

Title	クロアチア承認問題とゲンシャー外相（二・完）： ドイツ外交の転換点
Author(s)	久保, 由美子
Citation	阪大法学. 2008, 58(2), p. 161-184
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55389
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・完）

——ドイツ外交の転換点——

久保 由美子

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（以上前号）

第二節 承認政策への方針転換とその背景

第三章 クロアチア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

第二節 承認政策への方針転換とその背景

スロヴェニアとクロアチアの両共和国は一九九一年六月二五日、ユーゴ連邦政府と国際社会の再三の警告にもかかわらず、連邦からの一方的離脱と独立を宣言した。ユーゴ連邦は、独立宣言直前のベルリンCSCCE外相会議で採択された「ユーゴの状況に関する声明」⁽⁶⁴⁾に署名し、CSCCEが掲げる「民族自決」と「領土不可侵」の原則の遵守と紛争の平和的解決を誓ったばかりであった。ユーゴ連邦政府が西側からの経済援助を望むのであれば、CSCCE決議を尊重し、武力介入を避けるだろうと思われた。しかし、ゲンシャールたち欧州の政治家の期待はあえなく裏切られた。ユーゴ連邦政府側は、統一国家の維持こそが、欧米からの支持を確保する必須条件と考え、ユーゴ人民軍をスロヴェニアに出動させたのである。⁽⁶⁵⁾

紛争に対する国際社会の反応は様々であった。米ソの両大国は、ユーゴ問題から距離を置いた。米国は、ユーゴの処理を隣接する欧州に一任した。ワシントンは、ゴルバチョフの政治改革と中東情勢に関心があった。また、フランスが進める欧州独自の防衛体制への動きに対して不満を抱く一方⁽⁶⁶⁾で、統一ドイツに、財政面も含め、旧共産主義諸国の民主化に向けたリーダーシップを期待していた。⁽⁶⁷⁾他方、ソ連は、疲弊した経済とバルト三国の独立問題などを抱え、ユーゴ問題に関与することには慎重だった。米国とソ連の不介入策は、多国間の交渉枠組みとして、ゲンシャールが重視したCSCCEの存在意義を低下させることにもなった。

これに対し、ECはユーゴ危機をマーストリヒトを控えたEC共通外交政策の試金石であると捉え、危機の解決に向けて当初から積極的な姿勢を打ち出した。ECは六月末、前・現・次期議長国（通称「トロイカ」）の外相か

らなる調停団を現地に派遣して、和平への仲介に乗り出し、連邦政府と二つの共和国との間で協議を重ねた。その結果、七月七日、スロヴェニアのブリオニ島で、両共和国の独立宣言の三ヶ月間凍結をはじめとする停戦合意、「ブリオニ協定」が成立する。こうしてECは、国際社会による危機管理において、最初に主導的役割を担うことになった。

さて、西側の有力な国々は、ユーゴの事態に対し、独立、武力行使のいずれも容認せずという態度で一致し、さしあたりドイツ政府もこれに従った。しかしECの共通方針に従うことが一番望ましいというゲンシャールの立場は、ドイツ国内では少数派であった。

ドイツ国内では、戦闘の様相が盛んに報道され、ECにしかるべき措置を求める声が高まった。議会でのゲンシャールの立場は、微妙になった。野党SPDはすでに内戦開始前から、共和国の自決権尊重を訴えていた。コール首相は躊躇しつつも、六月末の議会で、民族自決原則に言及し、承認支持への政策転換を匂わせる発言をした。FDPとその党の実質的リーダーであったゲンシャールは、党の死活分野である外交政策で、左右の二大政党に挟み撃ちにされた形になった。⁽⁶⁸⁾

ただし、これは、連立政権内部、とくにコールとゲンシャールの間でユーゴ外交をめぐる主導権争いがあったことを意味するものではない。コールは当時、仏独関係の強化や欧州統合政策、そして国内の経済問題といった重要問題に追われており、ユーゴ政策のかじ取りは、ゲンシャールに委ねていた。

ゲンシャールを神経質にさせたのは、政党内のさやあての背景にある世論の動向だった。ドイツ国内では早くから「独立を希望する共和国」に同情的な雰囲気があった。もともとクロアチアとスロヴェニアは、ハプスブルグ帝国の支配以来、歴史的、文化的、そして経済的な面で、ドイツ（およびオーストリア）と深く結びついていた。在

独クロアチア人団体はよく組織され、ドイツ世論への影響力は相当なものであった。⁽⁶⁹⁾ マスメディアの報道も、「フランクフルター・アルゲマイネ」や「ディ・ヴェルト」等の保守系有力紙を筆頭に、ドイツ人のクロアチアへの共感とセルビアに対する反感を助長した。⁽⁷⁰⁾

ユーゴ問題の早期解決を求める世論の声はまた、基本法の「亡命者庇護規定」(一六条)をめぐる議論と密接に結びついていた。これは、ナチス時代、多くの難民をドイツから生み出した過去への反省から、難民受け入れを義務づけたものだが、この条項は、東欧諸国からの人口流入の原因とみなされていた。ドイツの一般市民には、「ドイツが統一の際に享受したように、ユーゴの人々も自決の権利を認められるべきだ」という思い以上に、近隣の地域からまたしても大量の難民が押し寄せるのではないかという懸念があった。それゆえ世論は、ドイツ政府におけるECの窓口であるゲンシャールになんらかの対策を求めたのである。

以上のような国内政治の文脈が、ゲンシャールにユーゴ危機の早期解決を急がせた一因であることは間違いない。しかし、ゲンシャールが方針転換を決断したのは、実際に係争地ユーゴの状況を視察した後のことであった。

