

## EUと上海協力機構<sup>1</sup>

### オクサナ・アントネンコ

2007年6月、議長国ドイツの下、欧州理事会は中央アジアに対するEU戦略「EUと中央アジア：新しいパートナーシップのための戦略」を採択した。この決議は、次第に重要性を増している地域とEUの関係における新しい章を開いた。2006年12月にドイツ外相フランク・ウォルターシュタインマイヤーはEUが中央アジアでかかわるべき三つの利益を確認した。第一に中央アジアの戦略的位置がアフガニスタン、パキスタン、イランおよび周辺の不安定な地域と近接していること、第二に、今のところ成功しているが、イスラーム原理主義を封じ込めるべく中央アジアが苦闘していること、第三に中央アジアが広大なエネルギー資源をもつことである。

ソ連崩壊以降、EUは中央アジアで積極的であり、対CIS諸国技術協力プログラムの支援では10億ユーロ以上の貢献をしたが、地域におけるプレゼンスと地域の発展に対する影響力は小さく、これは明らかに境界基盤開発プログラムや他の地域間相互イニシアティブのような重要なプロジェクトへの貢献という現実面に不釣り合いである。新しい戦略はこの地域へのEUのアプローチを修正し、EUにより大きな輪郭と支援に対するより大きな「資産的価値」を与えてくれる新しい政策を進展させることを目指す。

さらに、EUは伝統的に中央アジアに強い関心を持った加盟国によって行なわれる多くの二国間戦略に代わって、より調整されたアプローチを進展させることを目指す。このための最初のステップが、地域への共通のアプローチを促進し、EUの政策策定メカニズムの中でその重要性を高めるためEUの全機関および加盟国と協力する、EU特別大使の任命であった。

EU特別代表設置後、最近、採択された共通戦略は、EUの対中央アジア政策の二つめのステップである。この戦略はEU内の三つの有力な趨勢の結果である。

第一に、EU拡大後、その東方は重要性を高めている。当初、EUは国境に近接する諸国にのみ焦点を当てていた。つまり、EUの欧州近隣諸国政策に含まれる東欧および（南コーカサスを含む）黒海沿岸地域諸国である。並行して、EUは「対等な」関係を求めて欧州近隣諸国政策に含まれないロシアとも四つの共通空間アプローチに基づいて特別な関係を発展させてきた。しかし、すぐに明らかになったのは、拡大EUがその関与を直接の隣国のみには制限できないということであった。ゆえに、莫大なエネルギー資源と重要な地政学的位置にあり、アフガニスタンと国境を接する中央アジアは、EUにとって新しい関与戦略の新たな対象の一つとなった。

---

<sup>1</sup> この論文の一部はすでに政策ブリーフィング「なぜEUは上海協力機構を無視すべきでないのか」として、英国に拠点を置く欧州改革センターから2007年4月に出版された。

第二の傾向として、EU は日本や中国との緊密なパートナーシップを含めて、アジアとの新しい対話を発展させている。(旧ソ連諸国という定義に抗して) 自分たちは本来アジアの国だとの再定義をすすめている中央アジア諸国は、EU のアジア政策の一部と見なされる。

第三の傾向として、エネルギー安全保障が EU にとって主要な関心事となっている。これは、価格をめぐる係争のためにロシアがウクライナへのガス供給の中断を決定したことや、予期せぬ供給の中断によって、多くの EU 諸国が影響を受けた結果、EU 政策の焦点となった。さらに、現在 EU 内でとくにその東方政策に大きな発言力を持つようになった EU 新規加盟国の多くが、ウクライナへのガス供給停止というロシアの決定は政治的動機に基づくと疑っている。これらの諸国はエネルギー供給源という点で圧倒的にロシアに依存していることに満足していない。EU の他の諸国は、ロシアからのエネルギー輸入にさらに依存する傾向にある。これは現在、膠着し悪化する EU・ロシア関係とは逆行する現象といえる。それゆえ、EU 加盟国経済のもつ、ロシアによってありうべき供給中断への脆弱性に対する懸念が、長期的な観点を考慮し高まっている。このような状況のなかで、中央アジアは EU のエネルギー輸入源の多様化に役立ち、ヨーロッパのエネルギー安全保障を強化しうる。

中央アジアに対する EU 戦略のなかで新たに採択されたパートナーシップとしてのアプローチは、EU 政策の大きな転換である。第一に、EU はより含みのある政策を発展させた。1990 年代から 2006 年まで、EU 政策は全ての中央アジア諸国が移行期にある他の諸国と同様の困難に直面しているという仮定に基づいていた。そのため、EU の援助プログラムは、中央アジア各国がそれぞれの発展のなかで直面する重要な特殊性や困難を考慮していなかった。新しい戦略は、中央アジア諸国で起こっている主要な変化や、個々の諸国との関わりにおける固有の優先事項を明らかにする必要性を認識している。

第二に、EU は重要な決定に関して中央アジア諸国と綿密に協議し、固有の協力および援助プログラムを発展させるなかで中央アジア各国と緊密に協議する。これは EU の過去の立場からの決別であり、各加盟国やブリュッセルによる中央アジアへのアプローチを発展させた。

