

スイスの永世中立と国際協力 (二)  
—— 公法学的側面からの考察 ——

澤野義一

目次

はじめに

- 一 スイスの永世中立の法的性格
  - 二 スイスの永世中立と集団的安全保障
  - 三 スイスの永世中立と国連平和維持活動 (以上、五〇号)
  - 四 スイスの永世中立と欧州の安全保障
  - 五 スイスの永世中立 (論) のゆくえ  
おわりに
- (以上、本号)

四 スイスの永世中立と欧州の安全保障

スイスの国連外での国際平和に対する協力として、ここでは、軍事にかかわる欧州の安全保障 (C S C E ・ O S C

E、NATO、WEUなど)との関連だけでなく、欧州統合(EC・EU加盟)との関連問題についても取り上げることにする。というのは、後者は、EC・EUの将来の軍事的性格や欧州の安全保障ともかかわる側面を有しているからである。

## 1、EC・EU加盟問題

### (1) スイス政府の立場

スイスにとってEC・EU加盟の是非は、スイスの永世中立との関連だけではなく、経済・環境・社会政策のほか、政治的には連邦制や直接民主主義との関連でも問題になるが、<sup>(1)</sup>ここでは永世中立との関連問題を取り上げる。

東西冷戦中のスイス政府は、スイスの永世中立と欧州統合とが矛盾するとの前提にたち、欧州統合(機関)への参加については否定的、消極的な立場を示していた。<sup>(2)</sup>

それは、例えば、スイス外務省が一九五四年に提示した文書「スイスの公的な中立概念」の中で述べられた、次のような個所から窺うことができる。すなわち、永世中立が一般的には、安全保障にかかわる政治的・軍事的中立(非同盟)を意味するから、経済的中立を含まない(経済的同盟の締結は自由)にもかかわらず、「永世中立国は他国と関税同盟や経済同盟を締結すれば、多かれ少なかれ、政治的關係においても自国の独立を放棄することになるから、そのような同盟を締結してはならないという限りでは、経済的中立は存在する。中立国が「経済上」弱い立場にあり、それ故に強い相手国に従属するという前提条件がある場合には、同盟条約の破棄通告の法的可能性や特別の戦争「免除」条項があったとしても、それらは既存の状態「経済的従属関係」を何ら変更することにならないであろう。」と述べられている個所である。<sup>(3)</sup>

スイス政府がEC（欧州共同体、一九六七年発足）加盟問題を検討し始めたのは一九八八年頃からであるが、EC加盟をスイス政府の欧州統合政策の目標として提示し出すのは一九九一年からである。この問題を概観している一九九二年の政府の「スイスのEC加盟に関する報告」によれば、中立（国）はEC加盟の根本的な障害にならないとの結論が出されている。<sup>(4)</sup> その論拠として、EC加盟国ならびにEC委員会の見解では、EC加盟と中立が両立するかどうかの問題は、まずは中立国自身が決定すべきであると考えられていること、また、EU（欧州連合）を基礎づけるマーストリヒト条約（一九九三年一月発効、ECをEUに名称変更）によれば、EUの共通の外交・安全保障政策が将来の共同防衛につながる展望を含みつつも（J・四条1）、EUの政策が若干の加盟国の安保・防衛政策の特殊な性格を害するものではないとされていること（J・四条4）<sup>(5)</sup> などが指摘されている。

実際、スイス政府は、一九九二年五月、中立についてなんら留保をつけないで、EC加盟の申請を行った。ところが、スイス政府のEC加盟方針に反して、EU加盟の前段階としての欧州経済領域（EEA）への加盟が一九九二年一二月の国民投票で否決され（賛成四九・七％、反対五〇・三％）、<sup>(6)</sup> さらに、EU加盟交渉即時開始については、二〇〇一年三月の国民投票で否決され（賛成二三％、反対七七％）。この国民投票はEU指向の強い市民団体が提案したが、政府はEU加盟時期尚早論の立場をとった。<sup>(7)</sup> スイス政府のEU加盟は、まだ表現していない。ただし、人の往来を段階的に自由化し、大型トラック輸送の規制を大幅に緩和するなど経済・社会面での結びつきを深める、EUとの一括的通商協定に関しては、二〇〇〇年五月、国民投票で承認されている。<sup>(8)</sup>

ちなみに、従来、中立諸国は、統合性の弱い欧州自由貿易連合（EFTA）などを中心にして経済協力してきた。しかし、一九八〇年代後半からのソ連外交の柔軟化、一九九〇年の東西冷戦崩壊を背景に、中立諸国のEC加盟が容易になったことから、オーストリア（一九八九年七月）、マルタ（一九九〇年七月）、スウェーデン（一九九一年七月）、

フィンランド（一九九二年三月）が相次いでEC加盟申請を行ったのに続いて、スイスもEC加盟申請を行ったのである。<sup>(9)</sup>この中で、オーストリア、スウェーデン、フィンランドについては、実質的に中立政策を維持する方針で、一九九五年一月からEU加盟国となっている。<sup>(10)</sup>

## (2) EC・EU加盟と永世中立の法的両立性について

上述のように、スイス政府はEU加盟の方針をもっているが、政府自身は時期尚早とみており、国民の間では懷疑論も根深い（国民はEC・EUだけでなく、国連加盟についても、国民投票を通じて否定的立場をとってきている。<sup>(11)</sup>）。しかし、今日のスイスにおいては、加盟の時期や政治的判断とは別に、中立国ないし永世中立とEC・EU加盟が法的に両立するか否かについては、法的には両立しようという見解が一般的になっているといえよう。もともと、そのような法的問題をふまえたとしても、さらに永世中立を将来的にも維持すべきかどうかは別途問題になりうるが、これについては後述する。