ゲンシャールは七月二日、CSCE議長の立場で、ユーゴを訪問した。ECが提案している停戦監視団の派遣案などについて、ユーゴ連邦首相および各共和国の代表者などの意見を聞くためである。この訪問を前に、スロヴェニアでは軍事的緊張が再び高まった。停戦に合意した後も武力抵抗を続けるスロヴェニアに対し、人民軍側が最後通告を出したのである。事態の悪化を受け、紛争当事者に平和的解決を促すことが、早急の課題となった。⁽⁷²⁾

セルビア共和国のミロシェヴィチ大統領との対談は、ユーゴ連邦に対するゲンシャールの個人的イメージを悪化させた。ゲンシャールにとって、ミロシェヴィッチの冷静かつ事務的な態度は、かえって「ユーゴの将来に関する構想を、自らの思い通りに実行しようという強い決意」のように感じさせられた。

人民軍が軍事活動を再開したため、ゲンシャールの旅程は変更を余儀なくされた。予定されていたスロヴェニア共和国指導部との会談は、空爆の続くスロヴェニアの首都、リュブリャナではなく、隣国オーストリアで行うことになったのである。ゲンシャールはユーゴ訪問を振り返って次のように言う。

「CSCE議長が（加盟国の）軍事力によってスロヴェニアの首都を訪問できなかったことが、世界中に示されることになる。（中略）ユーゴ人民軍の指導者とその背後にいる政治勢力は、あらゆる手段を用いて自分たちの目標を貫徹するつもりだと私は確信した」。

ボンに戻り、国内外の意見調整に奔走していたゲンシャールにさらに衝撃を与えたのは、国家元首に相当するユーゴ幹部会議長メーシッチからの「命乞い」としか思えない」内容の電話だった。クロアチア人のメーシッチは、チトーの死後、各共和国から交替で選出されていた幹部会議長の職に就任することになっていた。しかし彼は、分離主義的傾向があるという理由でセルビア派優勢の幹部会に拒絶され、先のECトロイカによる仲介でようやく就任したばかりであった。ベオグラードで四面楚歌の状況にある彼は、その就任間もない地位はおろか、自らの身の安全すらおぼつかない様子であった。⁽¹³⁾

ユーゴ訪問以来の一連の出来事は、ゲンシャールに「統一ユーゴ」を支持し続けることへの疑問を抱かせた。ユーゴ人民軍のスロヴェニアでの行為は、連邦側の「旧態依然とした共產主義者の秩序と権力への執着の証」にほかならなかった。ゲンシャールはこの時点で、外務省の一部の職員の慎重な意見を聞き入れることもせず、方針を転換した。ゲンシャールは外務省でワンマン振りを発揮するのに十分な力を持っており、この問題で官僚の助言に頼る気はなくなっていた。⁽¹⁴⁾

ゲンシャールは国際社会が、共和国の独立を承認せずに傍観すれば、連邦制維持のための武力行使を容認している

というサインを人民軍とこれを支配するセルビアに送ることになると考えはじめていた。したがって「クロアチア・スロヴェニア両共和国の承認を通じて、紛争を国際（問題）化することが流血の事態と（紛争）激化を最終させるために残された最後の手段⁽⁷⁵⁾」と見たのである。

承認を紛争当事者に停戦を促す手段とみなすこのような考え方は、「予防的承認論」とも呼ばれている⁽⁷⁶⁾。ただしこの名称は、米国の研究者によるものであり、九二年のブトロス・ブトロス・ガリー国連事務総長報告『平和への課題』で示された「予防外交」にちなんだものと思われる。ドイツの研究者は承認を支持する方針全体を指して「承認政策」と呼ぶのが通常である。いずれにせよ、ゲンシャールはこれ以降、承認政策に紛争解決の手段としての可能性を見出していくのである。

第三章 クロアチア承認実施の政治過程

第一節 欧州諸国間の意見対立

ユーゴ危機は、一九九一年七月から八月の間に開催された一連のEC外相会議の主要議題となった。しかし、意見の一致を見たのは、「ブリオニ協定」に従って一〇月までに承認問題を含むユーゴ問題にECとしての結論を出すとする、和平交渉の時間的枠組のみであった⁽⁷⁷⁾。欧州は、団結力を示すべきときに、各国の様々な思惑によって分裂してしまったのである。

最大の問題は、クロアチアやボスニア領内に住むセルビア系住民の処遇であった。セルビア人居住地域の連邦への編入を主張するセルビア側と、現状の境界線を維持したいクロアチア（およびボスニア）は、互いの「民族自決」を主張して譲らなかつた。

七月からEC議長国になったオランダのファンデンブルック外相は、承認問題の結論を先送りにしたうえで境界線変更の可能性を示す解決策を非公式に打診した。この提案は、基本的に国境線は不可侵、ただし平和的枠組みにおける変更は排除しないとする、一九七五年のヘルシンキ最終議定書にある「平和的な国境変更」原則に基づくものだった。かつてゲンシャールが、東西ドイツの再統一の可能性を念頭におき、米ソ外相と交渉の末、議定書に盛り込むことに成功した原則である。

しかし、ゲンシャールは「ユーゴ内部の境界線は、少数民族の権利を保障しない限り、変更させるべきではない」と述べて、この提案に強く反対した。「平和的な変更」を適用することは、ユーゴ人民軍が事実上制圧したクロアチア領内のセルビア人居住地域を、連邦すなわちセルビア側の領土として事後承認することになるからであった。⁽⁷⁸⁾

また民族問題のないスロヴェニアのみ承認するという方法は、問題外であった。クロアチア承認を先送りにすれば、紛争停止手段としての承認の意味がなくなるからである。⁽⁷⁹⁾