第三に、EU は可能性のある中央アジアのあらゆる地域で地域協力を促進し続け、諸国が共同プロジェクトを実施するのを支援するが、中央アジアでの地域協力や統合の進み具合は遅く、そのため二国間の取り組みが優先されてきたと認識する。従って EU は、中央アジアに EU 諸国の大使館を増やすと同時に、中央アジア地域全体をカバーしているカザフスタンの EU 委員会事務局を中央アジア各国に設立される EU 代表事務局へと移行させ、その外交プレゼンスを拡大する。これらの事務局の重要性は、EU 外相と加盟国大使館が直接業務を行うという方法で EU の外交政策決定を能率的にすることを意図したリスボン条約が 2007 年 10 月に採択された後、さらに高まるだろう。しかし、EU 主要国がどの程度まで中央アジアにおける国策を EU 全体の政策に従属させる用意があるかという点で疑いが残る。近い将来において、少なくともドイツ、英国、フランスに関しては国策が優勢であろうし、その他の多くの EU 諸国はそれを懸念している。ウズベキスタンに対

する EU の制裁撤回の是非に関する進行中の議論に例示されるように、これらの政策は大きく相違するアジェンダに基づいている。

最後に、EU は中央アジアの地域機構との開かれた、そして建設的な対話に参加し、ユーラシア経済共同体、上海協力機構、集団安全保障条約機構や他の機構との定期的また一時的な接触を行う用意があることを宣言した。このような予備的な接触は既に始まっている。

本論は、カザフスタン、クルグズスタン、ウズベキスタン、タジキスタン、ロシア、中国を正式メンバーとし、イラン、インド、パキスタン、モンゴルをオブザーバーとして包含する上海協力機構に対する、EU のより広範な取り組みの関心、機会、限界を分析する。

上海協力機構は欧州ではほとんど知られていないが、アジア大陸の大部分に拡大しつつ、ダイナミックで影響力のある、野心的な地域機構となった。6年間の経験の中で、上海協力機構はすでに話し合いの場以上のものとなり、安全保障協力、共通の経済計画、法の摺りあわせ等の分野での協力をもたらした。2007年に上海協力機構は、エネルギー対話を含む様々な分野での経済協力を拡大させた一方で、ロシア軍と中国軍が中央アジア四カ国と協力し、史上最も大規模な軍事演習を開催することによって幅広い領域にわたる地域的野心を表明した。さらに、上海協力機構は加盟国とオブザーバーにとっただけでなく、ある程度の不信と疑念をもたれつつも、機構が中央アジアでの現実の勢力となったことを認識する欧米の政策策定者たちの注目を集めた。2007年には、機構に加盟していない最後の中央アジア国であるトルクメニスタンもついに機構に関心を示した。トルクメニスタンでの政権交代後、新しい指導者が2007年8月の上海協力機構ビシュケク・サミットに参加した。もし豊富なガス保有量と地政学的に重要な位置を兼ね備えたトルクメニスタンが何らかの形で上海協力機構に参加することになれば、中央アジアにおける機構の役割はさらに強化されるであろう。

しかし、上海協力機構は鍵となる三つのジレンマ、つまり機構内の難題の解決に失敗している。第一に、機構は将来の拡大に関する定式と政治的コンセンサスを見出すことに失敗している。それは、全てが正式メンバーとしての参加に関心を示しているオブザーバー諸国を機構に十分に関与させるために必要なことである。第二に、軍事演習「平和の使命 2007」で実演されたような安全保障機構としてのアイデンティティと、経済機構としてのその分裂が残っている。将来、この対立は、上海協力機構の発展にとって困難として現れよう。もし機構が経済的側面を発展させていきたければ、より開放的で包括的になる必要があるが、それは安全保障にかかわる同盟としては可能ではない。上海協力機構にとって未解決の難題は、そのアイデンティティにおけるイスラームの役割である。パキスタンとイランが上海協力機構のオブザーバーになっており、またアフガニスタンが全ての首脳会談に参加しているため、機構は中央アジアのイスラーム・アイデンティティに対する立場を和らげ、過激主義者およびテロリストとイスラーム集団を同一視することをやめなければならない。上海協力機構へのイランの関与は、地域における同国の歴史的役割やエネルギー面での潜在力に基づいて正当化されているが、EU や米国など、欧米諸国が軍事目的の疑いを持たれている核計画を放棄

させるためにイランを孤立させようとするかぎり、欧米諸国が上海協力機構にとっての困難となりうる。そのため、経済協力も含む上海協力機構メカニズムへのイランの参加は、機構と EU あるいは欧米全体の緊密な対話と協力にとっての主要な障害となろう。もし上海協力機構がイランへの影響力を、国際原子力機関や国連安保理の声明を補強するために行使する意欲を表明すれば、この問題は解決されるだろう。

上海協力機構の中心的存在であるロシアと中国の増大し続ける影響力の背景に反して、近年中央アジアにおける欧米の影響力は衰退してきた。そしてそれが、機構の重要性をさらに高めている。

しばらくの間、中国は上海協力機構をロシアよりも真剣に捉えていた。しかしそれは変化をみせている。2006年9月にバルダイ・クラブのメンバーとの会合で、プーチンは次のように述べた。