それはともかく、永世中立とEC・EU加盟の法的両立論を主張している例として、スイス政府の委嘱で研究された一九九二年の「スイスの中立問題に関する研究グループ報告」や、一九九三年の「九〇年代のスイス外交政策に関する報告」によれば、ECやEUは現在の制度上、共同 defence を含まず、加盟国を軍事的に強制するものではないから、スイスは法的には中立（武装中立）を維持したまま、EC・EUに加盟できると述べている。<sup>(12)</sup>また、R・リーノーは、上記の「研究グループ報告」の見解のほか、永世中立国のEC加盟には若干の法的・政治的な問題があるが基本的には問題がないとするD・シントラーの見解、差別的な中立（伝統的な完全中立と異なり、国際共同体に対して経済的には協力するが軍事的には協力しない相対的中立論）ならばEU加盟と法的には両立できるとするM・マントヴァーニの見解などを紹介している。<sup>(13)</sup>スイス以外の外国の学者も、上記の見解とほぼ同様の見解を述べているが、ここでは割

愛する。<sup>(14)</sup>

結局、ここでは、永世中立の本質にかかわって、中立国が EC・EU 加盟によって軍事的協力義務を負うことになるのかどうか根本問題となっているといつてよい。しかし、この点に関して、上記のマーストリヒト条約と同様、それを改定したアムステルダム条約（一九九九年五月発効）においても、中立国の EU 加盟は法的には問題はない。というのは、L・ゲーテールによれば、EU の共通の外交・安全保障政策は軍事同盟ではなく、軍事援助条項などを含まないからである。<sup>(15)</sup> アムステルダム条約に即していえば、同条約は西欧同盟（WEU）との防衛協力をも考慮した EU の共通の外交・安全保障政策を強化する方向を示しているが、欧州理事会による当該政策決定は、加盟国の憲法上の要件（同意）に従わなければならない、加盟国の安全保障および防衛政策の特殊な政策を損なってはならないとされていることである（一七条一）。その他、軍事・防衛に関する事項は、理事会の多数決では決定できないことになっていること（二三条二）、軍事・防衛に関する資金提供貢献は加盟国に義務づけられていないこと（二八条三）なども、中立国が EU に加盟しても法的には問題が生じない論拠である。

なお、以上のことに関連して一般的にいえば、EU 加盟国の憲法が EU 憲法秩序に組み入れられたとしても、加盟国の憲法が EU 憲法秩序の下に完全に従属するとか、否定されることにはならないことに留意すべきである。むしろ、EU 加盟国の憲法が EU 憲法秩序の正当性の源泉なのである（アムステルダム条約六条など）。<sup>(16)</sup>

### （3）EU 加盟と憲法上の手続き（永世中立との関連で）

中立国の EU 加盟が現段階において法的に問題がないとすれば、スイスが中立（永世中立）を放棄しないで EU に加盟できるということになる。中立を放棄すべきかどうかが真剣に問われるとすれば、それは将来的に EU が加盟国に共通の防衛を義務づけることを明確にした段階である。そして、仮に将来的に中立を放棄するとすれば、憲法の「中

立」規定を改正することになるから、憲法改正の国民投票が必要となる<sup>(17)</sup>（スイスの憲法論では永世中立放棄が憲法改正の限界事項に当たらない点について、本稿第一章の1参照）。しかし、現段階でEUに加盟するには、少なくとも永世中立との関連では、憲法改正の国民投票までは必要でなく、超国家的共同体であるEU加盟の是非についての国民投票だけで十分である。これは、旧憲法では、「集団的安全保障機構または超国家的共同体への加盟については、これを国民および邦の投票に付する」（八九条5）という規定に根拠がある。新憲法では、国民と邦の投票を必要とする義務的レファレンダムの一つとして、「集団的安全保障機構または超国家的共同体への加盟」（二四〇条1のb）という事項が設けられている。

ちなみに、憲法の明確な規定はないが、国際法が直接的に国内法的効力をもつと考えられているスイス憲法論のもとでは、EUに加盟（EU条約締結）すれば、国内法に対するEU法優位の原則が連邦裁判所を通じて実行される<sup>(18)</sup>から（旧憲法一一三条3、新憲法一九一条）、EU加盟にさいしては、憲法改正をしなくとも問題はないかもしれない。しかし、EU加盟にさいして、あるいはEU加盟後において、永世中立以外の事項で、スイス憲法との調整を明確にしなければならない事項があれば、憲法改正（部分改正、場合によっては全面改正）<sup>(19)</sup>をすることも必要となる<sup>(20)</sup>。もつとも、今回の新憲法では、このような観点からの憲法改正はなされていないようである。

この点に関連して、永世中立国オーストリアでは、一九九四年、EUに加盟するかどうかの国民投票をまず行い、EU加盟後に、永世中立を放棄したわけではないが、EUの議会や外交・安全保障政策などへのオーストリアの参加<sup>(20)</sup>手続きに関する必要な憲法改正（オーストリアの憲法論でいう、国民投票を要する「全面的憲法改正」）を行った。

## 2、欧州の安全保障協力問題

スイスにおける欧州の安全保障協力としては、CSCCE・OSCE、NATO、WEUなどとの関連が問題となる。<sup>(21)</sup>

(一) CSCCE・OSCEの関連

CSCCE (欧州安全保障協力会議)・OSCE (欧州安全保障協力機構) は、スイスが欧州の安全保障制度の中で、東西冷戦中から参加してきた唯一のものである。

CSCCE (一九七五年創設) は、冷戦中、東西対立の中にあつて、欧州の軍縮や人権などの問題に取りくんできたが、その中の、とりわけ中立国と非同盟国のいわゆるN・N (neutral and non-aligned) グループ九カ国、すなわち、キプロス、リヒテンシュタイン、マルタ、サンマリノ、オーストリア、フィンランド、スウェーデン、スイス、ユーゴスラビアは、とくに軍縮問題について積極的な役割を果たした。<sup>(22)</sup> 例えば、一九八四年ストックホルムで開かれた欧州軍縮会議 (CDE) のこの会議の目的は、欧州における信頼と安全保障の強化および軍縮の達成に資する段階的な、効果的で具体的な行動計画「軍事活動に関する情報交換、軍事演習の事前通告など」の策定に着手することにあつた。において、NATO (北大西洋条約機構)、WTO (ワルシャワ条約機構) およびヨーロッパの中立・非同盟諸国から三五カ国が参加したが、スウェーデン、フィンランド、オーストリアとともに、スイスが調整 (仲介) 役を果たしたといわれている。<sup>(23)</sup>