ゲンシャールは八月になると、EC内での承認実施に向けて、自らの主張を全面的に押し出すようになった。ハーグで開催されたEC緊急外相会議では、共和国の承認による紛争の国際問題化こそが、セルビアを交渉の場に引き出すために「E、Cとして行いうる唯一の制裁手段」⁽⁸⁰⁾（傍点筆者）であるという持論を展開した。

EC外相会議は、ゲンシャールを中心とする承認支持派とEC議長国であるオランダのファンデンブルックを中心とする消極派の二つに分裂した。民族自決権をめぐる論争に、各国の利害が複雑に絡み、議論は錯綜した。英国、スペイン、そしてギリシャは、ユーゴ危機が民族自決原則を拡大解釈する先例をつくるのを嫌がった。理由はそれぞれ、北アイルランド、バスク、マケドニア共和国の問題を抱えているからであった。とくに英国とギリシャは強力な承認反対派であり、両国は九月一六日の首相同士の会談で、ユーゴの共和国独立は有害との意見で一致してい

た。⁽⁸¹⁾

フランスは、承認要求で勢いづくドイツを押さえたい一方で、NATOに頼らない欧州独自の防衛体制を確立したいとの考えから、ドイツの協力も必要としていた。このことは、とりわけ「セルビア鼻疽」であったミッチラン大統領をジレンマに陥らせた。⁽⁸²⁾ ユーゴ和平会議の創設や、共和国の独立の資格を審査するバタンテール委員会の設置など、承認実施までのプロセスで示された独仏外相による数々の共同提案は、フランスのドイツに対する牽制と懐柔の現われであった。

他方、ドイツの承認要求を支持した主な国々は、イタリア、デンマーク、ベルギー、そしてEC未加盟国であったオーストリア（欧州連合条約発効後の一九九五年一月に加盟）であった。イタリアは承認政策に関して、ドイツに近い立場をとり続けた。アドリア海を隔てた隣国ユーゴでの内戦に対する国民感情に配慮したためであり、アルプス以南で影響力を強める可能性のある統一ドイツに対し均衡を保とうとしたためでもあった。

オランダもドイツへの警戒心という点では同様だった。だがオランダは、イタリアと異なり、承認政策に消極的な態度を執った。心情的に英国寄りであり、またEC議長国として、拙速な解決を避けようとしたからである。

ゲンシャールの「承認」発言は、ドイツの単独行動の兆候として報道された。最も嫌悪感を示したのは、ドイツのために歴史の辛酸をなめてきたセルビア人であった。市民は、ベオグラードのドイツ大使館前で抗議デモを繰り広げた。テレビでは、ナチスに占領された第二次世界大戦時代の映像が毎晩のように放映された。⁽⁸³⁾

おりしも八月一八日、ゴルバチョフ大統領の排斥を狙った、ソ連国家非常事態委員会の主要メンバーによるクーデターが起きた。モスクワは死に体となった。ゲンシャールに承認要求をためらわせてきた要因のひとつが消滅したのである。⁽⁸⁴⁾

もつとも、ゲンシャールはECとの共同行動を放棄したわけではない。欧州軍構想とセルビアへの同情心の間で揺れ動くフランスと協力することで、単独行動の印象を避けようと努力した。ゲンシャールは良好な関係にあるデュマ仏外相に働きかけ、独仏の共同イニシヤティブでECトロイカによる交渉にかわる新たな和平交渉の枠組みを外相会議に諮ることに成功した。EC主催の和平会議と、承認問題を審査するための法律専門家による裁定委員会（バダンテール委員会）の設置を提案したのである。この案は了承され、九月に和平会議が開催されることになった。

協力の代償は小さくなかった。デュマ外相はこれらの案と同時に、ECの実質的な軍事部門である西欧同盟（WEU）を主体とした紛争地帯への国連平和維持軍派遣を提案した。フランスにとって、ユーゴ危機は欧州軍実現への絶好の機会だった。ゲンシャールは、ドイツが一九九一年のWEU議長国であったこともあり、フランスを支持せざるをえなかった。⁽⁸⁵⁾ 湾岸戦争ではドイツ連邦軍の平和維持活動への参加を留保したにもかかわらず、ユーゴへのWEU平和維持軍派遣案は進めるという矛盾した態度をとったのである。

独仏の動きに対し、オランダは、EC議長国の地位を最大限活用して抵抗した。ファンデンブルックは、「ジンバブエ独立達成の功労者」⁽⁸⁶⁾である元英外相キャリントン卿をユーゴ和平会議の議長に迎え、和平会議における承認反対派の筆頭である英国の立場を強化した。バダンテール委員会に関しては、独立性を主張する独仏の声を抑え、和平会議長の諮問機関とした。第一回ユーゴ和平会議は、九月七日に開催されたものの、冒頭から各共和国大統領が繰り広げた激しい非難の応酬が会議の紆余曲折を暗示していた。スロヴェニアは、独立宣言を撤回しないと改めて表明した。クロアチアは、人民軍による度重なる攻撃の状況を説明し、平和維持軍の投入ならびに独立宣言の承認を求めた。セルビアはユーゴの統一維持を譲ろうとしなかった。そしてユーゴ連邦政府の存在感は限りなく薄かった。⁽⁸⁷⁾

そのころ、ゲンシャールは、承認政策に関して、ドイツ連邦議会の支持を獲得しつつあった。EC外相会議は八月末、ユーゴへの経済制裁の発動を示唆した。⁽⁸⁸⁾これをうけ、ゲンシャールはドイツ連邦議会で、ECはドイツの意見により近づきつつあると答弁した。しかし、承認政策の成否は、欧州の「メインストリーム」である英仏の態度次第であるとして、議員に釘をさすのも忘れなかった。これに対し、異論は出なかった。ドイツがバルカン半島で「一人歩き」することは許されぬという暗黙の了解がそこにあった。⁽⁸⁹⁾