「我々は上海協力機構をそれほど卓越したものにする計画はなかった。これは国境画定のような些細な問題を扱うために設立された機構であった。しかしその後これは発展し、現在は「強力な上海協力機構」という現実の要求に基づき、他の諸国が参加したがる。世界における力と影響力の中心という客観的な要求に対して、我々は応えたのである。しかし我々はこれを計画してはいなかった。上海協力機構は大いなる展望を有するが、政治的軍事的なブロックにはならない。これは開放的な機構である。我々はアジアの複雑な勢力バランスに配慮しなければならないし、過剰負担を招きたくもない。我々には上海協力機構の拡大に責任があるが、それは誰に対抗するものでもなく、加盟国の国益を促進するものだ。」<sup>2</sup>

しかし、上海協力機構の発展には制約がある。一例を挙げると、中央アジア諸国は本質的に脆弱である。また上海協力機構には、EUが多くを成し遂げることを可能にしてきたような超国家的制度が欠如している。上海協力機構は各政府の純粋な従属物のままである。さらには、ロシアも中国も本質的に、国際機構と相性の良い多国間協力指向型の国家ではない。

より根本的な問題は、上海協力機構が機構内の矛盾に悩んでいるということである。そのような矛盾の一つは、ロシアと中国の間の競争である。中国が機構をあからさまに支配することをロシアは不愉快に思うかもしれない。中国が同機構の経済的側面を強化しようとする一方で、ロシアの優先事項は安全保障である。しかしロシアは上海協力機構に対する見方を再評価しつつある。2007年9月にあったバルダイ・クラブのもう一つの会議で、上海協力機構の「安全保障アイデンティティ」の提案者の一人と見なされてきた、第一副首相で前国防相のセルゲイ・イワノフは、現在同機構は軍事ブロックではなく経済機構であると率直に述べた。この見解は、プーチンが一年前に表明したものと非常に類似している。しかし、このような態度にもかかわらず、ロシアは上海協力機構を自由貿易地域や一つの市場に変えることに反対したままである。一方で、中国はこのような目的を推し続ける。最後に、上海協力機構の地政学的役割に対する見方の多様性について述べたい。加盟国は、機構が反欧米でなければならない度合いに関して意見が異な

---

<sup>2</sup> バルダイ・クラブでの発言、2006年9月。

っている。中国、そしてロシアもある程度、上海協力機構を欧米に対するカウンターバランスにしたいが、カザフスタン、クルグズスタン、モンゴル、インドはそうしたくない。

上海協力機構が中央アジアで最も影響力ある多国間機構として現れたことを鑑み<sup>3</sup>、EUはこれと共に活動する準備をすべきである。しかし今のところ、EUは同機構との関係を発展させていない。EUは上海協力機構に対する明確な政策を持っていない。しかし上海協力機構の増大し続ける重要性は、対話と関与に基づく新しいEUアプローチの、説得力ある理論的根拠を提示している。

EUは、地政学のゼロ・サム的な「グレート・ゲーム」アプローチに対する反対を基本理念とする多国間機構である。ゆえにEUは上海協力機構に建設的に接近するうえでよい位置にいる。もしEUが上海協力機構に関与するならば、中央アジアにおけるロシアや中国の基本的な目的が安全保障、安定および発展であることをより理解できるかもしれない。上海協力機構との対話は、EUが民主主義と法の支配にかかわる懸念を提起することを妨げない。

**なぜ上海協力機構はEUにとって重要なのか？** そしてなぜ、とりわけEUがこの機構との関係を発展させるうえでよい位置にいるのか？

第一に、**上海協力機構は中央アジアの経済発展において重要な役割を果たしうる。** 欧州は中央アジアが繁栄し安定することに明確な利益を有している。もしこの地域が誤った方向に発展すれば、欧州はここを基盤としたテロリスト・ネットワークや、エネルギー供給の中断、不法移民の増大などの問題に直面するかもしれない。

中央アジア諸国にとって、上海協力機構は地域経済を強く発展させうる有用な潜在性をもつ道具である。これは機構自体、あるいは加盟国とオブザーバーの間の二国間関係を通じて起こりうる。内陸にある中央アジアは中国、ロシア、インド、イランのような近隣大国との協力なしに港や主要な国際輸送回廊へのアクセスを得ることができない。EU、米国、日本やアジア開発銀行など、他の経済支援調達先も重要であるが二次的役割を果たしているにすぎない。もし機構が、自由貿易圏や商品、サービス、技術の自由な流れのための一連の規範づくりを含め、最終的に経済統合という野心的な政治課題を実現すれば、強いEUと上海協力機構の結びつきは欧州の人々に主要な貿易投資の機会をもたらすだろう。

第二に、**上海協力機構はエネルギー問題に対する能力を有しており、** 欧州のエネルギー安全保障と関わりうる。上海協力機構は、中国と（オブザーバー国ではあるが）インドという潜在的な二大消費国を含むだけでなく、OPEC 外の場でロシアとカザフスタンという二つの世界的なエネルギー産出国を含んでいる。2007年の上海協力機構ビシュケク・サミットで機構のエネルギークラブを創設する構

