

ヘルシンキ最終文書を振り返る

それを可能にした要因とアジアにとっての今日的意義

Bart Gaens

フィンランド国際問題研究所上級研究員 国際防衛安全保障センター日本チェア

2026.4

ROLES REPORT No.66

ヘルシンキ最終文書を振り返る

それを可能にした要因とアジアにとっての今日的意義

Bart Gaens

フィンランド国際問題研究所上級研究員 国際防衛安全保障センター日本チェア

2026.4

発行所： 東京大学先端科学技術研究センター
創発戦略研究オープンラボ (ROLES)
〒153-8904 東京都目黒区駒場 4-6-1
電話： 03-5452-5462
Web サイト： <https://roles.rcast.u-tokyo.ac.jp/>

1. 序論

2025 年は、1975 年にヘルシンキで開始された欧州安全保障協力会議（CSCE）の 50 周年に当たった。この 4 年前である 2021 年、フィンランドのサウリ・ニーニスト大統領は、安全保障、人権、さらには北極や気候変動といった地球規模課題について真摯な対話を促進するため、2025 年に記念首脳会合を開催し、「ヘルシンキ精神」を再活性化させることを提唱した（Pesu and Vanhanen 2021）。このヘルシンキ精神の刷新は、1994 年に欧州安全保障協力機構（OSCE）と改称された CSCE を、たとえば中国の参加を視野に入れることなどを通じて、米国やロシアといったアクターにとって、いかに魅力ある枠組みにするかという議論と並行して進められた（Reynolds and Ketola 2022, 3）。しかし 2022 年 2 月、ロシアがウクライナに対する全面侵攻を開始したことで、再活性化されたヘルシンキ精神をめぐる議論は急速に下火となった。

それにもかかわらず、フィンランドの OSCE 議長国就任のもと、ヘルシンキ最終文書 50 周年を記念する「ヘルシンキ+50」ハイレベル会合が、2025 年 7 月 31 日、CSCE 発足時の会場であったヘルシンキのフィンランディア・ホールで開催された。開会演説において、フィンランドのアレクサンデル・ストウツ大統領は、現在我々は勢力圏と暴力の行使によって特徴づけられる世界へ回帰するのか、それとも国家主権と共通の規則・原則に基づく世界を選択するのかという岐路に立たされている、と強調した。後者こそが真のヘルシンキ精神を体現するものである——共通原則に根ざした協力、対話、相互の尊重である（Stubb 2025）。国際協力の可能性をめぐる悲観論の高まりにより、会議全体の雰囲気は抑制的であったものの、この会合は三つの点において成功であった。

第一に、いわゆる「デカローグ（十原則）」と呼ばれるヘルシンキ最終文書の 10 の基本原則、およびそれに内包される規範と価値が、国家間行動の指針として 50 年前と同様に今日においても有効であることが、改めて強調された点である。第二に、とりわけ注目されたのは、包摂的対話と市民社会への注目であった。会議は、OSCE 諸原則およびコミットメントの尊重を前進させる上で、市民社会組織が果たす重要な役割を明確に示した。第三に、モンゴルのバトムフ・バトツェツェグ外相が出席したことは、ヘルシンキ精神が、アジアの国際関係を含め、今日においても世界的な意義を有していることを象徴的に示すものであった。

本稿はまず、ヘルシンキ・プロセスを振り返り、それを可能にした要因とフィンランドの役割を概観する。続いて、ヘルシンキ・プロセスが今日のアジアの安全保障状況にとっていかなる意義を持ち得るのかを検討する。

2. 歴史的背景とフィンランドの役割

全欧州安全保障会議を開催するというソ連の提案は、1950 年代にまで遡ることができる。こうした会議を求めたソ連側の動機は明確であった。すなわち、第二次世界大戦後のヨーロッパ分断を

固定化し、異議申し立ての余地をなくすこと、内政不干涉原則を確定的なものとする事、そしてより広くは、東欧におけるソ連の勢力圏を正当化することであった。数多くの提案が宣伝とみなされ拒否され、また 1966 年から 1968 年にかけて中立国オーストリアが類似の会議の開催を辞退した後、1969 年 5 月 5 日、フィンランドが CSCE イニシアチブを打ち出した。

なぜフィンランドはこの役割を引き受けたのか。第一に重要なのは、フィンランドの提案がモスクワへの接近、すなわち「フィンランド化」や大国の意向への迎合を意味するものではなかったという点である。それはむしろ、「外交政策上の行動余地を回復するための動き」であった (Fischer 2009, 192)。1968 年のプラハの春が武力によって弾圧された結果、デタントが後退する中で、当時のフィンランド大統領ウルホ・ケッコネンは、汎欧州会議を、フィンランドの中立に対するソ連の圧力を緩和する機会として捉えた。また、フィンランドは西欧諸国の中で唯一、二つのドイツ国家と等距離の関係を維持していたため、東ドイツ承認を求めるソ連の圧力に直面する時期を先送りする手段ともなった (同上, 186)。