欧州諸国が繰り広げる承認論争を横目に、セルビアは、ECが示す停戦案への反発と交渉拒否を繰り返した。その間に、彼らの強い影響下にあるユーゴ人民軍は、クロアチアでの制圧地を拡大し、緊迫した状況はボスニアにも影を落とした。九月に入っても、クロアチアでの内戦は続き、北部の二共和国に続いて南部のマケドニア共和国も独立を宣言した。「問題は、共和国が独立するか否かではなく、どのような方法で独立するかだ」というデュマ仏外相の言葉が示すように、このころになると欧州各国の意見も変化しはじめた。これに対応して、ゲンシャールは、セルビアを和平の妨害者として名指しで非難するようになった。「武力衝突が継続する場合、承認を検討する」から、「セルビアが交渉を拒否し続ける場合、承認を検討する」に立場を変更し、セルビアに対する威嚇手段として、承認政策を全面的に推進しはじめたのである。⁽⁹⁰⁾

ファンデンブルックは、承認問題をめぐる加盟国間の意見の齟齬がマーストリヒト交渉に与える影響を懸念し、ゲンシャールに歩み寄りをはじめめるかのような態度に出た。本国オランダが消極的であるにもかかわらず、独仏が共同提案したユーゴへのWEU軍派遣構想の協議に応じ、WEU外相理事会の議長を務めていたゲンシャールに緊急会合の開催を要請したのである。WEU外相・国防相会議は八月と九月に数回にわたって開かれた。しかし平和維持軍問題に関する欧州各国の足並みの乱れは覆うべくもなかった。フランスの意向が反映されただけの具体性に乏しい

提案に対して寄せられた「派遣は簡単だが、撤退させるのは難しい」という懸念は、とりわけ、北アイルランドでの苦い経験を持つ英国にあてはまっていた。⁽⁹¹⁾

結局、平和維持軍案は、後日のWEU外相・国防相会議で実質的に見送りになった。ゲンシャールは、先の大戦の被害国であるユーゴに、ドイツ兵を派遣するのをためらった。その結果、WEU議長国としては、派遣案を支持するが、基本法上の制限のため、ドイツ連邦軍は参加できないとの立場を表明した。平和維持軍問題が急展開した九月末、ゲンシャールは一時的に承認要求を自粛した。支持はしても自国の軍隊は派遣しないという、湾岸戦争での「小切手外交」に通じるような態度をとったことに配慮したのである。

この時期、仏大統領がドイツの承認要求を抑えるべく圧力をかけたとする意見もある。⁽⁹²⁾確かに、WEUの決定の直前に開かれた独仏首脳会談でミッテランとコールが発表した共同声明は、ユーゴ情勢について、従来の共通方針をあらためて確認するに留まり、承認について一切言及していない。だが共同声明の主眼は、あくまでもWEU平和維持軍の派遣に支持を表明することにあつた。⁽⁹³⁾欧州軍の実現に向けて独仏枢軸を損ないたくないフランスは、むしろドイツをけん制しにくい状況にあつたと思われる。

ファンデンブルックは、平和維持軍問題を引き合いにして、ドイツの承認要求を抑えることに成功したものの、ECが周辺地域の紛争解決で団結力を示せないことを議長国自ら露呈する形となった。さらにファンデンブルックは、自らの発言を通じてゲンシャールによる二ヵ月後の強引な承認決定につながる交渉「期限」を設定することに なった。一〇月、承認問題の結論が出ないまま、ブリオニ協定で定められた独立宣言凍結の期限切れを迎えた。ファンデンブルックは、一〇月半ば、オーストリアの新聞『ディ・プレッセ』紙とのインタビューで、「一二月一〇日までに政治的解決が何もなされず、ユーゴ人民軍もクロアチアから完全に撤退しない場合、ECはスロヴェニア

とクロアチアの承認について判断を下す」と述べた。⁽⁹⁴⁾ 一二月一〇日は、欧州同盟発足のためのマーストリヒト会議の開催が予定されていた。ファンデンブルック発言の狙いは、この重要な会議までにユーゴ問題を解決すべく、紛争当事者に和平交渉への協力を促したものにすぎなかった。しかし、この日程は、事実上の決着期限として欧州加盟国間で認識されるようになる。

セルビアは一〇月三日、クロアチアやスロヴェニアを無視する形で、ユーゴの最高意思決定機関である連邦幹部会の開催を強行し、和平に水を差した。ゲンシャールはこの「クーデターまがい」⁽⁹⁵⁾の事件を機に、勢いを盛り返した。そして仏外相をはじめ、EC加盟各国に根回しを重ねた結果、一〇月初めにオランダのハールゾイレン城で開催されたEC非公式外相会議で「全加盟国がユーゴ問題で共通の方針をとる」という合意を引き出したのである。この「ハールゾイレン決議」⁽⁹⁶⁾が、ECが二ヵ月後に承認政策の一斉実施を決定する根拠となる。

そのころ、ユーゴ和平会議で奮闘中のキャリントン議長は、少数民族の権利保障を承認の条件とする和平案を示した。独立を希望する共和国とセルビアの双方に妥協したのである。ところが、ミロシェヴィッチはキャリントン案を受け入れるどころか、「境界線の変更」をも要求し、他の共和国から猛反発を浴びた。ECは、ユーゴ連邦に経済制裁を発動し、和平案を了承する意思のある共和国については、個別に交渉を続けるという措置を採用した。セルビアを念頭に置いた経済制裁の発動である。キャリントン卿は、この制裁の効果を見守るとして、和平会議を中断した。こうしてEC単独によるユーゴ和平交渉は事実上終了し、解決は国連に委ねられることになった。⁽⁹⁹⁾