---

<sup>3</sup> 中央アジア諸国を包含するその他の地域機構は、経済協力機関（ECO）、独立国家共同体（CIS）、ユーラシア経済共同体（EurAsEc）、集団安全保障条約機構（CSTO）がある。また、緩やかな結合体として、アジア相互協力信頼醸成会議（CICA）、アジア協力対話（ACD）が挙げられる。正に唯一の地域機関としては1991年に中央アジア諸国自らが設立した中央アジア協力機構（CACO）があったが、2005年にロシアが中心であるユーラシア経済共同体と合併した。



想が議論された。これは実現には程遠く、加盟国がしばしばエネルギー資源や輸送ルートをめぐる競争しているが、機構は将来的に莫大なエネルギー資源を開発し輸送するために、より協調的で多角化された包括的な戦略に関する何らかのコンセンサスを見出しうる。欧州は石油ガス輸入の点でロシアに依存し続けるであろうし、将来、ユーラシアのエネルギー資源をめぐる競争することになるだろう。そのため、エネルギー安全保障に関する EU と上海協力機構の対話は、加盟国間で国内のエネルギー・セクターの透明性やエネルギー供給源の多様化のような問題を議論するためのフォーラムを提供するにちがいない。中国から欧州へのエネルギー輸送ルートを含めた戦略的計画を展開するために、二つの機構は一緒に作業することが可能となる。

第三に、**ロシアと中国は、EUにとって重要なパートナーである。**EU がロシアと中国との二国間パートナーシップをより重視する一方で、特に、モスクワと北京は上海協力機構を外交政策の優先事項と見なしているため、上海協力機構と EU の対話はこれらの二国間関係を強化するのに役立つはずである。上海協力機構は、世界および地域レベルの大国として増大しつつある中国の野心と、一国主義的行動を通じて懸念や疑念を引き起こすことに対する警戒の双方の兆候となった。北京にとって、この機構は中国の平和的台頭を成功させるための手段である。ロシアはこの機構を、ポストソ連の中央アジアで自国の役割を維持し、中国やその他の諸国とバランスをとるための措置と見なしている。ロシアも中国も、EU を中央アジアにおける困難だとは考えていない。以上から、EU と上海協力機構はこの地域でライバルになることはない。

第四に、**上海協力機構は安全保障問題に取り組もうとしており、その多くはEUにとって重要である。**EU と上海協力機構は、テロリスト・ネットワークを粉砕するという利益を共有している。両者とも、アフガニスタンの安定を望んでいる（ここでは EU 諸国が NATO 主導のミッションの枠内で軍隊を派遣している）上海協力機構はアフガニスタンに関する特別作業部会を設置したが、これはまだ多くを成し遂げていない。おそらく、上海協力機構はいつか、オブザーバー国であるイランに対して、その核計画を廃棄させるために圧力をかける役割を担うであろう。強力な EU と上海協力機構との対話は、機構がこのような圧力を考慮することを促進しうる。EU と上海協力機構間の敵意は、機構加盟国がガスの豊富なイランとの関係を深化させることを助長し、結果としてイランに対するどんな制裁の効果も軽減させてしまうかもしれない。

それゆえ、**上海協力機構は地政戦略的に、経済的に、さらには安全保障上の理由で重要なのである。**しかし、今のところ、欧州の政策策定者、アナリストらの上海協力機構に対する態度は、米国と同様、圧倒的にそっけなく、否定的で、時に敵対的でさえある。

### 疑念の歴史的背景

上海協力機構の進みつつある「経済化」は、欧米との共同プロジェクトの機会を開いたが、彼らとの関係は難しくなった。2001 年の時点では、米国および欧州

各国政府は、上海協力機構の設立を中央アジアで衰退しつつある中ロの影響力の空虚な象徴だと片付ける傾向にあった。9.11 事件後、特に中央アジアでの米国や他の連合国の軍隊の駐留に対して、当初は反対しつつも中ロが承諾した時、上海協力機構の役割は不明確になった。しかし 2004 年までに中央アジアに対する米国の影響力は減退し始めた。9.11 事件後、重要な政治経済的利益をもたらさずだろウ欧米諸国とパートナーシップを締結するという彼らの望みは実現化できなかった。例えば、反テロ連合を支援したどの中央アジア諸国も、アフガニスタン復興のための重要な契約を獲得しなかった。その後、「色の革命」の脅威が、いくつかの中央アジア諸国に米国との関係を再検討させ、現体制の支持を申し出たロシアと中国に擦り寄せた。

上海協力機構が鮮明度を高めるにつれて、西側、とくに米国での懸念を引き起こし始めた。このような懸念は、2005 年にウズベキスタンがカルシ・ハナバードでの米空軍基地の賃貸の延長を拒否したときに強められた。その後 2005 年 7 月のアスタナ・サミットで、上海協力機構は米国主導の連合に対し、中央アジアから軍を撤退させることを求める強硬な宣言を採択した。アスタナ宣言のポイントは、中央アジアにおける欧米の軍事プレゼンスが「暫定的」な性格のものであることに関して地域としてのコンセンサスを表明したことである。ロシア、中国、ウズベキスタンはこれを強く支持した。