しかし、冷戦崩壊後、N・Nグループが当初もっていた役割は薄れ、CSCCEも、その機能を変化させることとなる。<sup>(24)</sup> すなわち、一九九二年七月のヘルシンキ首脳会談で、CSCCEは、国連憲章第八章の地域的安全保障機構として位置づけられるとともに、NATO、ECおよびWEUとの連携を目指すことや、平和維持活動などの任務を付与されることが決定された。一九九四年一月には、CSCCEはその首脳会議で採択した「ブダペスト文書」において、CSCCEを従来の会議体から紛争予防や危機管理の手段に機能強化させるため、CSCCEをOSCEに改称すること

を決定した。しかし、OSCEは、国連と同様、当該参加国に対して軍事的協力（強制）を義務づけるものとはなっていないので、永世中立とは抵触しないといえよう（スイスの法律では、国連とOSCEに平和維持軍を派遣できる内容になっていることについて、本稿の三章および追記参照）。

## （2）NATOとの関連

NATOも、冷戦後、その機能を変化させることになる。<sup>(25)</sup>まず、一九九一年一月のローマ首脳会議で出された「新戦略概念」において、NATOは、従来の同盟関係を維持したうえで、欧州安保の独自性を認めつつも、新たに、CSCE、ECおよびWEUとの補完関係をもつことや、旧WTO加盟国との政治・軍事的協力機関となるNACC（北大西洋協力会議。一九九七年には欧州・大西洋パートナー評議会「EAPC」となる。）をつくることを提案した。

一九九二年六月の外相会議では、CSCEなどの要請があれば、NATO域外にNATO軍を派遣できることを可能にする方向を打ち出すが、同七月には、NATOとWEUは、国連の対ユーゴスラビア禁輸実施を要請するCSCEの決定に基づき、初めてのNATO域外派兵として、アドリア海に海軍を派遣した。なお、一九九九年四月に改定されるNATOの「戦略概念」は、域外派兵をさらに拡大強化し（「非五条事態」、国連決議に基づかないNATOのユーゴ空爆を正当化することになる）。

さらに、一九九四年一月のブルユッセル首脳会議で、NATOは、NATO非加盟国の旧東欧諸国・ロシアとの軍事協力（例えば、国防計画の透明性、国連やCSCEの要請に貢献できる能力の確保、人道救援活動などを目的とするNATOとの軍事的協力の強化）に関する「平和のためのパートナーシップ」（PFPP）を提案した。このPFPP協定には、スウェーデン、フィンランド、オーストリアなどの中立国も調印しているが、スイスは、一九九六年十二月、国民投票もしないで、PFPP協定に調印した。もちろん、スイスは、集団的自衛権体制の軍事同盟であるNAT



○そのものへは加盟せず、永世中立の原則を維持する方針に変わりはないが、PKOなどによる後方支援の方法でFPに協力することを考えているようである。

なお、NATOがECとの補完関係を提案した点は、EUを基礎づけるマーストリヒト条約（J四条）およびアムステルダム条約（一七条）において、EUの安全保障や防衛政策がNATOのそれと連携可能であるという表現で規定されている。

### (3) WEUとの関連

冷戦中、欧州安保がNATOによって担われたので、WEU（西欧同盟、一九五五年結成）は、あまり機能していなかったが、冷戦後の一九九二年六月、「ペーターズベルク宣言」を發し、EC、NATO、CSC Eと補完協力しあうことを確認したうえで、WEUを加盟国の防衛政策の調整機関から、人道・救援活動、平和維持活動、軍事介入による紛争解決などを実施する機関へと戦略転換する方針を提示した。これは、WEUの機能を拡大し、その活性化を意図するものであるが、マーストリヒト条約（J・四条）やアムステルダム条約（一七条）においては、EUとNATOならびにWEUが安全保障について協力関係をもつことができるという表現で規定されている。しかし、実際は、二〇〇一年中には、WEUの機能はEUに移譲され、その役割を終えることになっている（WEU加盟国がEUにも加盟していること、EUとNATOとの直接的な接触が強まったことなどが理由）。WEUに代わって、その機能を担う新たな組織としては、一九九九年一二月のEU首脳会議において、EU独自で軍事活動を行う「緊急対応部隊」を創設することが決定されている。この部隊は五、六万人からなる兵力部隊として、二〇〇三年までに編成されることになっているが、NATOが全体として関与しない場合に行動するものとされている。スイスがこのようなWEU（あるいは「緊急対応部隊」）に参加できるかどうかについては、次の項で言及する。<sup>(26)</sup>

## (4) 欧州の安全保障協力と永世中立の両立性について

以上のように、冷戦後の欧州の安全保障は、E.C・E.U、C.S.C.E・O.S.C.E、N.A.T.O、W.E.Uがそれぞれ独立して機能するのではなく、条約や宣言などを通じて、制度上、相互に協力関係をもつて機能するようになっていく。これらの安全保障機構の中で、永世中立国スイスが現在直接参加しているのは、O.S.C.Eだけである。しかし、その他の安全保障機構に参加することは、永世中立との関係で可能なのだろうか。結論的にいえば、スイスがN.A.T.OやW.E.Uといった軍事条約に個別に加盟することは不可能といえよう。

この点について、R・リーノーは、N.A.T.O関連のN.A.C.Cにオブザーバーとして参加するのは仮に問題がないとしても、N.A.T.Oに加盟することは永世中立と両立しない。また、軍事を含む一切の援助義務(五条)を規定するW.E.Uと永世中立とは両立しない、と述べている。<sup>(27)</sup>これと同様、D・テューラーも、N.A.T.OとW.E.Uは防衛同盟を中核にしているから、これらの安全保障機構への完全な参加は中立放棄しなげなければならないと指摘している。ただし、N.A.C.Cへのオブザーバー的な協力、P.F.Pへの参加、あるいはO.S.C.Eの範囲内の協力ならば問題はないと述べている。<sup>(28)</sup>