ECはもはや主要な和平仲介者でなくなった。だが、共和国の独立問題に全加盟国共通の決着をつけるという「ハールゾイレン決議」はいまだ有効である。そしてドイツにとって、一番望ましい決着とは、全加盟国が承認に同意することであった。

一月半ば、ドイツ内外の状況はドイツに有利な方向に向かいつつあった。ドイツ連邦議会は、ゲンシャーの「和平会議は中断されたが、『和平に協力的な共和国』と承認に向けた準備交渉は続ける」という方針に支持を表明した。ミッテラン仏大統領は同じ頃、コール首相より、国内の圧力を理由に、二つの共和国を承認する旨を伝えられたが、ECの同意を守るよう忠告するにとどまった。コール首相は一月二七日の連邦議会で、ドイツ政府は「クリスマスまでに」、独立を希望する共和国を承認することを公式に表明した。⁽⁹⁸⁾

ゲンシャーは、承認の一步先を見据えて「ユーゴの後継国家」とECとの間で今後構築される協力関係に関する自らの考えをアピールし始めた。外交関係樹立を見込んで、クロアチアとスロヴェニアにドイツ領事館が設置されたのもこの頃である。一月末にボンを訪問した、ボスニアのイゼトベリッチ大統領が、「ECの承認が、ボスニアを破壊する恐れがあることについて、不可解なことに言及しなかった」ことから、ゲンシャーは、ボスニアは承認実施を容認しているものとみなし、「ECとの将来にわたる関係の構築」につながるとして、和平プロセスへの協力を促した。二月初めには、クロアチア共和国議会が領内のセルビア人を念頭に置いた少数民族保護法を採択した。この法案は、独立に備えてドイツ政府から派遣された法律専門家の監修により作成されたものである。また、ECのバダンテール委員会が二月七日に出した「ユーゴスラヴィア社会主義共和国連邦は解体過程にある」⁽¹⁰⁰⁾との報告を受けて、ゲンシャーはさらに自信を深めた。⁽¹⁰¹⁾

EC内部でも、もはや承認は不可避との雰囲気は漂い始めていた。各国首脳は、ファンデンブルック発言により承認問題の決着「期限」と設定された一月九日に開催されるマーストリヒトEC首脳会議への影響を避けたいとの思惑から、決着を持ち越すことで合意した。その結果、臨時外相会議が後日あらためて開催されることになった。ユーゴ和平会議のキャリントン議長をはじめ、様々な人々が、承認実施に向けたECの動きを阻止しようとした。

デクエヤル国連事務総長とゲンシャールの激しい非難の応酬は公開書簡の形で展開された。

ゲンシャール「独立を希望する共和国の承認を拒めば、これを人民軍が侵略政策の容認とみなすことによって、武力行使がエスカレーションすることは必至です。ヘルシンキ最終文書およびパリ協定によれば、欧州の国境線は不可侵であり、武力による変更は許されません。」

デ・クエヤル「貴殿には、ボスニア、マケドニアの両大統領をはじめ、多数の人々が、時期尚早の選択的な承認が現在政治的に非常にデリケートな状態にある地域での紛争をさらに拡大しかねないと強く懸念していることを考慮していただきたい。そのような事態は、バルカン半島全体に深刻な影響を及ぼしかねません。」⁽¹⁰⁾

米国政府は、承認をめぐる性急な動きに警告する決議を国連安全保障理事会で採択しよう試みた。しかし警告の文言は、E C臨時外相会議で決着が図られる前夜、安保理決議七二四号の草案から削除された。英仏の外相がE C共通の立場を守るように訴えるゲンシャールに根負けしたからである。

それでも、E C臨時外相会議を目前にした米国の圧力に動揺した加盟国も少なくなかった。イタリアをはじめ、ベルギー、デンマークなど「確実」とみられた加盟国、そしてE C加盟国以外では、オーストリアでさえ、多数意見に従うという弱気な態度に挙って後退した。E C臨時外相会議を目前に、ドイツは不利な状況に陥ったように思われた。⁽¹⁰⁾

第二節 ブリュッセル臨時外相会議での決定

承認問題の決着を図る E C 臨時外相会議は二月一六日にブリュッセルで開催されることとなった。議論は難航が予想されたが、ゲンシャールはフランスとの協力に活路を見出していた。会議は、先のマーストリヒト会議でフランスが出した提案に従って、旧ソ連や東欧の新しい独立国家の承認に関する E C としての一般基準を設定した上で、特別の議題としてユーゴ問題について話し合うという名目で召集されるものだった。フランスのデュマ外相は、ゲンシャールにその一般基準の草案を独仏共同で提案したいと持ちかけた。ゲンシャールの側にこの誘いを断る理由はなかった。

こうして、ゲンシャールとデュマの側近たちによって、「独立を希望するユーゴの共和国に関する特別条項」を含む「中東欧における新興諸国承認のための共通基準に関する声明」の草案が大急ぎで作成された。ゲンシャールは自ら作業に参加し、一字一句まで念入りに見直しを行った。草案の内容は、コールとミッテランからもお墨付きを得た。⁽¹⁰⁴⁾ ゲンシャールはこの独仏共同提案を会議の冒頭で示し、ドイツに有利な方向で議論に先鞭をつけることに成功した。協議は、まず中立的なテーマである「中東欧における新興諸国承認のための共通基準」に全加盟国が合意することから始まった。

