社会主義に対する強い嫌悪感である。ゲンシャールは終戦後、多くのドイツ人同様、自分たちの国は当分の間、他の民主主義国家と同じテーブルにはつけないだろうと考えた。しかし同時に彼は、東部戦線での対ソ戦と米国の捕虜になった体験を通じて、新しいドイツが目指すべきはソ連のような社会主義ではなく、アングロ・サクソン流の民主主義であると確信した。⁽¹³⁾

したがってソ連占領地となった故郷に帰還したゲンシャールは、その政治体制に当初から批判的であった。さらに、おじが赤軍に拉致され帰らぬ人となった事件も、ゲンシャールに社会主義への決定的な嫌悪感を植えつけた。⁽¹⁴⁾

ゲンシャールは一九四六年、ドイツ自由民主党 (LDPD、旧東独の自由主義政党) に入党した。この政党を選んだ大きな理由は、自由主義の政治観である。ジャーナリストでLDPD党機関紙の編集主幹でもあったハロルド・エシエの「自由主義は、あらゆる不自由に対する包括的オルタナティブである」⁽¹⁵⁾という言葉に、一八歳の若者は魅了された。

しかし、ゲンシャーは、政党には入ったものの、実際の政治運動にあまり熱心ではなかった。当局による統制が強まる中、自らの思想信条を問われるのを警戒したのである。ドイツ社会主義統一党（SED）が、ソビエト占領地区内の民主主義的動きへの弾圧を強化するにつれ、ゲンシャーの社会主義に対する不信感はずまます深まった。

一九五〇年に行われた国民評議会最初の選挙は、馬鹿げた茶番にすぎず、ゲンシャーは無効票を入れた。

結局ゲンシャーは、抵抗するよりも東独の体制から逃れることを選んだ。彼は、父と同じく法律家を目指して大学では法学を専攻、途中肺結核のため学業を中断しながらも、第一次国家試験に無事合格していた。だが、司法修習生のときに東側の弁護士資格が将来西側で認められなくなることを知り、ゲンシャーは、西への移住を決意した。一九五二年八月、ドイツ民主共和国（DDR、旧東独）が正式に発足するわずか二ヵ月前のことである。¹⁶

第二節 政治家としての始動

西ドイツで弁護士の資格を正式に取得したゲンシャーは、五四年にFDPに入党し、弁護士活動の傍ら、ブレームンの党地方支部の青年組織で活動した。彼が政治家として本格的なキャリアを開始したきっかけは、当時のFDP党首トーマス・デーラーにその才能を見出されたことである。¹⁷ ゲンシャーは、連邦議会FDP会派直属の「研究助手（wissenschaftlicher Assistent）」¹⁸に採用され、ボンに本部で政策の立案に関わっていくことになった。

ゲンシャーを語る上で、その所属政党FDPに触れないわけにはいかない。FDPは国政選挙での平均得票率一〇％足らずの小政党であったが、連立形成のキャスティングボードを握る重要な政党でもあった。ドイツでは、多党乱立の末にナチスの擡頭を許した戦前の反省から、各政党は五％以上得票しなければ議席を得ることができないことが政党法で規定されている。また右派のCDU／CSU、左派のSPDの二大政党はいずれも単独で過半数の

議席を得るほどの勢力ではなく、他党と連立を組む必要があった。これらの結果、ドイツの内閣は一九四九年の西独建国以来、すべて連立政権で構成されたのである。

西ドイツの政党制の特徴に加えて、FDP独特の性格もまた、この党に連立政権の要石としての役割を与えた。FDPは、ワイマール期にマックス・ヴェーバーとともに共和制と民主主義の擁護を叫んだフリードリヒ・ナウマンによって設立された左派リベラルの民主党（DDP）と、戦前の資本家の利益を代表する政党でノーベル賞平和受賞者シュトレーゼマンを輩出したことで知られる国民党（DVP）の両方の流れを汲む政党である。イデオロギー的には左右両極に位置する勢力が融合したという出自は、FDPに二元性をもたらし、しばしば党内抗争の主要因となった。しかし、戦後ドイツの二大政党である、CDU/CSU（キリスト教民主・社会同盟）とSPD（社会民主党）が、それぞれカトリックと労働者階級とに強いつながりを持つなか、FDPは、宗教や社会主義と距離を置く知識人・中小経営者などから一定の支持を獲得した。そして、五%条項の壁を乗り越える議会政党としての地位を確立し、二大政党のいづれかと連立して、一九九八年まで大部分の内閣に参加したのである。

FDPは政権にとどまり続けるため、世論の反発を招くような政策変更を迫られることも少なくなかった。例えば一九六一年の総選挙終了後、CDU/CSUとの連立についての事前の拒否を翻してこれを継続し、非難を浴びた。続く大連合政権期（六六年～六九年）には、少数野党として苦しい立場に立たされた。それでもFDPは、現実的かつ柔軟性に富んだ中道政党として、連立相手となった二大政党それぞれの右傾化と左傾化に対する安全弁として機能し続けた。FDPが、ときに「変節政党」とののしられながらも、国政の場で重要な位置を占め続けた理由はまさしくこの点にあった¹⁹。