実際には、この宣言には実質的衝撃などない。つまり、2005 年 7 月以来クルグズスタンおよびタジキスタン、そしてウズベキスタンもある程度、欧米連合のメンバーに基地を提供し続けてきた。しかし、重要なのは宣言の政治的インパクトであった。アスタナ・サミットは欧米に対する機構の政策だけでなく、欧米の上海協力機構認識においても分水嶺となった。米国および欧州では、上海協力機構は対抗者、あるいは中央アジアにおける欧米の国益に対する脅威の出現であるという認識が大きくなっている。以下に、このような見方を支えている三つの論拠を挙げたい。

第一に、**上海協力機構は米国とその他の連合国—現在、国際治安支援部隊の下で多くの EU 諸国が参加している—を中央アジアから追い出そうとしている**という議論について。この分析によるとアスタナ宣言は、アフガニスタンでの軍事作戦の成功的な完了を脅かすことになる。さらに、上海協力機構は、米国そしてある程度は EU が孤立させようとしているイラン、ウズベキスタンのような国家を包含する、反欧米機構のように見る。このような懸念は、2006 年の上海協力機構サミットにアフマディネジャドが参加したことによってまさに拍車がかかった。そこで彼は欧米を非難し、イランの民生用核計画の権利を擁護する公式声明を求めた。

第二の関連する議論は、**上海協力機構が中ロによって支配された新しい軍事ブロックに変わりつつあり、中央アジアにおける欧米の軍事プレゼンスを牽制する**というものである。この議論は、上海協力機構による、2006 年の反テロ合同軍事演習をも含めた、安全保障協力の側面の強調や、テロ・過激主義・分離主義との闘いにおける協力強化に関する 2005 年の宣言によって、強まってきた。実際、上海協力機構の安全保障協力は、NATO のアフガニスタンにおける軍事作戦をほと

んどサポートしなかったし、むしろロシアのハイテク武器に支えられた中国の軍事力増強は欧米に対する長期的な脅威であると、多くの米国の専門家や政策策定者はみている。このため、上海協力機構の軍事協力は懸念の対象とされている。

第三の議論は、**上海協力機構が非民主的体制を維持しようとする独裁者たちのクラブとなった**とする議論である。EU や米国と違って、上海協力機構は 2005 年 5 月のアンディジャンでのウズベキスタンの行為を支持し、国家の安全保障の観点から軍事力の行使は正当化されるという主張を認めた。さらに、上海協力機構の加盟国は、クルグズスタンでアスカル・アカエフの政権を倒した、いわゆる「チューリップ革命」も含めて、「色の革命」に強い反対を表明してきた。クルグズスタンの新政権は、蔓延する犯罪行為、経済停滞、増大する移民との闘いに苦しんでいる一方で、民主主義体制のもとに生きてると信じる国民はほぼ皆無である。

これらの主張は、**EU と上海協力機構間の潜在的な協力に対する現実的な制約**のいくつかを反映している。マイノリティだけでなく、テロとの闘いに関して、また民主主義や人権といった重要な分野において、EU と上海協力機構は異なる見解を持っている。EU は、現在、上海協力機構のなかで蔓延している、国内の合法的な抵抗に対する鎮圧や排除の隠れ蓑としてテロの脅威を利用するやり方に懸念を持つ。また、「過激主義」という言葉を、宗教の自由を剥奪された穏健派ムスリムに対する非難として利用することについても憂慮している。また最後に、全ての上海協力機構加盟国におけるエスニック・マイノリティの権利と、この権利が、「分離主義との闘い」という政治課題の下でどれだけ制限されうるかについても懸念を持っている。いかなる EU と上海協力機構の対話においてもこれらの議論が扱われるべきであることに疑いはない。その性質上、民主主義国を結びつける多国間集団として EU は、利益だけに基づいて域外諸国との関係に焦点を当てることはできない。つまり、これらの価値が犯されていると見なされる場所ではどこでも、民主主義的価値とその実践を促進しなければならない。これが、EU がウズベキスタンに対する制裁を続ける理由である。しかし、上海協力機構の重要なプレイヤーであるウズベキスタンとロシアの場合、EU は定期的な人権問題に関する二国間対話を行っており、これは他の上海協力機構加盟国にも拡大しうるし、これらの問題を扱う多国間協議によって補完されうる。

上海協力機構の反欧米的性質、あるいは軍事ブロックとしてのアイデンティティについてのその他の懸念に関して、多くの事実がこれらの懸念が誇張されていることを示唆している。第一に、クルグズスタンとカザフスタンを包含する上海協力機構は、すでにEUやNATO、米国との緊密な関係を維持している。第二に、米国の緊密なパートナーであるインドとモンゴルをオブザーバーとして承認したことは、機構が反欧米的アイデンティティを確立していないことを示している。第三に、ある意味で上海協力機構は、内政不干渉の原則を支持し、従って非民主主義体制に異議を申し立てたり非難したりしない、ASEANや経済協力機構<sup>4</sup>、ある