もっとも、この問題は、例えばマルタ共和国がP.F.P協定を同国の中立憲法に反するとして破棄した事例(一九九六年一〇月)<sup>(29)</sup>にみられるように、政治的には、中立を重視する観点からは慎重に考えておくことも必要であろう。というのは、P.F.Pなどは、冷戦後の欧州ならびに東欧へN.A.T.Oを拡大し、中立国および非同盟諸国をN.A.T.Oの世界戦略に取り込む手段として考案されたもので、スイスがP.F.P協定を締結したことは、N.A.T.O側からみれば、戦略的には、大きな象徴的意義をもつからである。<sup>(30)</sup>

○ E.Uとの関連では、E.Uにスイスが加盟する場合、E.UがN.A.T.OやW.E.Uとの共通の安保・防衛協力関係を持ち

うることを想定していることが問題となりうる。しかし、既に述べたように、EUの場合には、永世中立といった、若干の加盟国の安全保障の特殊な立場が考慮されることになってるので、スイスがEUに加盟することに法的な問題は無い。

この点に関しては、S・クックスによれば、スイス政府は、EUに対しては(軍事的)援助・連帯義務を負わず、また自国の固有の防衛政策(永世中立)を放棄することなく、政治的ならびに経済的に参加するという「同盟にならない統合(alianzfreie Integration)」政策の追求に努力している。しかし、EUは伝統的な防衛同盟ではないが、多元的な側面をもつ安全保障共同体でもあるから、政治的には、EUに対しスイスが反連帯や中立化にこだわると困難な問題もある。したがって、この問題については、欧州が今後形成されていくプロセスの中で、制度的な調整がはかられる必要がある<sup>(31)</sup>。

- (1) H.Seiler, EG, EWR und schweizerisches Staatsrecht, 1990, S.88ff.; W.Kälin, Die Europäische Integration und die Schweiz, a.a.O., S.105ff.; Th.Fleiner-Gerstler, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in der Schweiz, a.a.O., S.515 ff.; R.J.Schweizer, Auswirkungen einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union auf das schweizerische Verfassungsrecht, in: B.Sitter-Liver(Hg.), Die Schweiz im globalen Kontext, 1999, S.447. 以下参照。
- (2) D.Thürer, Ausserpolitische Aspekte der künftigen Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft, in: A.Riklin(ua.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussen politik, a.a.O., S.542ff.; U.Pieper, Neutralität von Staaten, 1996, S.377.
- (3) A・フェブドロス『オーストリアの永世中立』(前掲書・訳) 一九巻四号一二九頁。
- (4) Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur europäischen Gemeinschaft, 18. Mai 1992, S.1186-1189.; Th.Schwendmann, Wien drängt,

Bern waret ab, in: M.Gehler/R.Steininger(Hg.), Österreich und die europäische Integration (1945-1993), 1993, S.279ff.

- (5) Bericht über einen Beitritt der Schweiz, a.a.O., S.1034-1037.
- (6) Th.Schwendmann, a.o., S.285ff.; U.Piper, a.a.O., S.378.
- (7) 『朝日新聞』二〇〇一年三月五日、『赤旗新聞』二〇〇一年三月六日。
- (8) 『朝日新聞』二〇〇〇年五月二二日。
- (9) Bericht über einen Beitritt der Schweiz, a.a.O., S.1201.
- (10) 澤野義一「オーストリアの永世中立憲法と国際協力」(前掲)一六一頁以下参照。
- (11) W.Linder, Swiss Politics today, p.98; A.Williams, Finding a New Role in International Conflict Resolution, p.120. この論文は、M.Butler(ed.), The Making of Modern Switzerland(1848-1998), 2000. (前掲) に収録。
- (12) Bericht der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität, 1992, S.18f., 30; Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, 1993, S.82ff. (以下「前掲」)
- (13) R.Rhinow, Neutralität-quo vadis?, a.a.O., S.231.
- (14) S.P.Subedi, Neutrality in a Changing World, op.cit., p.238ff. オーストリアに関しては、澤野義一・前掲論文一五七頁参照。
- (15) L.Goetschel, Die Zukunft der Neutralität im Rahmen der GASP, in: Cotter/A. R.Kopš(Hg.), Der Beitritt der Schweiz zur europäischen Union, 1998, S.642-644.
- (16) R.J.Schweizer, a.a.O., S.466f.
- (17) Th.Fleiner-Gerstler, a.a.O., S.524.
- (18) Th.Fleiner-Gerstler, a.a.O., S.525.
- (19) D.Schindler, Switzerland and the European Community, in: H.Neuhold(ed.), The European Neutrals in the 1990s, 1992, p.106; R.J.Schweizer, a.a.O., S.464.
- (20) R.J.Schweizer, a.a.O., S.464. 澤野義一・前掲論文一六二頁以下参照。
- (21) この問題の全体的な概観は、澤野義一『非武装中立と平和保障』(前掲)二九―三二、六一―六四頁参照。