FDPは、ゲンシャールが入党した一九五〇年代半ば、対外政策においては、政治目標として再統一を標榜する立

場を全面に押し出していった。二大政党などと比べると、FDPでは全体の黨員数における東側出身者の割合が比較的高かったことは、このことに大いに関連している。東西分断の状態にありながら、なおも統一への可能性が残されていたこの時期において、国民の心理としては祖国統一を望まないほうがむしろ少数派であり、ゲンシャーをはじめ、東側からの亡命経験者がFDPに引き付けられたのはごく自然なことであった。⁽²⁰⁾

しかし、ベルリンの壁建設など、冷戦状況が固定化していく現実には、他の政党同様、FDPの「ドイツ政策（対東独政策）」にも変化を迫った。六〇年代にかけて、FDP内では、あくまでも国家の再統一を目指す右派と、統一への希望をいったん棚上げし、東側諸国との共存を目指そうとする左派との間で激しい党内論争が繰り広げられた。

キューバ危機を経て、東西両陣営間に緊張緩和の機運が芽生えつつあった六〇年代、FDPは外交政策上の決断を迫られた。国際社会の流れに西ドイツが取り残されないためには、再統一への要求を棚上げし、東側諸国との共存を目指すか、あくまで再統一、すなわちドイツ問題の解決を目指すかという決断である。激しい党内論争のなか、ゲンシャーは、東側との和解優先を主張するヴァルター・シエールの立場を支持した。⁽²¹⁾ シエールは、アデナウアーおよびエアハルト政権の経済相を歴任したFDPの実力者であった。シエールはこの争いに勝利し、新しい党首に選ばれた。これに異を唱え離党した数名の党幹部にかわって、FDPの新しい世代の指導者としてデビューしたのが、「群を抜いた知力と判断力」で、六〇年代末からのFDPの路線転換に貢献していたゲンシャーであった。⁽²²⁾

後に西ドイツの外交指導者として、西側世界との関係強化に努めるゲンシャーだが、東側世界に取り囲まれた故郷への愛着と誇りも失うことはなかった。祖国統一を夢見てFDPを選んだはずのゲンシャーがなぜ、分断を固定化させかねない緊張緩和に活路を見出したのだろうか。ゲンシャーは、西側自由主義の価値に対する強い思い入れ

と社会主義体制に対する嫌悪感の持ち主でもあった。だが彼は、東西関係を二項対立の図式で捉えようとはしなかった。むしろ、東側に積極的に働きかけ、友好関係を構築することで、平和的かつ長期的な構えで相手側の変化を引き出そうとした。「故郷を再び自由なドイツの一部としたい」⁽²³⁾との思いは、東側に現存する社会主義陣営に対抗するよりも、緊張緩和と平和共存の道によって成し遂げられると考えたのである。

このようなゲンシャールの外交観を伺わせるのが、一九六六年のシュトゥットガルトFDP党大会で行った「シュトゥットガルト演説」である。「軍事的自己抑制策」、「全欧州的な安全保障政策」そして「ドイツ政策の再活性化と東方政策の多様化」の三項目からなるこの演説は、のちのゲンシャール外交の片鱗を随所に覗かせるものであった。この演説のなかで、ゲンシャールは、フランスのNATO脱退と英米軍による欧州での兵力削減を埋め合わせるための軍拡を求めるCDUなどの保守派を牽制し、「欧州の覇権国家の役割はわが国の利益に反する」と述べ軍事面での慎重さを求めた。また東西陣営間の協議機関の設立を提唱するなど、七五年に設立された「欧州安全保障協力会議(CSCE)」を髣髴とさせるアイデアを展開している。⁽²⁴⁾これらは、七〇年代のシュミット政権および八〇年代のコール政権で対外政策の基本戦略を形成していくことになる。⁽²⁵⁾

「ドイツにとって緊張緩和以外に選択肢はない」⁽²⁶⁾と唱えたゲンシャールだが、もちろん丸腰で東側に接近しようとしたわけではない。ゲンシャールは、NATOの二大機能である「防衛と緊張緩和」を確立した「ハルメル報告（一九六七年）」に共鳴し、これを「大西洋同盟のマグナカルタ」と呼んだ。ゲンシャールの、安全保障政策に関する考え方は、常にこの報告の趣旨に沿ったものであった。⁽²⁸⁾西独が冷戦の最前線に位置する以上、その緊張緩和政策は、安全保障の基礎、すなわち軍事力による裏づけを必要としていた。他方で、西独が東に接近することは、軍事的膨張主義の復活を常に警戒する西側諸国の不信を招くことにもつながるものであり、それゆえに西独の安全保障は西