---

<sup>4</sup> 経済協力機構は経済・技術・文化協力を促進する目的でイラン、パキスタン、トルコによって 1985 年に設立された。1992 年に拡大され、現在はアフガニスタン、アゼルバイジャン、イラン、カザフスタン、クルグズスタン、パキスタン、タジキスタン、トルコ、トルクメニスタ



いはアジア協力対話<sup>5</sup>のようなアジアの機構に似ている。世界における民主主義大国の一つであるインドでさえ、中央アジア諸国の内政を批判することを控えており、ウズベキスタン、タジキスタン、カザフスタンとの関係拡大に余念が無い。

### 上海協力機構とEUの関係－関与の事例－

EUはその疑念を乗り越えて、上海協力機構に関与すべきである。EUのような新興の国際的アクターは同機構を無視することはできないし、それに対する明確な政策を策定する必要がある。この過程が進行中であることを示す初期兆候がある。たとえば、欧州連合理事会の政治安全保障委員会のために準備されたEUの内部文書は、上海協力機構の重要性の増大を指摘し、EUが機構との関係を強化することを支持している。

経済統合の長い経験を有する多国間機構として、EUは上海協力機構との対話を促進するためのイニシアティブをとれる立場にある。上海協力機構諸国はEUを戦略的なアクターと見なしていないが、EUが中央アジアで地域協力と経済発展を促進することができると考えている。

上海協力機構との対話は、中ロとの関係深化、中央アジアにおける経済発展の促進、この地域から広まる非伝統的安全保障(soft security)の脅威(麻薬密売、移民など)への取り組み、エネルギー安全保障の向上のようなEUの重要な目的を達成することに役立つだろう。また、ヒズブ・タフリースルやタリバンと結びつく様々なネットワークなど、いくつかのテロ・グループがEUと中央アジア諸国双方の政府の懸念となっていることを考慮すれば、そのような対話はテロ対策をも取り上げることができるに違いない。

上海協力機構とEUの間にはいくつかの地道な接触が続いている。外交上級代表を務めるハビエル・ソラナは2004年に中国で、上海協力機構事務局長の張徳広と会見した。2005年7月にはEUはスロバキア人のヤーン・クビスを中央アジアにおけるEUの特別代表に任命し、EUがこの地域でより積極的な役割を望んでいるという合図を出した。彼の任務は特に、関連性のある全ての地域および国際機関を含めて、関心を有する主要なアクターとの適切な接触および協力の発展を進めることであった。中央アジアでは、彼はOSCEの事務局長時代、1990年代半ばに戦争で荒廃したタジキスタンの平和プロセスで働いていたことで知られている。しかしEU特別代表としては、上海協力機構との関係を深化させるための貢献はほとんどなかった。彼は主としてクルグズスタンのような場所での民主主義と人権に焦点をあて、アンディジャン事件の国際的調査についてEUの要求を伝え、EUの限定的な経済援助プログラムを実施したに過ぎない。2006年の10月に閣僚理事会は中央アジアの新しいEU特別代表としてフランスの外交官ピエール・モレルを任命した。モレルは何度も中央アジアに足を運び、上海協力機構の代表ら

---

ン、ウズベキスタンを含む。

<sup>5</sup> アジア協力対話は2002年に設立され、30のアジア諸国を包含する。これは、外務大臣の年次会議として機能しており、現在、東南アジア諸国や湾岸諸国だけでなく、中央アジア三カ国(カザフスタン、タジキスタン、ウズベキスタン)ロシア、中国を含む。

と会見した。彼は制度化された関与について懐疑的なままであったが、共通の懸案事項に関して一時的な実務協力を行なうことを受け入れていた。予見しうる将来において、EUと上海協力機構の対話で最も適切なものは、まさにそのような戦略である。

EU特別代表の任命は、今のところ、中央アジアでのEUの概観の向上に何ももたらしていない。これは中央アジア諸国に対応する場合に主導権を握るのがEU自体というよりもその加盟国だからである。EU特別代表は短期的なアジェンダではない、EUが関与すべき長期的な優先事項やメカニズムに焦点を当てた新しいEUの中央アジア政策を作成する必要がある。当分の間、EUが「近隣諸国政策」を中央アジア諸国まで延長させることは実現できない（東欧、コーカサス、中東の政府からの、政治・経済的な改革への詳細な関与への見返りとして、貿易、支援、EUのプログラムへの参加、対話を提供する政策である）。しかし、EUはこの地域全体の地域協力、経済発展、地域的安全保障や国内改革を促進するための真剣な努力をすべきである。EUと上海協力機構の対話はこれらの目的を前進させるに違いない。

議長国ドイツは中央アジアに対する新しいEU政策を策定することを約束した。ドイツ代表は、エネルギー、テロ対策、移民などの分野でこの地域との協力を強化することを望んでいる。ドイツは長い間中央アジアでもっとも積極的なEU加盟国であった。ドイツは独裁政権に対して穏やかな対処を好む傾向にある。ドイツは、2006年11月と2007年3月に、失敗はしたが、ウズベキスタンに対する制裁を解除しようと試みた。