議論が承認問題に入ると、ゲンシャールは「共和国を承認しなければ、武力行使を容認することになる」ことと、「E C の信頼性の維持」を主な論拠として、即時承認を主張した。デンマーク、ベルギー、そしてイタリアは、ドイツ寄りに傾いたが、オランダなどは、あいかわらず慎重であった。⁽¹⁰⁵⁾

連合条約が発効していなかった当時、理事会の意思決定は全会一致方式が慣習となっていた。そのため、議論は

コンセンサスが得られるまで延々と続くことになった。

休憩を挟んで、協議はE Cの枠組みから、E P C（欧州政治協力）の枠組みに移行した。ゲンシャールもその発展に深く係わったE P Cの外相理事会は、E C閣僚会議とは別に、官僚抜きの外相同士の直接協議の形式で行われていた。各国外相らは、ゲンシャールの直々の説得に次々に承認支持を表明しはじめた。フランスのあいまいな態度はさして問題ではなかった。元英国外相であるキャリントン・ユーゴと平和会議議長は、承認見合わせを働きかけようとブリュッセル入りしていたが、ハード外相ではなく代理を会議に出席させた本国に失望を隠せなかった。⁽¹⁰⁸⁾これは、数日前のマーストリヒト会議で、欧州連合条約の社会福祉に関する条項から、英国を適用除外にするのと引き換えに、承認政策に合意するという取引がすでに成立していた可能性を裏付けるものだった。⁽¹⁰⁹⁾英仏の態度をみて、オランダをはじめ承認消極な国々も妥協した。ギリシャはマケドニアの国名に異を唱え、承認政策に最後まで強く反対した。しかし、独立を希望する共和国は隣接する国に敵対的行為を行わないとの条件を声明文に盛り込むことで、ゲンシャールの説得をのんだ。

最後に協議されたのが、承認発効日をいつにするかであった。ゲンシャールに残された課題は、ここで決定される期日が、コールが一月末の連邦議会で行った「クリスマス前に承認する」という公約に矛盾しないように取り計らうことであった。しかし議論のすえ採用されたのは、バダンテール委員会が、独立を希望する共和国のその資格を判定し、「一月一五日」に承認が発効するというルクセンブルク外相の案であった。

ゲンシャールは、コールとの電話による綿密な調整を経て、この条項を、「承認の効果、すなわち外交関係は、一九九二年一月一五日に『一斉に』発効する。ただし、バダンテール委員会の報告は、必ずしも拘束力はなく、加盟国は承認実施の是非で独自に判断できると解釈する」と表明した。⁽¹⁰⁸⁾バダンテール委員会の地位は諮問機関とされてお

り、また共同声明では、同委員会に独立の資格ありと判定されなかった共和国の取り扱いについて言及されなかった。ゲンシャールの解釈はこれを逆手にとったものであり、「時期尚早かつ一方的」という後日の対ドイツ批判の原因となった。しかし協議開始からすでに一〇時間以上経過していたこのとき、疲れ果てた一人の外相は、もはや誰もゲンシャールに反論しなかった。⁽¹⁰⁹⁾

バダンテール委員会が九二年一月二日に提出した第二回報告によると、クロアチアは、少数民族に関する法的措置が不十分と判断された。しかし、ドイツ政府は、委員会の判定結果を待たずに、前年一月二三日に、スロヴェニアとクロアチアの二つの共和国の承認を決定した。ただし承認証書には、正式な外交関係は一九九二年一月一五日以降に発生すると記載された。他のEC加盟国は、共同行動を約した「ハールゾイレン決議」に従って、一月一五日にクロアチアとスロヴェニアの承認を実施した。こうして不明瞭ではあったが、ドイツは「一斉発効」形式をとることで、ECの共通外交政策の面目を守り、単独行動を回避したのである。⁽¹¹⁰⁾

国連特使としてユーゴに派遣された、サイラス・ヴァーンズ元米国務長官は、一九九二年一月一日に、セルビア、クロアチア両共和国、連邦軍の三者に、国連平和維持軍の派遣を骨子とした新和平案を受諾させるのに成功した。ゲンシャールはこれについて、承認政策の成果であると自賛した。⁽¹¹¹⁾

ゲンシャールは、承認騒動から半年も経たないうちに辞意を表明し、一八年間に渡る外相としての生活に終止符を打った。一九九二年五月、ドイツ連邦議会で行った演説の「自らの辞職によって、わが国の民主主義に貢献した⁽¹¹²⁾」という一節は、同じ役職に長くともまりすぎたという思いを吐露するものだった。辞任理由をめぐっては、コールとの見解の相違が顕著になった等々、メディアの間で、様々な憶測が流れたが、ゲンシャールは今なお本当の胸のうちを明かしていない。

論

以上、クロアチア承認政策実施までのプロセスを、ゲンシャール外相の動きを中心に検討してきた。本稿の目的は、ゲンシャールが承認政策を主張した背景を明らかにすること、そしてドイツ外交におけるクロアチア承認問題の意義を見出すことであった。

ゲンシャールは当初、ドイツの国内世論の大勢に反し、他の欧州諸国と協調してユーゴの連邦制継続を支持した。ドイツは周辺諸国から、統一後の勢力拡大に懸念を懐かれる一方で、湾岸戦争の際は国際貢献に消極的であると批判されていた。ゲンシャールはそうした状況を考慮して、ドイツ外交が周辺諸国の目に突出した印象を与えるのを避けつつ、ユーゴ問題の解決に向けて各国と緊密に協力する姿勢を示そうと努めた。