側同盟の枠組みに一層強固につなぎとめられなければならなかった。西側同盟を軸にした防衛政策と、東方政策を二者択一ではなく、相互補完関係にある西独外交の二大支柱として位置づける、このような西独の安全保障政策を、ゲンシャーは「現実的緊張緩和政策」と表現している。³⁰

さて、シエールは、SPDのヴィリー・ブランドと組み、一九六九年、西独初の左派中道連立政権を誕生させた。一時野に下っていたFDPは、再び与党の座に復帰した。ゲンシャーは、ブランド首相の東方外交で知られるこの政権に、内相として初入閣を果たした。FDP新党首でもあるシエールは外相に就任、東独との基本条約締結など、東側諸国との関係改善に携わった。ゲンシャーは、その後第四代連邦大統領（一九七四年—一九七九年）となったシエールの路線を引き継ぐことになる。

実力、地位共に党内ナンバー・ツーであったゲンシャーが、次期FDP党首となることは自明であった。他方、外交の実務経験と語学力の乏しかった彼は当初、後任の外相にはならず、内相の地位にとどまったまま、党首になることを希望した。

しかし内相は、内政上の権力闘争に巻き込まれやすく、党首が兼任するには危険の多い役職であった。そのことは、まもなく首相府で起きたスキャンダルにより立証された。ブランド首相の側近に東独スパイの疑惑が発覚したのである（「ギョーム事件」）。ブランドは引責辞任、首相職はヘルムート・シュミット財務相に引き継がれた。

ゲンシャーは、内相であったにもかかわらず、スパイ事件の責任を問われなかった。次期FDP党首であるゲンシャーは、連立政権継続の保証人であり、それゆえシュミット政権において必要不可欠の存在であった。野党も、将来の選挙協力を見据えてFDPとの関係を悪化させようとはしなかった。これらは、FDPが連立形成のキャスティングボードを握る存在であるためにほかならなかった。この特性を維持するためにも、党首自身が重要ポスト

である外相の座を確保しておく必要があった。こうしてゲンシャールは外相就任を決意した。⁽³¹⁾

論 第三節 東西関係の狭間で

七〇年代、ゲンシャールは外相兼副首相として、シュミットに次ぐ高い人気を国民の間で博した。⁽³²⁾ ゲンシャールは、外交官としての経験不足を補える強い使命感の持ち主であったが、自ら権力を求めていくタイプではなかった。また対立よりも対話と妥協を重視する彼の性格は、シュミット首相の強いリーダーシップとも衝突することがなかった。

二つの政権で一八八年間に渡り外相を務めたゲンシャールが一貫して重視したのが、欧州政策とC S C E政策である。まず、ゲンシャールにとって、欧州は「ドイツ外交において、特別の位置を占める」⁽³³⁾ 領域であり、欧州統合は左右の両政権を通じた一大事業でもあった。とくに、ゲンシャールは、E C加盟国が一九七〇年に設けた政府間協力制度「欧州政治協力（E P C）」の発展に尽力すると同時に、この制度を活用して、ドイツの欧州重視の姿勢をアピールした。ゲンシャールは一九八一年、安全保障や文化の面にも協力分野を拡大することを提案する「ゲンシャール・ロンボ・イニシアチブ」をイタリア外相と共同発表した。両国の呼びかけは、その急進的な内容のために、具体的な成果にはあまりつながらなかったが、将来の「共通外交・安全保障政策」に向けた布石を打つことになった。⁽³⁴⁾

全欧州安保協力会議（C S C E）もまた、ゲンシャール外交に欠かせない要素である。C S C Eは、冷戦下の欧州の緊張緩和と相互安全保障を目指し、欧州とソ連、米加からなる三五ヶ国の参加のもと、七五年に「ヘルシンキ最終議定書」を採択して正式に発足した。C S C Eはその後、一九九五年に全欧州安保協力機構（O S C E）として常設組織となっている。

ゲンシャーにとって、CSCEは、「ドイツ問題」の関連でも重要であった。正式な外交関係のない東独との関係は、首相府の管轄であり、外務省が直接には与れない領域であった。そこで、ゲンシャーはCSCEという多国間会議の枠組みを活用し、東独とのパイプを確保しようとしたのである。

ゲンシャーが外相に就任した一九七四年五月、CSCEの具体像をめぐる交渉がまさに進行中であった。一番の懸案は、欧州の国境線の取り扱ひであった。ソ連側は、第二次世界大戦で獲得した欧州の国境と勢力圏を確保するために、国境不可侵の原則を主張した。これは、西側、とくに将来の統一の可能性を残しておきたい西独にとって受け入れられるものではなかった。この問題は、ゲンシャーとキッシンジャー、グロムイコの独米ソ三方国外相の協力により、ヘルシンキ最終議定書に「平和的手段と協定による国境変更を認める」という規定を加えることで解決³⁵⁾。CSCEが掲げた「民族自決」および「境界線の平和的変更」の原理は、ドイツ再統一の重要な根拠となり、そしてユーゴ紛争において、再び議論の的となった。