欧州委員会と閣僚理事会は両者とも、中央アジアへの新しい戦略に関して力を注いできた。2007年初頭に彼らは中央アジアに委員会事務局を増やすこと、NGOへの支援強化、WTO参加支援（カザフスタンは既に加盟）、そしてとりわけ石油ガス生産の援助を求める共同文書を作成した。この文書は、中央アジアのエネルギー市場統合への支援にも言及した。つまり、カスピ海－黒海回廊のインフラ支援、欧州委員会南東欧条約の原則の中央アジアへの適用などである<sup>6</sup>。この文書はまた、EUが多様な中央アジア諸国を差別化すべきであることも強調している。これは近隣諸国政策から借りてきたいくつかの構想も含めて、EUは戦略的に重要なカザフスタン、比較的多元的な政治システムを有するクルグズスタンとの緊密な関係を発展させることを求める。この文書は上海協力機構について殆ど言及しておらず、EUの制度が両機関のより緊密な接触に警戒を抱いたままであることを示す。しかし、理事会の政治安全保障委員会内の議論では、そのスタッフから上海協力機構との接触を深めることが助言されている。2007年4月の研究報告書は、EUがエネルギーや麻薬対策のようなEUの利益にとって重要なテーマに関する交流を開始することを支持した。

EUは、欧州近隣諸国政策の適用諸国およびロシアに対するCIS技術支援プログ

---

<sup>6</sup> 2005年10月に、EU加盟諸国とバルカン諸国は南東欧エネルギー共同体条約に調印した。これは、EUのアキ・コムノテールのエネルギー分野をバルカン諸国に採用するためのロードマップを設定した。

ラム（TACIS）に代わる新しい欧州近隣パートナーシップ政策の対象となる地域に中央アジア諸国を含めていない。しかし、世界の発展途上国に対して開かれている新しい協力発展措置は、この地域を対象としている。EUは2007年から2013年の間に、この地域に対する財政支援を7億1,900万ユーロ（不変価格で）まで大幅に引き上げることを計画している。年平均額で見ると、2006年の6,000万ユーロから2013年の1億3,900万ユーロまで、61%の増大となる。総額の30%は地域協力の促進に、残りは二国間プログラムに割り当てられる。CIS諸国は、テーマ別プログラムのために策定された他の財源を受ける資格を有する。本稿執筆時点では、ドイツが議長国の間にそれを獲得できるかどうかは分からない。人権問題に最も関心を持っている北欧諸国は、人権を侵害している政府との交流に乗り気でない。2006年にフランスとドイツが（ロシアと共に）、カザフスタンをOSCE議長国にするキャンペーンを行なったとき、英国は同国の人権の歴史が一定の水準に達していないことを理由に、このキャンペーンを阻止する諸国の先頭にたった。

タジキスタンが2008年に上海協力機構議長国となることは何かの役に立つかもしれない。近年、タジキスタンはアフガニスタンと国境を接するロケーションと、アフガニスタンでのNATOの活動である国際治安支援部隊へ援助を提供する意思を持つことから、中央アジアで次第に重要なプレイヤーとして現れつつある。さらに、タジキスタンは水力資源のおかげで域内でも主要な経済国になりそうである。タジキスタンは中国とロシアとの主要な経済プロジェクトを発展させてきたし、また外国投資も歓迎してきた。同国はイランやインドだけでなく、米国や主要なEU諸国との関係も良好である。

EUと上海協力機構の相互関係は、双方の首脳間の非公式会談、あるいは上海協力機構首脳会議へのEU職員の地道な参加、または双方の職員および専門家が参加する特別会議などの形態をとり得る。このような対話は以下の五つの優先事項に焦点を当てるべきである。

- EUと上海協力機構は、中央アジアでの経済発展の重要性を再確認し、両者が協力可能である潜在的分野あるいは特別プロジェクトを確認すべきである。そのようなプロジェクトは、上海協力機構独自の優先事項とEUの発展協力措置に基づいて作成されるべきである。プロジェクトは、貧困の削減、農業、水管理、インフラの発展等の分野を対象にし得る。発展に焦点を当てた基本方針は、経済改革、自由化、規制撤廃、慣習改善、透明性、コーポレート・ガバナンス、エスニック・マイノリティへの経済支援、国境貿易の促進などの比較的敏感な論点をも対象にできるだろう。多くの上海協力機構諸国は、そのような改革を受け入れるのが遅い。代わりに彼らは統制経済や保護貿易政策、そして彼らの権力の後ろ盾となってきた特権による腐敗したシステムを維持することに集中している。
- EUと上海協力機構は、麻薬の密売、政治腐敗、組織犯罪のような共通の安全保障上の脅威に焦点を当てるべきである。両機関はこのような非伝統的の安全保障上の脅威に関する共同作業部会を設置できるだろう。これは、欧州刑

事警察機構や地域反テロリズム機関（RATS）のような政府間あるいは共通の組織をもたらすかもしれない。その任務は、情報交換の向上、中央アジアおよびアフガニスタンの公務員への訓練の提供、(欧州刑事警察機構とロシアによる組織犯罪への取り組みのような) 共同作戦の実施などになるだろう。EU の「中央アジアにおける国境管理」プロジェクトは、TACIS が行なった最も成功したプロジェクトの一つとして広く知られている。また上海協力機構は暴動、麻薬密輸、テロに対する国境の安全保障を促進することや国境問題解決の経験を持っている。ゆえに、国境の安全保障は対話や協力、共同活動のなかで自然な分野となるべきである。長期的に見て、EU と上海協力機構は麻薬密輸や組織犯罪に対する共同の民間国境監視ミッションを設置することができる。