- (22) K.E.Birnbaum, *The Neutral and Non-Aligned States in the OSCE Process*, in: B.Sundeius(ed.), *The Neutral Democracies and the New Cold War*, 1987, p.148ff.; E.Karsh, *Neutrality and Small States*, 1988, p.129f.; L.Bildhaber, *Swiss Bridge-Building Contributions*, op.cit., p.228f.
- (23) 杉江栄一『軍縮と平和の論理』(法律文化社、一九八六年)一六九頁以下。
- (24) B.v.Tschamer, *Die Schweiz und die OSZE*, in: R.Rhinow(Hg.), *Die schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Umfeld*, a.a.O., S.73ff.; S.Croft(etal.), *The enlargement of Europe*, 1999, p.112ff. 川崎恭司「OSCEにおける紛争の平和的解決」吉川元編『予防外交』(三嶺書房、二〇〇〇年)一七一頁以下。
- (25) K.R.Spillmann, *Die Schweiz und die NATO*, S.115ff.; R.Rhinow, *Sicherheitspolitik im Wandel*, S.9f. (この論文は、R.Rhinow(Hg.), *Die schweizerische Sicherheitspolitik* (前掲)に収録。S.Croft(etal.), op.cit., p.22ff. 佐瀬昌盛『NATO』(文芸春秋社、一九九九年)森原公敏『NATOはなにをゆへるか』(新日本出版社、二〇〇〇年)谷口長世『NATO』(岩波書店、二〇〇〇年)など、を参照。
- (26) A.Bloed/R.A.Wessel, *The Changing Functions of the Western European Union(WEU)*, 1994, p.xiv ff.; R.Rhinow, *Sicherheitspolitik im Wandel*, a.a.O., S.10f.; S.Croft(etal.), op.cit., p.89ff. 村田良平「二一世紀のEUをどう見るか」村田良平編『EU—二一世紀の政治課題』(勁草書房、一九九九年)五五—五八頁、金丸輝男編『EUアムステルダム条約』(ジエトロ、二〇〇〇年)二六一—二八頁、「朝日新聞」・「赤旗新聞」二〇〇〇年一月一日など、を参照。
- (27) R.Rhinow, *Neutralität-quo vadis?*, a.a.O., S.230f.
- (28) D.Thürer, *Perspektive Schweiz*, 1998, S.131. なお、PFP参加が(永世)中立の原理と抵触しない理由として、PFP参加にはPFP締約国に対する援助義務や法的拘束力が生じないことが指摘されている。この点については、G.v.Moltke, *Die "Partnerschaft für den Frieden" der NATO und die Rolle der neutralen Staaten in Europa*, in: D.Thürer/E.Ledergerber(Hg.), *Regional- und sicherheitspolitische Aspekte Europas*, 1995, S.126f. 参照。
- (29) 「赤旗新聞」一九九六年二月四日。マルタの中立憲法については、澤野義一「永世中立憲法と平和保障政策」(前掲)六九九頁、同『非武装中立と平和保障』(前掲)四八頁参照。

(30) B.Coppieters, *Between Europe and Asia*, in: L.Aggstam/A.H.Price(ed.), *Security and Identity in Europe*, 2000, p.195f.

(31) S.Kux, *Die Schweiz in einer vernetzten europäischen Sicherheitsgemeinschaft*, in: Th.Cottier/A.R.Kopšć(Hr.), a.a.O., S.685ff.

## 五 スイスの永世中立(論)のゆくえ

以上、国連の集团的安全保障ならびに欧州の安全保障に対するスイスの協力の現状ないし動向について概観したが、ここでは、当該安全保障(機構)に対するスイスの今後の協力のあり方や加盟の是非に関する論議を、スイスの永世中立との関連で整理しておきたい。この論議は、大きくは、永世中立放棄論と永世中立維持論の観点から整理できるが、後者の方が前者に比べると多数説といえよう。その内容は論者によって異なるが、スイス政府の見解も永世中立維持論に入る。

### 1、スイス政府の立場

スイス政府は、冷戦後大きく変化した欧州の安全保障の動向をにらみつつ、その未知数の部分も考慮して、現在の永世中立(武装永世中立)を維持しながら、永世中立と抵触しない限りで、安全保障に関する協力をできるだけはかっ ていくという立場をとっているように思われる。永世中立については、法的(国際法や憲法上)に放棄することには問題がないとの認識をもちながらも、政治的には、将来的に放棄するかどうかは明言せずに、当面維持していく方針といえよう。

この点については、スイス政府の委嘱で提言された一九九二年の「スイスの中立問題に関する研究グループ報告」および一九九三年の「九〇年代のスイス外交政策に関する報告」や、スイス政府の実際の政策をふまえていえば、次のように概括できる。すなわち、スイスはOSCEにはすでに加盟しているが、国連やEUに対しても、加盟について法的問題がない（軍事的協力は義務づけられない）ことから、参加する方針をとっている。国連協力方針は、経済制裁や平和維持活動（PKFを含む）、国連の軍事的活動を妨げないような協力（ただし軍事制裁への直接参加は除く）などを内容とする。軍事同盟であるNATO自体に対しては加盟しないが、NATOとの関連をもつNACCやWEUに対しては、限定的な協力の可能性を追求する方針をとってきた。この方針の一環と考えられるが、上記の一九九三年「報告」が出された後、一九九六年にスイス政府はNATOとのPFPP協定を締結している。EUに対するスイス政府の方針については上述した通りである（四章参照）。

なお、このようなスイス政府の安全保障政策の基本にある永世中立論は、伝統的な「完全中立」ないし「厳格中立」論ではなく、基本的には、軍事的な非協力・不参加を核心とする「限定中立」ないし「差別的中立」論である（当該軍事的非協力の内容・程度については議論の余地がありうる）。

## 2、永世中立放棄論

上記のような永世中立論や、それに依拠した外交・安全保障政策に対して、事実上あるいは明示的に否定する見解もみられる。

A・リーナーは、永世中立の放棄を明言していないが、上記のスイス政府の委嘱報告に不満を述べながら、スイスも他の欧州諸国なみに、国連だけでなく、NATOやWEUとの関係をもつべきだと述べている。それは、このよう

な関係をもたないと、スイスが他の諸国なみに専門の軍事的情報を得ることができない、というのが理由のようである。<sup>(2)</sup>

M・マントヴァーニは、永世中立政策をとっていると、近隣諸国との協力の障害になるだけでなく、欧州における軍事や経済の統合に対する現実的な選択肢を見えなくさせてしまうと指摘する。そこで、永世中立は過去のものとしたうえで、それに代わる、スイスに適合的な欧州の安全保障としてNATOを重視する。<sup>(3)</sup>

H・ボルヒェルトとJ・M・ガブリエルは、ヨーロッパでは戦争は例外となり、スイスに脅威はなくなったから中立を放棄して、国連だけでなく、EUやNATOなどにも完全参加すべきであると述べている。また、スイスの軍隊をNATOに適合するように再編成することも提言している。<sup>(4)</sup>