シュミット政権時代の最大の試練は、「NATO二重決議」の採択（一九七九年）であった。この決議は、ソ連との核兵器削減交渉と西側における新型ミサイルの配備という矛盾した決定を同時に行ったものだが、対外的にはドイツの西側同盟への忠誠心を示す効果があった。しかしシュミット自身は、新東方政策の本家である所属政党SPD内で、その信用を落とした³⁶⁾。一方、FDP党首であったゲンシャーは、自らの辞任をほめかすことで、決議採択に対する党内部からの批判を封じ込めることに成功した。連立政治の力学のなかにその存在意義を持つFDPは、政策変更になやみたる政党でなければならなかった。

FDPは一九八二年、野党CDU/CSUと共闘して、シュミットに対する不信任案を議会で通過させ、CDU党首のヘルムート・コールを首相に選出した。戦後に導入された「建設的不信任³⁷⁾」制度をはじめて適用した政権交

代である。

ゲンシヤーは、左派SPDが「NATO二重決議」において実施が決まった中距離弾道ミサイル（INF）の国内配備に抵抗したことを連立解消の主な原因としている。⁽³⁸⁾ 西側同盟への忠誠のために、苦渋の決断をしたというわけである。しかし実際の理由は、FDPの内政政策が新保守主義の流れを受け、社会保障よりも経済成長を重視する方向に路線転換したことであつた。⁽³⁹⁾

シュミットを裏切る形になつたとはいへ、ゲンシヤーは外相としての自己の任務にはあくまでも忠実であつた。シュミットの強い要請もあつて、INF国内配備計画は実行された。そして新政権においても、ゲンシヤーが外相に留任することによって、従来の外交路線が継続されることになつた。

しかし、翌年の連邦議会選挙では、FDPは得票を大幅に減らした。INF政策で、反核・平和主義者の不評を買っていたことに加え、上述のような連立鞍替えや、FDP主導の経済政策が不首尾に終わったことなどが影響したのである。その後、FDP所属閣僚が汚職事件で捕まり、党はますます多くの支持者を失つた。⁽⁴⁰⁾

第四節 冷戦の只中からドイツ再統一へ

コール政権において、ゲンシヤーは、外交政策の分野で、相当の独自性を発揮することができた。そもそも、CDU/CSUとの連立は、外交政策をFDPの管轄領域とすることを条件に成立したものである。また、国際政治の論客でもあつた前任者シュミットとは対照的に、地方政治からたき上げの政治家であるコールは外交政策に不慣れであつた。これらの事情が、外相兼副首相として長年のキャリアと実績を持つゲンシヤーに特別な地位を与えた。⁽⁴¹⁾

しかし、一六年ぶりに政権に復帰したCDU/CSUは、ゲンシャールとFDPを全面的に信頼したわけではなかった。事実上、シュミットから引き継いだゲンシャールの外交路線は、伝統的な権力外交を重視する保守的なCDU/CSUの主流派のそれとは一線を画していた。コール首相は、ゲンシャールの欧州政策等には基本的に協力的であったが、重要な事項においては主導権を確保しようとした。首相はCDU/CSU内の外交政策の変革を求めるグループを首相府に結集させ、ゲンシャールとFDPの外交路線に対抗する事実上の「第二外務省」として機能させた。また、CDUの姉妹政党でカトリック教徒の多い南部のバイエルン州のみに本拠地を置くCSUは、隣国オーストリアやハンガリーなどの中欧諸国との独自の地域協力関係を深めようとして、FDP及び外務省としばしば対立した。

一九八五年、ゲンシャールは、若手に党連営を任せたいとして、FDP党首を辞した⁽⁴²⁾。内政面での一致を条件として成立したコール連立政権においては、FDPが連立の一員としての存在感をアピールできる領域は対外政策以外になかった。ゲンシャールは外相の職務に専念することで、FDPの死活領域というべき対外政策での成果を挙げようとしたのである⁽⁴³⁾。

同じく一九八五年、国際社会には大きな変化が起ころうとしていた。「欧州共通の家」を掲げるゴルバチョフがソ連共産党書記長に就任し、米ソ両国がようやく軍縮交渉を再開したのである。ゲンシャールは翌八六年七月の初会談の際、ゴルバチョフが目指す「欧州共通の家」は、分断状態の解消なしにありえないと述べた。これに対し新書記長は東西対話の再開に向けたドイツ側の意欲を理解を示した。ソ連軍のアフガン侵攻で、冷戦構造が袋小路に入り込んでいた八〇年台初頭ですら、「陣営を超えた対話」を訴え続けていたゲンシャールにとって、ソ連の変化は、「二つのドイツ」問題の解決に向けた千載一遇の機会であった。ゲンシャールは一九八七年二月に、スイスのダヴォ