- EU と上海協力機構のサミットあるいはコンフェランスは、アフガニスタンについての議論を取り上げることができる。上海協力機構諸国が現場での道路整備、電力接続、エネルギープロジェクトに従事している一方で、EU 加盟国の多くはアフガニスタン復興支援プログラムの主要な提供者である。アフガニスタンのカルザイ大統領は二度、上海協力機構首脳会議にオブザーバーとして参加し、この機構との緊密な経済協力を望んでいることを表明した。機構は既にアフガニスタンに関する特別作業部会を設置し、非公式にこれらの会議にオブザーバーとして参加している他の機関と会う用意が可能であることを示唆した。これは、麻薬密輸やタリバンの復活などの問題に関する見解を交換するための共通のアプローチを発展させる格好の機会を専門家や外交官に提供する。EU はアフガニスタンとその近隣諸国との密接な経済関係を促し、国境の両サイドでの経済発展と貧困の削減を促進するプログラムを推進すべきである。
- EU と上海協力機構の対話はエネルギー安全保障も議題とすべきである。EU は将来の莫大な石油・ガス需要を満たすのはロシアとカザフスタンであると見込んでいる。しかしこれら二カ国は、中国や南アジアなど急成長する市場への輸出を増大させるためのパイプラインを建設しようとしている。カスピ海から中国西部に石油を運ぶためのカザフスタンと中国の石油パイプラインはすでに建設されている。またロシアから中国への石油パイプラインは基本的に合意された。ロシアや中央アジアからの石油・ガスをめぐって、EU が中国、ことによるとインドとも競合しそうなことを考慮すると、EU は自分たちのエネルギー安全保障問題で妥協することなく、新たに生じつつあるライバルたちに対処するための戦略を必要としている。
- 最後に決して軽んじられないのが、地域の長期的安定に影響を与える重大な要因として、EU と上海協力機構との対話で人権やガバナンスの問題を扱うことである。ロシアやウズベキスタンでの大統領選挙を目前とする現在の政治的状況は、これを困難にするであろう。しかし、EU はこの方針を支持す

る上で、クルグズスタンのような上海協力機構加盟国、またインドやモンゴルのようなオブザーバー国を頼りにすることができるかもしれない。また対話は中央アジアでの活動を許された地域的あるいは国際的 NGO を基盤として、教育や科学の分野での交流を進展させることもできるだろう。

### この協力はどのような形態をとり得るか？

これは訪問を中心とした、ブリュッセルや北京の事務局を通じて調整された一時的な交流となるべきである。この点で EU は上海協力機構といかなる長期的な制度的調整にも入るべきではない。なぜなら中央アジアにおいて EU 政策にとって重要である民主主義や人権のような多くの問題が過去においてだけでなく、将来に向けても残っているからだ。長期的に見て、もし上海協力機構がより包括的かつ透明で、主に経済問題を志向する機構に発展すれば、EU は上海協力機構が ASEAN に次いで、中国との難しい関係を抱えつつも、実質的な協力協定を締結することができると思う。これは、国際犯罪との闘い、経済協力の促進、観光、天然資源管理やエネルギーに関する協力など多岐にわたる共通の関心に焦点を当てよう。

上海協力機構と EU の対話によって、EU は中央アジア戦略のための新しい構想を育むことができる。新構想の一部として、「一つの上海協力機構経済」を提案することを通じて、EU は上海協力機構の経済的な側面を強化するのを促すべきである。そのような構想を EU のような影響力ある機関が真剣に考慮していることを示せば、より大きなチャンスが見込まれる。EU はまた、どのように漸進的に経済統合を達成すべきかという点についても自らの経験を提供しよう。安全保障の分野では、EU は上海協力機構に移民、国境の安全保障、国境を越えた犯罪との闘いなどのように軍事から人間の安全保障問題に力点を移動させた対話を提供できよう。最後に、人権や民主化という EU の目的は、相手を孤立させることで果たされはしない。ウズベキスタンに対する EU の制裁はその内政に何の衝撃も与えなかった。むしろ、EU はこれらの諸問題を上海協力機構との間で議論すべきである。

EU は上海協力機構を無視すべきでも、中央アジアにおいて高まりつつあるその役割の認識を誤るべきでもない。EU は上海協力機構を単に地政学的文脈から考慮することをやめ、地域的安定や発展への貢献を認めなければならない。EU は中央アジアにおける中ロの影響力を封じ込めようとして、上海協力機構と対抗する道を避けるべきである。EU は、全ての中央アジア諸国が上海協力機構を彼らの長期的利益にとって肯定的かつ重要な手段とみなしていることを認識する必要がある。長い目でみれば、上海協力機構との対話無しに、EU はこの地域での自らの潜在力を全うすることはできそうにないのだから。