1970 年代初頭、デタントへの転換が生じると、西側諸国の指導者たちは汎欧州会議に向けた交渉の再検討に合意した。1972 年にヘルシンキ準備会議が開始され、1973 年 7 月にヘルシンキで開催された外相会合において CSCE が正式に開幕した。その後、1973 年から 1975 年にかけてジュネーブで 2 年間の交渉が行われ、最終的に 1975 年 8 月 1 日、35 か国がフィンランドの首都ヘルシンキでヘルシンキ最終文書に署名した。

最終文書は、四つの「バスケット」によって構成されていた。第一は欧州の安全保障、第二は経済・科学・環境協力、第三は人権および人道問題、第四はフォローアップ、普及、将来会合である。第一バスケットには、国家間関係を導く原則、すなわち「デカローグ (十原則)」が含まれていた。すなわち、主権の固有の権利に基づく主権平等と尊重、武力による威嚇または武力行使の禁止、国境の不可侵、国家の領土保全、紛争の平和的解決、内政不干涉、思想・良心・宗教または信条の自由を含む人権および基本的自由の尊重、民族の権利平等と自決、国家間協力、国際法上の義務の誠実な履行、であった。これらの原則は、政治的拘束力や法的強制力を有するものではなかったが、それにもかかわらず、とりわけ主権および人権をめぐる問題において、極めて大きな規範的影響を及ぼした。さらに、この合意は本質的に安全保障を目的としていたが、それを包括的かつ協調的な安全保障として広義に定義していた点に特徴があった。

ヘルシンキ最終文書は、本質的に妥協の産物であった。西側諸国は、二つのドイツ国家をそれぞれ既存の国境内の別々の主体として認めることを含んだ、欧州における現行国境の不可侵性を事実上承認した。一方ソ連は、人権、通信および移動の自由、平和的变化に関する文言を受け入れた。冷戦期を通じて、ヘルシンキ精神は欧州安全保障の基盤となり、価値政治と市民社会が変化を促進し得ることを体現するものとなった (Reynolds and Ketola 2022, 4)。

いわゆる「ヘルシンキ効果」を通じて、東欧における市民社会団体が活性化し、最終文書に含まれた人権コミットメントについて各国政府の責任を追及する動きが広がり、最終的には鉄のカーテンの崩壊と冷戦終結へとつながった。東欧各国で市民グループが誕生し、1976年にはソ連の反体制派によって最初のモスクワ・ヘルシンキ・グループが設立された。これは東欧諸国にも波及し、チェコスロヴァキアの「憲章 77」（1977年開始）やポーランドの「連帯」（1980年設立）といった市民運動を生み出した。これらは非暴力的抵抗と市民的勇気の象徴となり、後の民主化運動、1989年のビロード革命、同年のポーランド円卓会議、さらにはハンガリー、ブルガリア、東ドイツにおける反体制派と共産主義政権との交渉にも影響を与えた。

米国は当初、CSCE およびヘルシンキ原則に強い懐疑的姿勢を示していた。当時のヘンリー・キッシンジャーは、1974年にCSCE交渉の重要性を次のように一蹴したことで知られている（Office of the Historian, 1974）。

「欧州安全保障会議で彼らが何をしようと、私には全く関心がない。スワヒリ語で書こうが構わない。問題はそこではない。この会議が意味のある文書に行き着くことは決してないだろう。そして、まさに意味がなかったからこそ、信頼を完全に損なうものだと思える。」

しかしキッシンジャーは後に見解を改め、ヘルシンキ・プロセスが人権活動家にとって強力な手段となり、東西関係において人権問題を追及するための政治的・法的基盤となり、最終的に東欧におけるソ連支配の浸食に寄与したことを認めた。元米国国防長官ロバート・ゲーツもまた、ヘルシンキの影響を次のように評価している（Radio Free Europe, 2007）。

「1975年にヘルシンキに行ったとき、我々には何の力もないと思っていた。しかし結果的に、それはソ連崩壊と東欧解放において重要な役割を果たすことになった。」

フィンランドにとってCSCEは、同国外交政策の中核的要素となった。それは冷戦期を通じて、フィンランドを国際社会における独立した行為主体として位置づけ、冷戦後も欧州安全保障を議論する重要なフォーラムとしてCSCEを維持する原動力となった。とりわけフィンランドは、「包括的安全保障」という概念の確立に重要な貢献を果たした（Reynolds and Ketola 2022, 5）。また、領土保全や内政不干渉といった自国の独立にとって死活的な原則を多国間枠組みに組み込むことに成功し、少なくとも一時的にはソ連の圧力を軽減した。さらに、ヘルシンキ・プロセスにおける役割は、フィンランドにとって東西双方との経済協力を可能にし、国際的な問題解決者・仲介者、そして東西を結ぶ架け橋としての中立性を示すことにもつながった（Clerc 2023, 45）。しかし、