スで開催された世界経済フォーラムにおいて、「ゴルバチョフの言葉を真剣に受け止めよ」と訴え、ゴルバチョフと彼の政治改革に積極的支持を表明した⁽⁴⁴⁾。

しかし、ソ連に対するゲンシャールのこのような姿勢は、米英の政権から不評を買った。東独出身という彼の出自とあいまって、対ソ宥和主義の代名詞として「ゲンシャリズム」なる用語が流布してしまったほどであった。大西洋関係は、西ドイツ外交にとって欧州統合政策と並ぶ「定石」であり、ゲンシャールは在任期間を通じて、この関係を軽視することは決してなかった。他方で、西ドイツの利益を擁護するために必要とあらば、米英に対する厳しい態度もためらわなかった⁽⁴⁵⁾。そのため「アデナウアーの孫」を自認するコール首相が米英からそれなりの評価を得たのに対し、ゲンシャールは、「あてにならない人物」とみなされていた。

「ゲンシャリズム」批判は、一九八九年の短距離核兵器（SNF）の近代化問題で、頂点に達した。中距離核戦力廃棄条約批准後も欧州大陸には、まだ短距離ミサイル「ランス」が残っていた。一九八九年米英はランスの近代化を計画し、西側同盟の結束をリトマス試験紙にかける格好となった。これに対し西独政府は、ゲンシャールの要請により計画の受け入れを拒否した。受け入れ拒否という点では、総選挙を次年に控え、反戦的な世論を意識するコールや、「射程距離が近くなればなるほどドイツ人がより多く死ぬ」という連立政権内のCDU/CSU保守派とも、珍しいことだが、意見が一致していた⁽⁴⁷⁾。

ゲンシャールが受け入れを拒否した理由は、SNFの近代化はタイミングと戦術的観点の両方の側面で、東側との信頼醸成の機運を犠牲にすることを意味したからである。すなわち、近代化計画を受け入れれば前年に短距離ミサイルの一方的削減を表明したゴルバチョフと、西側の短距離ミサイルの射程距離にあるポーランドをはじめ東側の隣国の不信を招くことになるからだ⁽⁴⁸⁾。

米英の政府関係者およびマスコミの間では、近代化計画に対する他のNATO加盟国やフランスの消極的態度はさして重視されず、西独への不信感だけが広がった。とくにサッチャー首相は、ゲンシャーの「常にソ連に対してより柔軟で友好的な態度」⁴⁹に批判的であった。サッチャーは、ゴルバチョフを早くから評価した西側指導者の一人であったが、「ラバーロ条約」の再現を想起させる独ソ関係への懸念となると話は別だった。

米英から見れば、西側指向と東側との緊張緩和を併用するゲンシャーの「現実的緊張緩和政策」は、ピスマルク時代のような振り子外交にすぎなかった。S N F問題で米独間に流れた気まずい雰囲気を払拭するには、レーガンからブッシュへの政権交代と、それに伴う政策転換を待たねばならなかった。

さてモスクワで始まった変化は、次第に東欧諸国の権威主義的な政治構造にも影響を及ぼしていった。東独政府も、市民の声におされ、一九八九年の秋、ついにベルリンの壁を解放した。東独側は当初、再統一よりも民主化を優先し、西独との条約共同体案を提示するだけであった。これに対してコール首相は、独自の統一プランである「ドイツとヨーロッパの分断を克服するための十項目計画」を連邦議会で発表、統一への合意形成に向け、国内の各政治勢力の議論を高めるとともに、国際社会の関心を集めた。

統一は国際的には第二次世界大戦の戦勝四カ国が、統一ドイツのNATO帰属問題などの懸案事項を承認するかどうか大きな焦点であった。ゲンシャーがこだわった点は、ドイツの将来に関するこれらの問題を、六ヶ国（東西両ドイツ、米英仏ソ）の間で話し合うこと、とくに「二十四」形式で、すなわち六ヶ国間の協議を「両ドイツ主導のもと」で行うことであった。ゲンシャーの粘り強い交渉の結果、「二十四」形式について、各国外相、とりわけS N Fをめぐる話し合いを通じて信頼関係を構築した、米国のペーカー新国務長官からそのことへの理解を得た。⁵⁰そして約七ヶ月にわたる「二十四会議」（一九〇年三月〜一〇月）を経て、戦勝四カ国は統一に向けたドイツ人の意

思を尊重することに合意、ドイツは一九九〇年一〇月に統一された。その二ヵ月後の総選挙はコール連立政権の圧勝だった。

このようなドイツ統一までのプロセスを振り返ると、西独国内においてその主権を握ったのはコールであり、国際社会においてその行方を左右したのは、米ソ二大国の意向であった。ブッシュ新政権は将来の欧州一の大国をNATO陣営に丸ごと取込むことを狙って、早い段階から西ドイツ政府に支持を表明し、ゴルバチョフもはやドイツ人の自決への意思を否定しなかった。これらの言質を取り付けるために、ゲンシャールは「ドイツ統一の舞台裏」で、あくまでも外相としての調整役に徹した。そしてゲンシャールはそのような役どころにおいて、非常に能力を発揮する人物であった。