L・ゲーチェルは、現代においては、周旋(Gute Dienste)などが中立国の特性ではなくなったこと、中立が国家の独立を保障するものではなくなった(むしろ国際組織への参加の障害になる)こと、戦争と平和の明確な区別がなくなったことから、とくに欧州では、中立の政治的機能、中立法ないし中立の法的基礎はほとんど意義を失ったと指摘する(ただし、上述したように、彼は欧州の共通の外交・安全保障をめざすEU加盟とスイスの中立が法的には抵触しないとの見解をもっている)。もつとも、単なる紛争緩和の政策から、紛争解決の政策へと中立政策の核心を移行させることは、今後意義があるとしても、しかし、それは中立を維持することではなく、欧州の共通の外交・安全保障の構想の中に、中立を規範的な思考として生かすことを目標にすべきであると、L・ゲーチェルは述べている。<sup>(5)</sup>

これらの見解は、理論的には、現代の多くの永世中立(維持)論が依拠している「限定中立」概念に対する懐疑論に基づいているといえよう。この点については、すでに本稿で言及しているが、Ch・リンジーが、一九九〇年代以降の国際情勢をふまえて、国連の関連で指摘している見解が参考になる。それによると、国連の制裁(禁輸など)に積



極的に協力していこうとすれば、軍事と非軍事の協力を区別し、軍事的非協力を永世中立の核心におく「限定中立」(論)は、国際連盟時代のスイスが経験したように、いづれ維持できなくなる可能性があるということであり、国連などの国際共同体の軍事的強制措置の体制が整備されていけば、存在理由がなくなるといふことである。

確かに、以上のような欧州諸国に共通の軍事的安全保障協力を求めて、永世中立の特殊性を批判することは、安全保障に関する一つの価値観・世界観に立脚した政策ないし理論として成立しうるであろう。しかし、これらは、永世中立のもつ理念的意義を全く無視して、大国を中心としてとられつつある安全保障に安易に適合しようという現実(追隨)主義のようにも思える。したがって、この見解は現在のところ少数説にとどまり、多数説にはなっていない。多数説は、次に言及するように、永世中立の理念的意義に依然としてこだわりをもっているのである。

### 3、永世中立維持論

永世中立維持論については、スイス政府の見解に近い説が多いようであるが、その中にも、消極的なもの(中立論議の慎重継続説)から、積極的なもの(中立の現代的活用説)までニュアンスの相違がみられる。また、永世中立維持論の中で異質な見解として、非武装永世中立説がある。

#### (一) 中立の現代的活用説

H・ザイラーは、ヨーロッパの中で、軍事的対立がなくなったから中立の意味がなくなったというような見解に疑問を呈し、ヨーロッパ以外で生ずる紛争に対しても中立が意味をもつことを喚起する。そして、冷戦がなくなったから中立の意味もなくなったという見解を近視眼的だとして批判する。

L・ビルトハーバーは、戦略的・政治的にみて、中立放棄はさしせまったものではない。中立国の役割を根本的に

見直すことよりも、その役割を高めるための国際環境を変える機会をつり出すことに努力すべきだとする。冷戦の緊張が減少したとしても、中立国の使命が減少するものではないと述べている。<sup>(8)</sup>

A・リクリンは、湾岸戦争後の国連の集団的安全保障の機能回復は、国連憲章の理念に合致するものではなくアメリカ支配によるものであるから、本来的な機能回復とはいえないこと、NATOがある限り中立の根拠はなくなることなどを理由に、永世中立の放棄ではなく、新しい国際状況に永世中立を適用させることが課題であると述べている。<sup>(9)</sup>

D・チューラーは、中立を放棄するさしせまった理由は現在はないとの立場で、中立を幅広く解釈して現代的に生かす方法として、中立が人道保護にかかわってきた歴史にかんがみて、中立を国際人権保障に貢献できるように生かす「新しい中立概念」を提起する。<sup>(10)</sup>

Ch・ブルーインによれば、中央・東欧ヨーロッパやアフリカで増大する紛争、ECの不確定な将来、強化されるアメリカのヘゲモニーなどによって特色づけられる現在の世界においては、安定性を保障するという永世中立の意義は決して小さくはない。永世中立は、ECに加盟するさいにも、安全保障に関する新たな危機に対処するさいにも障害にはならない。このような理由から、これまでのスイスの完全な永世中立を維持すべきだとする。そして、冷戦後の小国家の戦略として中立を選択する意義がありうるとして、旧ソ連邦内の独立国家共同体(CIS)の集団的安全保障条約に参加しないで、中立を宣言した白ロシア、グルジア、ウクライナの事例をあげている。<sup>(11)</sup> Ch・ブルーインは、CSC Eや国連の集団的安全保障のこれまでの成果や、欧州統合の進展に対して懐疑心をもっているように思われる。<sup>(12)</sup>

## (2) 中立論議の慎重継続説

R・リーノーは、中立の意義が失われつつあるとの認識にたち、将来的には中立放棄の準備をすることになること

も想定するが、当面は、中立を外交手段として位置づけ、その意義と展開について対話を続けることが大切であるという。<sup>(13)</sup>これは、中立を維持するか放棄するか<sup>(13)</sup>の結論を述べることを避け、当面は中立論議を重視するという慎重なスタンスといえる。この種の永世中立維持論として、次のような見解をあげておこう。

S・クックスによれば、スイスの防衛は中立にもかかわらず、冷戦中からすでに戦略的にはNATOに深く依存していたが、中立の放棄やNATOへの参加は表面に出ていなかった。しかし、冷戦後、紛争予防などの分野では、NATOに加盟していることと加盟していないことの制度上の境界線がしだいに侵され出している状況の下で、スイスが中立を放棄しないで、どの程度NATOに接近できるのかが論議される必要があるという。というのは、スイスの中立政策は、非同盟かNATO加盟か、国連・OSCEの要請に基づく強制措置への参加かEU・NATOの要請に基づく出動かといった、制度上の明確な境界線の存在を当てにしていたからである。S・クックスは、EU加盟についても、上述したように、スイスの中立と両立困難であるが、今後の欧州を形成していくプロセスの中で制度的に適合させていく必要があると述べている。中立を放棄すべきかどうかを中心に論議すべきではなく、変化した国際環境に外交・安保をどのように適合させるかが問題だ<sup>(14)</sup>という。