先行研究は、そのゲンシャールが方針を転換した理由について、世論への追従、独立を希望する共和国の利益擁護、そしてドイツ外交の伝統である反軍事主義の三つの観点から説明している。このうち、国内世論と共和国の利益は方針転換の主要な理由とは言えないだろう。確かにゲンシャールは、承認政策を主張したことで、結果的に国内世論に同調し、スロヴェニアとクロアチアの両共和国の利益に資することになった。しかし、政策のそもその狙いは別のところにあった。

そしてそれはドイツ外交の反軍事主義の見地と、ゲンシャールの個人的体験に深く関係している。ゲンシャールが方針転換を決断した直接のきっかけは、内戦開始直後のユーゴ訪問において、連邦および各共和国の政治指の態度や戦闘状態にある現地の状況を実際に確認したことにある。「高射砲補助兵世代」としてナチス・ドイツの戦争に動員されたゲンシャールは、国家権力が政治的な主義主張のために武力に訴えるという行為が、いかに不合理で危険で

あるかを身をもって知っていた。それゆえ共和国の独立問題を軍事力で解決しようとするユーゴの指導者たちに対して、本能的に強い疑問を抱くと同時に、無力な市民を犠牲にするだけの流血の惨事に一刻も早く終止符を打とうとした。

承認政策の狙いは、まずもって、ユーゴ人民軍と共和国の戦闘行為を停止させることにあったのである。ゲンシャールは、ドイツ外相という立場上、ナチス時代の記憶を連想させるクロアチアの独立問題に慎重に対処すべきことはもちろん自覚していた。しかし、武力に訴えてでも連邦制を維持しようとするユーゴ連邦政府を支持し続けることはできなかった。もし共和国が独立すれば、ユーゴ連邦はもはやその本国ではない。そうなれば国際社会は、連邦政府の同意なしで、少数民族の居住地域において平和維持軍の派遣を含む様々な危機管理策を講じることが可能になる。内戦の国際問題化は、紛争当事者にとって停戦に向けた圧力となるだろう。このような考えに基づいて、ゲンシャールは承認政策を欧州共通の解決策とすることを主張したのである。

ここで注目すべきは、ゲンシャールが承認政策の実施に向けてEC内の意見調整を怠らなかったことである。ゲンシャールが国際社会の協調重視から反軍事主義重視へとシフトしたとする先行研究の見解は正確ではない。ゲンシャールが、フランスとの協力や、ユーゴ問題に関してEC加盟国が共同行動することで合意した「ハールゾイレン決議」を重視したことなどに見られるように、彼は一貫して紛争の平和的解決と欧州の共同歩調の維持という二つの課題を両立しようとした。クロアチア承認問題でドイツ外交を単独行動させるつもりはなかったのである。

であるにもかかわらず、ドイツは承認政策を実施する過程で周辺諸国から単独行動したと非難された。そこにドイツ外交の困難さがある。

ユーゴ紛争の平和的解決に積極的に寄与しようとしたゲンシャールは、おそらく欧州におけるドイツの指導的地位

も意識していただろう。もちろんそれは欧州を二度の大戦に巻き込んだ、かつてのドイツが目指した地位ではなく、いわば啓蒙された自己利益のために、全欧州的な視野に立って指導力を発揮しようとする、そのための地位である。だが指導的地位を得ようとする試みは、当時の状況下では時期尚早だったと言わざるを得ない。欧州諸国は、統一ドイツに、それまでより多くの役割を期待する一方で、歴史的な対独不信を完全には払拭していなかった。それゆえユーゴ問題におけるドイツの唐突なリーダーシップに戸惑ったのである。

問題は周辺諸国の対ドイツ観だけでなく、ドイツ側にもあった。端的に言って、当時のドイツは、欧州で指導的国家的役割を果たすには、制度上も、また指導者の心理的な側面でも準備不足であった。当時の基本法では、ドイツの軍事的行動範囲は限られていた。それゆえゲンシャールは、ドイツに可能な手段で、ユーゴの和平に貢献しようとした。その意味で軍事力を必要としない承認政策は、ドイツにとって都合の良い手段であった。またゲンシャールは、対仏関係への配慮からWEU平和維持軍構想を推進したにもかかわらず、自国の軍隊の不参加を表明している。そうした態度は、法的制約に加えて、ゲンシャールの個人的体験にも裏打ちされた戦後ドイツ外交の伝統、すなわち反軍事主義に由来するものであった。ナチス・ドイツが侵略したユーゴの地にドイツ兵を再び派兵することは、ゲンシャールにとっては極めて難しいことであった。

ゲンシャールが承認政策を主張すればするほど、彼はドイツの国際的貢献能力の限界をいっそうさらけ出すことになった。実際に停戦が実現し、平和維持軍の派遣が具体化すれば、ドイツ軍派兵の是非をめぐる問題が再び浮上するのは必至であった。しかしその場合、それに対応する準備はできていなかった。結局ゲンシャールは、ドイツが欧州の指導国家であろうとするならば当然果たすべき「noblesse 地位あるもの oblige」義務を回避せざるを得なかった。承認政策をめぐるゲンシャールの主張が説得力を欠いたものとなり、各国の共感を得ることはできなかつた理由はまさしくこの

点にあった。

総じて、クロアチア承認問題において、ドイツは、そしてゲンシャーは勇み足しながら、また及び腰であった。それは、一言でいえば、過去にとらわれて未来に向けた責任を果たせないうでいた統一ドイツのジレンマを象徴する事例であった。