ゲンシャールは強い個性を欠く一方で、柔軟性に富む政治家であり、その特性は、自らが身を置いた小党と同じく「自己主張をするよりも、調整型の政治スタイル」にあった。⁽⁵¹⁾このような政治スタイルは、確かに西独がおかれた内外の政治状況に対処するにふさわしいものであった。

しかし、統一により人口、領土ともに欧州一の規模を持ち、しかもその中原に位置する国家となったドイツは、それまでと異なる役割を求められるようになっていた。ただそれがどのような役割なのかまだ明確ではなかった。少なくともドイツは、ヨーロッパ国際政治により大きな役割を果たしつつ、しかも周辺諸国の脅威となるような行動を控え、ゲンシャールが述べるように「中・東欧の変動から一方的な利害を引き出そうとは思わない」という態度を示さなければならなかった。まさしくそのようなときにゲンシャールは、よりにもよって、かつてナチスドイツが占領し、蹂躪したユーゴの内政問題に関わることになったのである。

第二章 ユーゴ問題とドイツ

第一節 ゲンシャールの解決戦略

社会主義共和国連邦国家ユーゴスラヴィアでは終身大統領であったチトーが一九八〇年に死去すると、八つの各共和国・自治州の代表者で構成される連邦幹部会を中心とする集団指導体制が敷かれた。一九八〇年代後半になると連邦中央政府の財政難もあつて、各共和国・自治州指導部の発言力が増大した。連邦幹部会は、意思決定機関というよりもむしろ各共和国の論争の舞台となった。

セルビア共和国大統領に就任したスロボダン・ミロシエヴィチ (Slobodan Milošević, 一九四一年—二〇〇六年) は、もともと共産党の指導者であつたが、その権力基盤を強化・維持するためにセルビア人のナショナリズムに訴えた。彼は、セルビア当局と多数派を占めるアルバニア系住民の対立が深刻な事態となつていた Kosovo 自治州の自治権を停止するなど、「大セルビア主義」の色彩が濃い政策を打ち出した。

一九九〇年、一連の東欧革命の流れを受けて、ユーゴスラヴィア連邦を構成する共和国でも次々と自由選挙が実施された。連邦は分権派 (スロヴェニア、クロアチア、マケドニア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ) と集権派 (セルビア、モンテネグロ、 Kosovo 自治州、ヴォイヴォディナ自治州) に分かれて対立した。北部の二つの共和国、スロヴェニアとクロアチアで行われた選挙では、連邦離脱を求める勢力が急進した。民主化の程度と経済の両面で最も進んでいたスロヴェニアでは、住民投票で八八%が連邦からの分離に賛成した。クロアチアでは、連邦離脱権を明記した新共和国憲法が可決されたが、人口の一二%を占めるセルビア人の一部はセルビア本国への併合を求め、武装して治安当局との衝突を繰り返した。こうした情勢にもかかわらず西側諸国は、ユーゴの問題は経済援助に

よって解決可能とみなし、連邦制の継続を求めた。ドイツも同様の態度を執った。

一九九一年前半、ゲンシヤーは「不安と楽観主義が入り混じった心境で」、ユーゴ連邦政府の立場を支持し、連邦からの分離の動きを加速させるスロヴェニアやクロアチア政治指導者に自制を呼びかけていた。ゲンシヤーがベオグラードを支持した最も重要な理由は、ドイツが単独行動するのを回避するためであった。ユーゴとドイツの間には、第二次世界大戦中、当時のユーゴ王国を占領したナチスの肝いりで成立した「クロアチア独立国」が、セルビア系住民などを大量虐殺したという過去があった。ドイツが、独立への動きを強めるスロヴェニアとクロアチアよりの行動をとれば、欧州諸国の間で深刻な苛立ちを呼び起こすことは明らかだった。⁽⁵⁴⁾

次に、ユーゴがソ連にもたらし得る「ドミノ効果」への懸念があった。⁽⁵⁵⁾多民族国家ユーゴの解体が、同じく内部国境の問題や複雑な民族構成を抱えるソ連解体の連鎖反応を引き起こしかねないという恐れは、ゲンシヤーが当初、ユーゴの統一を支持したゆえんのひとつでもあった。

他方においてゲンシヤーは、統一ドイツが国際社会で新しい役割を果たすべきとの意識から、ユーゴ問題の解決に意欲を示した。このことには、まず九〇年の湾岸戦争での苦い経験が影響している。統一ドイツに適用された旧西独基本法（憲法）が、国防軍のNATO域外派兵を禁じたことを理由に、ドイツはイラクのクエート侵攻に動揺するベルシャ湾に掃海艇を送っただけで連邦軍部隊は派遣せず、財政支援に徹した。⁽⁵⁶⁾西側の同盟諸国はこの態度を「小切手外交」と批判した。それゆえ、その直後に起きたユーゴ危機は、ドイツ外交の名誉挽回の機会となったのである。

ゲンシヤーがユーゴ政策に熱心であったもう一つの理由は、ドイツが一九九二年のC S C E議長国だったことである。C S C Eには、米ソ、カナダやE C メンバー以外の欧州諸国、そして紛争当事国ユーゴも加盟していた。ゲ