中立に関する多くの論文を執筆しているD・シントラーは、スイスの永世中立の維持がもともと法的義務はなく、中立放棄も自由にできるという見解<sup>(15)</sup>(少数説)、あるいは、国連制裁との関連で中立法の適用が減少しているという見解などを述べているが、スイス政府の外交・安保政策の方向性を基本的なところでは支持し、中立政策については維持し、発展させることも可能だと指摘している。<sup>(16)</sup>この点では、D・シントラーの見解は、中立の現代的活用説に入れることもできるが、中立の現代的活用に対する積極的な姿勢はあまり感じられない。彼の論文は、現代の中立問題に関する冷静な学問的分析を主にしているように思われる。

## (3) 非武装永世中立説

以上の永世中立維持論はいずれも、スイスの伝統的な武装永世中立を維持することを前提とした議論であり、当面のスイス政府の基本的な外交・安保政策のより所となるものと思われる。しかし、武装永世中立維持論は、武装の保持にこだわっていると、武力的な安全保障ないし軍事的な国際貢献を重視して、国連の軍事的制裁への協力や、軍事同盟であるNATO加盟の方向に傾斜していくこともありうる。実際、スイス政府は、上述したように、NATOと連携しているNACC「EAPC」やPFPとの協力関係をもっている。また、国連との関連でも、軍事的なPKO協力を強化する方向などを検討している。このような方向を推し進めれば、永世中立放棄(論)に帰着しないとも限らない。

そこで、永世中立維持論ではあるが、武装永世中立(論)に批判的な、非武装を前提とした永世中立論も提起されることになる。この議論は、非武装を原理とする日本国憲法の平和主義を考えるさいにも有益と思われるので、本稿のむすびとして、項を変えて言及することにした。

- (1) D. Schindler, *Changing Conceptions of Neutrality in Switzerland*, op. cit., p. 105ff. 中立に関するスイス政府の委嘱研究報告について
- 「中立」 Bericht der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität, 1992; Bericht ber die Aussenspolitik der Schweiz in den 90er Jahren, 1993. (前掲)
- (2) A. Lienert, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz heute*(überblick), in: R. Rhinow(Hg.), *Schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Umfeld*, a.a.O., S.44f.
- (3) M. Mantovani, *Szenarien für die europäische Sicherheitsarchitektur*, in: S. Kux(Hg.), *Zukunft Neutralität?*, a.a.O., S.171f.

- (4) H. Borchert/J. M. Gabriel, Die Schweizer Armee und die europäische Sicherheitsordnung, in: Th. Cottier/A. R. Kopfse(Hg.), Der Beitritt der Schweiz zur europäischen Union, a.a.O., S.616f., 624f., 635.
- (5) L. Goetschel, Die Zukunft der Neutralität im Rahmen der GASP, a.a.O., S.652ff.
- (6) Ch. Linsi, Gegenmassnahmen in der Form des Embargo zur durchsetzung elementarer Völkerrechtsverpflichtungen in der schweizerischen Aussenpolitik, a.a.O., S.191, 203f.
- (7) H. Seiler, EG, EWR und schweizerisches Staatsrecht, a.a.O., S.99.
- (8) L. Wildhaber, Swiss Bridge-Building Contributions, in: H. Neuhold(Hg.), The European Neutrals in the 1990s, op.cit., p.230.
- (9) A. Riklin, Neutralität der Schweiz, in: A. Riklin(ua.), Neues Handbuch der schweizerische Aussenpolitik, a.a.O., S.206f.
- (10) D. Thürer, Perspektive Schweiz, a.O., S.136; ders., Neutralität der Schweiz-Illusionen oder (Humanitäre)Chance?, a.a.O., S.754.
- (11) Ch. Bruhin, Kontinuität in der Neutralität, in: S. Kux(Hg.), a.a.O., S.87ff.(bes. 113)
- (12) S. Kux, Einleitung, in: S. Kux(Hg.), a.a.O., S.10f.
- (13) R. Rhinow, Neutralität-quo vadis?, a.a.O., S.231f.
- (14) S. Kux, Die Schweiz in einer vernetzten europäischen Sicherheitsgemeinschaft, a.a.O., S.686f.; ders., Gründe und Scheingründe für die Neutralität der Schweiz, in: S. Kux(Hg.), a.a.O., S.84-86.
- (15) D. Schindler, Die Lehre von den Vorwirkungen der Neutralität, a.a.O., S.579ff.
- (16) D. Schindler, Changing Conceptions of Neutrality in Switzerland, op.cit., p.111ff.; ders., Comments, in: H. H. Poff(ed.), International Economic Law and Armed Conflict, 1994, p.121f.; ders., Die politischen Änderungen in Europa und die dauernde Neutralität, in: H. Neuhold/B. Simma(Hg.), Neues europäisches Völkerrecht nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes?, 1996, S.145.