同時にまたこの事例は、ドイツに外交政策上の大転換を迫ることになる。ゲンシャーの後継者であるクラウス・キンケル外相は一九九三年二月に対ボスニア武器禁輸解除をEC各国に諮るにあたって、「ドイツの単独行動は金輪際ありえない⁽¹⁶⁾」と述べて、国際協調主義の維持を確約した。この言葉が承認問題で誤解を受けた経験を念頭においていたことはいうまでもない。ドイツの憲法裁判所は一九九四年七月、自国の軍隊の活動範囲を北大西洋条約の域外に拡大することを事実上承認した。またゲンシャー以後、ドイツの政治外交を担う世代は第二次世界大戦での軍隊経験がない世代に代わりはじめる。そうした中でドイツは、軍事的な自己抑制から一步踏み出し、新たな領域での国際貢献に参入していく。そのことは、ボスニアやコソヴォなどの旧ユーゴ地域やアフガニスタンでの平和維持活動をはじめとする、承認問題以後のドイツ外交に如実に現れている。

(64) c.f. Statement on the Situation in Yugoslavia. First Meeting of the CSCE Council of Ministers, Berlin, 19 June 1991. < http://www.osce.org/documents/mcs/1991/06/4138_en.pdf > (opened April 2, 2008).

(65) Genscher, op.cit. p.937f.

(66) Baker, James A. 仙名紀「記」『シャトル外交 激動の四年(下)』(新潮文庫、一九九七年)六〇一頁(原書、Baker, James A. III, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989-1992*, NY: G.P. Putman's Sons, 1995, pp.

636-637.)°

- (67) Woodward, Susan L., *Balkan Tragedy : Chaos and Dissolution after the Cold War*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995, p.153.
 (68) Axt, op.cit. p.96.
 (69) Zeitler, op.cit. p.179.
 (70) Zeitler, op.cit. p.245.
 (71) Stirk, Peter M. R., and Weigall, David (ed.), *The Origins and Development of the European Community*, London ; New York : Pinter, 1999, p.278.
 (72) Zeitler, op.cit. p. 290.
 (73) Genscher, op.cit. p. 939f.
 (74) Maull, op.cit. p.123.
 (75) Genscher, op.cit. p.945.
 (76) קָרְטָוּ ״ ׁ״ׁ Woodward, op.cit. קָרְטָוּ°
 (77) c.f. EPZ (Europäische Politische Zusammenarbeit)-Erklärung zu Jugoswien, Den Haag, 10. Juli 1991, in : Volle / Wagner, op. cit. p.147f.
 (78) Zeitler, op.cit. p.305.
 (79) Libal, op.cit. p.132.
 (80) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9 August 1991.
 (81) Zeitler, op.cit. p.295.
 (82) Varwick, Johannes, "Frankreich auf dem Balkan,," in : Rill, Bernd [ed.], *Deutschland und Frankreich : Gemeinsame Zukunftsfragen*, München : Hans Seidel Stiftung, p.109.
 (83) Zeitler, op.cit. pp.295-299.
 (84) Maull, op.cit. p.113.

- (58) Genscher, op.cit. p.945
- (59) Genscher, op.cit. p.947.
- (78) Zeitler, op.cit. p.301f.
- (88) c.f. EPZ-Erklärung zu Jugoslawien, Außerordentliche EPZ-Ministerragung, Brüssel, 27. August 1991, in : Volle / Wager, op. cit. p.151f.
- (88) Libal, op.cit. p.42.
- (95) Zeitler, op.cit. pp.303-305.
- (16) Libal, op.cit. p.53.
- (26) Libal, op.cit. p.54.
- (65) c.f. Gemeinsame Erklärung zu Jugoslawien des französischen Staatspräsidenten, François Mitterrand, und des deutschen Bundeskanzlers, Dr. Helmut Kohl, veröffentlicht am 19. September 1991 in Bonn, in : Volle / Wagner, op.cit. p.156.
- (45) Libal, op.cit. p.66.
- (95) Genscher, op.cit. p.954.
- (95) c.f. EPZ - Erklärung zu Jugoslawien, Informelle Tagung der Außenminister, Haarzuliens, 5. Oktober 1991, and EPZ - Erklärung zu Jugoslawien, Informelle Tagung der Außenminister, Haarzuliens, 6 October 1991, in : Volle / Wagner, op.cit. pp.163-164.
- (76) Zeitler, op.cit. p.313.
- (85) Libal, op.cit. pp.71-76, c.f. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. und der Gruppe BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, in : Bundestagsdrucksache, BT.Drs. 12/591, 14 November 1991 ; BT.PP. (Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages), 12/60, 27 November 1991, p.5014f.
- (65) Zimmermann, Warren, "The Last Ambassador : A Memoir of the Collapse of Yugoslavia," in: *Foreign Affairs* 74/2, 1995, p.16.

- (100) Pellet, Alain, "Appendix : Opinions No. 1, 2 and 3 of the Arbitration Committee of the International Conference on Yugoslavia," in : *EUJ (European Journal of International Law)* 3/1, 1992, p.183.
- (101) Zeitler, op.cit. pp.316-318.
- (102) Zeitler, op.cit. p.320.
- (103) Libal, op.cit. p.82.
- (104) Genscher, op.cit. p.959.
- (105) Genscher, op.cit. p.960f.
- (106) Little, Allan, and Silber, Laura, *Yugoslavia : Death of a Nation*, New York : Penguin, 1997, p.199.
- (107) Woodward, op.cit. p.184.
- (108) Zeitler, op.cit. p.322.
- (109) Genscher, op.cit. p.960f, c.f. Türk, Danilo, "Recognition of States. Annex : Declaration on Yugoslavia," in : *EUJ* 4/1, 1993, p.73.
- (110) Zeitler, op.cit. p.324.
- (111) Genscher, op.cit. p.966.
- (112) c.f. BTBIR. 12/90, 6. Mai 1992, p.7373.
- (113) Axt, op.cit. p.98, c.f. Auswärtiges Amt, Mitteilung für die Presse, 2. Februar 1993, p.8.