シャーは、内戦の国際化の必要性を認識する。「反軍事主義」の見地から、ユーゴおよびセルビア側の武力行使に対する威嚇として、共和国の承認を訴えたのである。⁽⁶²⁾

K・P・ツァイトラーは、ゲンシャーの承認政策にさらに別の要素を見出している。ツァイトラーによれば、承認政策は軍事行為に対する威嚇手段であっただけでなく、独立を希望する共和国の利益を擁護するものであった。独立宣言の後、スロヴェニアでの軍事衝突、やがてクロアチアで激しい内戦が起き、停戦が喫緊の課題となるが、国際社会のとり得る措置には限界があった。平和維持軍の派遣を実現するには当事国ユーゴ連邦の同意が必要であり、実現が困難であった。またユーゴに対する武器の禁輸や経済制裁も、武力行使への報復としての効果は低かった。ユーゴ連邦軍はすでに十分な武器を保持しており、また連邦全体に経済制裁すると、ただでさえ戦争で疲弊しているスロヴェニアやクロアチアの経済に追撃ちをかけることになるからである。そこでゲンシャーは、共和国を主権国家として独立させることで、国際社会の介入をより容易にしようとしたのだとツァイトラーは論じている。⁽⁶³⁾

これら三者の見解を見ると、確かに、ゲンシャーは国内政治においては、世論の動向や政党間の力関係に左右されやすい小政党の実質的リーダーであった。また外相として、安定し継続性のある政策運営に取り組んだ。したがって、ゲンシャーは、アハトの主張のように世論を意識して、マウルの指摘する「戦後ドイツ外交の伝統」である反軍事主義の見地から方針転換したといえるかもしれない。また統一直後で民族自決権への意識が高まっていたドイツの国内世論などを考慮に入れば、独立を希望する共和国の利益を擁護するためというツァイトラーの説明も十分な説得力がある。しかし、ドイツの外相がセルビアに対する義憤とクロアチアへの肩入れを公にすれば、歴史的観点からみて国際社会からの非難は避けられないであろう。にもかかわらず、なぜゲンシャーは方針転換したのであろうか。この点を探るために、以下ではユーゴでの武力衝突の発生から、ECが承認政策実施までの政治プ

ロセスを振り返ってみよう。

- (1) Libal, Michael, "Krieg in Mitteleuropa. Genscher, Jugoslawien und die serbische Herausforderung 1991/1992," in: Lucas, Hans-Dieter [ed.], *Genscher: Deutschland und Europa. Hans-Dietrich Genscher und die deutsche Außen- und Europapolitik 1974-1992*, Baden-Baden: Nomos, 2002, p. 343.
- (2) Owen, David, *Balkan Odyssey*, San Diego: Harcourt Brace, 1995, p. 202.
- (3) Cf. "Erklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl, 17. Dezember 1991 in Dresden zu den Ergebnissen der EG-Außenministerkonferenz in Brüssel," in: Bulletin No. 144, 19 December 1991, p. 1174.
- (4) 久保慶一「著」『引き裂かれた国家：旧ユーゴ地域の民主化と民族問題』、東京：有信堂高文社、二〇〇三年、二二七頁。
- (5) Axt, Heinz-Jürgen, "Hat Genscher Jugoslawien entwei? Mithen und Faktion zur Außenpolitik des vereinten Deutschlands," in: Volle, Angelika, and Wagner, Wolfgang [ed.], *Der Krieg auf dem Balkan: die Hilflosigkeit der Staatent: Beiträge und Dokumente aus dem Europa-Archiv*, Bonn: Verlag für Internationale Politik, 1994, p. 97.
- (6) Zeller, Klaus Peter, *Deutschlands Rolle bei der völkerrechtlichen Anerkennung der Republik Kroatien unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Außenministers Genscher*, Marburg: Tectum Verlag, 2000, pp. 243-245.
- (7) Genscher, Hans-Dietrich, *Erinnerungen*, Berlin: Siedler Verlag, 1995, p. 32.
- (8) Genscher, op. cit., p. 40.
- (9) Genscher, op. cit., p. 52f.
- (10) Genscher, op. cit., p. 36.
- (11) Rupp, Hans Karl, *Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, München: Oldenbourg, 2000, p. 241. ルッパの「ゲンシャーの生誕地」一九二七年を二〇〇〇の世代を分かち境界線と位置づけよう。
- (12) Lucas, Hans-Dieter, "Von Halle nach Bonn - frühe Prägungen und Stationen," in: Lucas, op. cit., p. 26.
- (13) Genscher, op. cit., p. 42.