参考文献

スイスにおける非武装永世中立論は、学説の中では、安全保障政策ないし国際協力論としては多数説とはいえないが、「軍隊のないスイスを目指すグループ（GSOA）」という市民運動とかかわって注目され出したものである。

この市民グループは、一九八〇年代に入ってからヨーロッパでの反核・平和運動の中で、戦争や軍隊そのものを疑問視する青年社会主義者から広まり、一九八二年にA・グロスらにより結成されたものである。一九八六年には、軍隊の廃止を目指して、憲法を部分改正する国民投票の請求（イニシアチブ）に必要な一〇万人以上の有効署名を集め、一九八九年一月二六日に国民投票の実施にまでこぎつけた（当該憲法改正案については、本稿第三章の2を参照）。国民投票による軍隊廃止論は結果的には否決されたが、軍隊廃止賛成票は全国平均三五・六%あり、二つの州では過半数を越える賛成票があつた。

この市民グループは、スイスの伝統的武装永世中立の神話（武器輸出、ナチス・ドイツへの金融面の協力など）を批判的に検討し、軍隊の廃止だけではなく、兵役拒否、市民的不服従、E.Cの中央集権的議会制でない超国家的直接民主制、あるいは戦争の原因となる構造的暴力を解消するための「包括的平和政策」も提起してきた。この運動はヨーロッパ各地に影響を及ぼし、「軍隊のないヨーロッパ」運動にも取り組んでいる。一九九三年には、このグループは、冷戦後は軍縮を行うべきだという立場から、政府の新鋭戦闘機購入計画に反対し、「戦闘機購入停止」を要求する国民投票実施を推進した。同年六月六日の投票は、過半数の支持を得られなかったが（約五七%が導入支持）、注目された。<sup>(1)</sup>

非武装永世中立論は、このような市民運動とその提案する安全保障政策を支持する人々によって主張されているのであるが、その例としては、次のような見解が注目される。

まず、J・ターナーの見解を取り上げよう。彼は、スイスがNATOとりわけアメリカとの武器技術のすり合わせ

や軍需経済の協力を強化している近年の現状、すなわち、スイスの中立が目立たない形で、軍事ブロックとの連携や経済の軍事化政策を指向している現状があるが故に、それだけにいつそう、中立が非武装中立として展望できるのではないかと指摘する。それは、要するに、戦争に焦点を当てた従来の「中立」の定義から離れて、非同盟、集团的な安全保障協力および軍備撤廃の方向で、「中立」の意義づけを發展させるということである。これが、J・ターナーによつて、小さな中立国スイスにとつての現実的な課題として提言されている内容である。<sup>(2)</sup>

次に、S・ヴェルテীরの見解であるが、彼によれば、軍隊は平和創造の手段ではなく、スイスの民主主義と中立すら守らない。軍隊は非民主的の制度で、民主的な国民意思を抑圧し、国民生活の軍事化の原因にもなるという。スイスの軍隊がナチス侵略を阻止したというのは国民の神話であり、別の要因(ナチスに対する一定の軍事的協力)があつたことに留意すべきである。平和は武力では維持できないのである。平和の創造は、戦争をもたらす社会的不正義、環境破壊、貧困、抑圧などの要素を除去することによつてなされる。このような包括的・積極的平和政策のみが平和を創造し、維持することになるとすれば、スイスは軍隊を廃止して、中立国として、世界平和のための格好のモデルを提示することが望まれる。これが、S・ヴェルテীরの主張である。<sup>(3)</sup>

なお、非武装永世中立論については、武装永世中立(論)が支配的であつた歴史的現実からすると、非武装と永世中立が法理論として成立するのかわかについては異論のあるところである。しかし、ここでは詳論を割愛するが、非武装と永世中立が両立しないという説は根拠がないといえよう。<sup>(4)</sup> 現実的には、中米のコスタリカが非武装永世中立を宣言し、実行している。また、スイスの代表的な学説では、非武装永世中立論は法理論として成立すると解されている。例えば、仮に永世中立にとつて武装義務が国際慣習法(一般国際法)の原則であるとしても、S・シントラーは、例外的に、非武装化されている小国については非武装中立が可能であるという。<sup>(5)</sup> L・ビルトハーバーは、永世中立の

ままで、武装（中立）の面だけを放棄することは国際法的に可能であると述べている。<sup>(6)</sup>

以上のような非武装永世中立論と、スイス政府の安全保障政策（論）の動向や永世中立放棄論などを対比しながら概観すると、非武装を原理とする日本国憲法の平和主義に最も適切な安全保障政策ないし国際協力（論）としては、結局、非武装永世中立論が注目できるように思われる。<sup>(7)</sup>

- (1) A. Gross(Hg.), *Denkstöße zu einer ausstößigen Initiative*, 1989. 伊藤成彦『軍隊のない世界へ』（前掲）一〇八頁以下、同『軍隊で平和は築けるか』（社会評論社、一九九五年）一九二—二〇〇頁、渡辺久丸『現代スイス憲法の研究』（前掲）一九五頁以下参照。
- (2) J. Tanner, « Bewaffnete Neutralität » und Igelmentalität, in: A. Gross(Hg.), a.a.O., S.102f.
- (3) S. Wälti, *Die Armee als ungeeignetes Mittel der Landesverteidigung*, in: A. Gross(Hg.), a.a.O., S.293-295.
- (4) 澤野義一『非武装中立と平和保障』（前掲）四九—五三頁、同「永世中立宣言と国際法」『月刊社会党』一九八八年三月号 一六一—二八頁参照。
- (5) D. Schindler, *Neue Fälle dauernder Neutralität*, in: Mélanges G. Perrin, 1984, S.290.
- (6) L. Wildhaber, *Muss die dauernde Neutralität bewaffnet sein?*, a.a.O., S.432.
- (7) 澤野義一・前掲書八九頁以下参照。

〔追記〕 本稿の本文では言及できなかったが、二〇〇一年六月一〇日、海外（国連もしくはOSCE）の平和維持活動（PKO）にスイスの武装部隊を派遣すべきかどうか（国防法改正案）の是非を問う国民投票が行われた。武装部隊の派遣がN



A T O加盟につながるとか、民兵制を否定することになる、といった反対意見もあつたが、結果的には、武装部隊の海外派遣が五-%の賛成を得て承認された（六月五日、六月一日付「朝日新聞」、森欣也「P K O武装兵士派遣を承認したスイス国民投票」『世界週報』二〇〇一年八月七日号二〇頁以下参照）。なお、このテーマは、一九九四年段階での（ブルーヘルメット法に関する）国民投票においては否決されていたものである。

※ 本稿は、大阪経済法科大学の研究補助金の助成（一九九九年から二年間）による研究成果の一部である。