- (14) Genscher, op. cit., p. 54.
- (15) Genscher, op. cit., p. 56.
- (16) Genscher, op. cit., p. 64.
- (17) Lucas, op. cit., p. 28.
- (18) 政策立案及び立法活動を補佐する。日本の「国会議員政策担当秘書」とは異なり、連邦議会や州議会の政党各会派単位で採用され、身分も公務員ではない。
- (19) 渡辺重範「政党と選挙制度」(大西健夫 [編]『ドイツの政治：連邦制国家の構造と機能』早稲田大学出版部、一九九二年、六〇頁)。
- (20) Lucas, op. cit. p. 38.
- (21) Genscher, Hans-Dietrich, “Stets die liberale Mitte im Blick,” in: Genscher [ed.], *Heterkeit und Härte. Walter Scheel in seinen Reden und im Urteil von Zeitgenossen*, Stuttgart: Deutsche Verlag, 1984, p. 175.
- (22) 加藤秀治郎 [著]『戦後ドイツの政党制』学陽書房、一九八五年、一七四頁。
- (23) Lucas, op. cit., p. 29.
- (24) Heumann, Hans-Dieter, “Genscher, ein “liberaler” Außenpolitiker?,” in: Lucas, op. cit. p. 430.
- (25) Lucas, op. cit., p. 43.
- (26) Genscher, op. cit. p. 233.
- (27) Genscher, op. cit. p. 465.
- (28) Heumann, op. cit. p. 428f.
- (29) Genscher, Hans-Dietrich, *Deutsche Außenpolitik. Ausgewählte Reden und Aufsätze 1974-1985*, Stuttgart: Bonn Aktuell, 1985, p. 94
- (30) Bingen, Dieter, “Realistische Entspannungspolitik: Der mühsame Dialog mit dem Osten - die Bundesrepublik Deutschland und ihre östlichen Nachbarn (1974-1982),” in: Lucas, op. cit. p. 158f.
- (31) Kreams, Günther, “Er wollte nicht ins Auswärtige Amt,” in: Filmer, Werner, and Schwan, Hans-Dietrich

Genscher, Biographie, Rastatt: Moewig bei Ullstein, 1993, op. cit. pp. 155-157.

- (32) 加藤、前掲書、一八五頁。
- (33) Genscher, op. cit. p. 359ff.
- (34) Genscher, op. cit. p. 398
- (35) Genscher, op. cit. p. 301.
- (36) Rupp, op. cit., p. 205.
- (37) 連邦議会が内閣不信任案を提出し、議会を解散しようとする際、同時に新首相候補を選出する制度。内閣不信任案が乱発され、政局の不安定化を招いたワイマール時代の反省から設けられた。
- (38) Genscher, op. cit. p. 445
- (39) Hacke, Christian, *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Weltmacht wider Willen?*, Berlin: Ullstein, 1997, p. 344.
- (40) 石田勇治「ゲンシャー外交とドイツ統一」(坂井榮八郎・保坂一夫)編『ヨーロッパとドイツへの道 統一ドイツの現状と課題』東京大学出版会、一九九六年、三九頁。
- (41) Zeidler, op. cit. p. 184. ゲンシャーの後継者クラウス・キンケルが、コール首相の干渉に手を焼いたのとは対照的でなかった。
- (42) Genscher, op. cit. p. 487
- (43) 石田、前掲論文、四〇頁。
- (44) Genscher, op. cit. p. 495
- (45) Hafendor, Helga, "Hans-Dietrich Genscher und Amerika," in: Lucas, op. cit., p. 116.
- (46) Joffe, Josef, "The Secret of Genscher's Slaying Power: Memoirs of a 'Slippery Man,'" in: *Foreign Affairs*, Vol. 77, 1998, p. 148.
- (47) Kessler, Richard, and Elbe, Frank, *Der diplomatische Weg zur deutschen Einheit*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996, p. 22f.

- (48) Rupp, op. cit. p. 264.
- (49) Thatcher, Margaret, *The Downing Street Years*, New York: Harper Collins, 1993, p. 785.
- (50) Kessler/ Elbe, op. cit. p. 18.
- (51) 若松新【著】『ムイソノ保守野党の再建』行人社「二〇〇二年」一〇二頁。
- (52) Genscher, Hans-Dietrich, "Rede auf der Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa im Rahmen der KSZE in Bonn am 11. April 1990," in: *Europa-Archiv*, 1990, No. 23, p. 222.
- (53) Libal, Michael, *Limits of Persuasion. Germany and the Yugoslav Crisis, 1991-1992*, Westport: Praeger, 1997, p. 4.
- (54) Genscher, op. cit. p. 982.
- (55) Maull, Hanns W., "Germany in the Yugoslav Crisis," in: *Survival*, vol. 37/No. 4(1995), p. 113.
- (56) 中村登治郎【著】『ムイソノ安全保障政策 平和主義と武力行使』一藝社「二〇〇六年」五九頁。
- (57) Genscher op. cit. p. 941f.
- (58) Zeitler, op. cit. p. 292.
- (59) Axt, op. cit. p. 98.
- (60) Axt, op. cit. pp. 96-103.
- (61) Maull, op. cit. p. 126.
- (62) Maull, op. cit. pp. 99-130.
- (63) Zeitler, op. cit. pp. 325-329.