2022年のロシアによるウクライナ全面侵攻と、それに続くフィンランドのNATO加盟は、中立と架橋外交の明確な終焉を意味した。

現在、OSCEは57の参加国を有し、本部および事務局をウィーンに置き、ハーグやワルシャワにも事務所を有している。これまでに20か国で代表部を開設してきた。協調的安全保障というヘルシンキ精神は、こうした楽観主義を反映した多くの新制度を生み出した。具体的には、バルト海国家評議会(1992年)、北極評議会(1996年)、NATO・ロシア理事会(2002年)などである(Saari and Karjalainen 2025, 4)。しかし総じて言えば、現在OSCEは危機にある制度である。その主たる原因は、国家主権、武力行使の禁止、国境不可侵、領土保全といったヘルシンキ・プロセスの中核原則をロシアが繰り返し侵害してきたことにある(2008年ジョージア、2014年クリミア、2022年ウクライナ、Bond 2025, 3参照)。OSCEは全会一致原則と法的拘束力を持たない指針に基づいているため、国際法や合意の遵守を強制し、説明責任の仕組みを作動させる超国家的権威を欠く状況下では、構造的に脆弱である。

特に深刻なのは、「不可分の安全保障」概念をめぐるロシアの再解釈である。本来この概念は、すべての参加国の安全が相互に不可分に結びついており、いかなる国家も他国を自らの勢力圏として扱う権利を有しないこと、また各国が自国の政治・経済体制、同盟や国際機関への加盟を含む外交政策を、自ら決定する権利を持つことを意味していた。しかしロシアはこの概念を、軍事介入や勢力圏主張を正当化するために用いてきた。ロシアにとって、最終文書第一バスケット前文に言及される欧州における安全保障の不可分性とは、いかなる国家も他国の安全を犠牲にして自らの安全を強化してはならないという意味であり、これにより近隣諸国の主権、NATO拡大、バルト諸国における軍事装備や部隊の配備に制限を課そうとしているのである(Saari and Karjalainen 2025, 5)。

さらに、協調的安全保障は、ドナルド・トランプ米大統領の下での第二次政権によっても脅かされている。同政権は、勢力圏やルールに基づく国際秩序に関して、ロシアと一部共通する見解を示しているように見受けられる。それでもなお、現在の行き詰まりにもかかわらず、OSCEおよび国家間行動の指針としてのその原則と共有規範は、依然として価値を有している。現下の不信にもかかわらず、将来的な対話の可能性は保持されるべきである。最低限でもOSCEは、不信を管理するための外交的シグナル拠点として機能し得る。欧州がより自律的な防衛態勢へと移行しつつある今日においても、政治的デタントと、エスカレーションを含むリスク管理の必要性は依然として存在している。

3. ヘルシンキ精神——アジアにとっての意義は何か

ヘルシンキ・プロセスは、多くのアジア諸国が地域横断的な安全保障枠組みを構想する上で、CSCE/OSCEというモデルを与えてきた。ヘルシンキ・モデルは、とりわけ主権と内政不干渉を重

視している点において、ポストコロニアル国家としてのアジア諸国や、ASEAN の多国間対話の文脈と強く合致しており、アジア諸国にとって魅力的である。また、全会一致に基づく意思決定、柔軟な手続き、信頼醸成措置 (CBM) に重点がおかれていることも、多くのアジア諸国の志向と調和している。さらに、法的拘束性を極力回避する姿勢、OSCE 文書に特徴的な「建設的曖昧性」、人間の安全保障や尊厳への焦点は、アジア的価値観とも親和的であり、ASEAN 地域フォーラム (ARF) などの制度を今後さらに発展させる上で有益であり得る (Buchsbaum 2004, 360)。実際、1976 年に署名された ASEAN 友好協力条約 (TAC) や A 地域フォーラム (ARF) は、ヘルシンキ最終文書から影響を受けた可能性が高い。Patomäki (2024) が論じるように、CSCE プロセスの主たる目的は、対話を制度化し、軍事的競争を緩和することにあつたが、これは今日の地政学的環境において極めて重要である。東アジアにおいて展開されている米中対立は、信頼醸成措置および相互譲歩への注目が改めて必要なことを示唆している。とりわけ東アジアにとって重要なのは、社会経済的権利への対応を含む、権利言説における多元主義の必要性である (同上)。

2013 年、韓国 (ROK) の朴槿恵大統領は、「信頼政治 (trustpolitik)」に基づく信頼の促進を通じて北東アジアの安定に貢献することを目的とする多国間対話プロセスとして、北東アジア平和協力構想 (NAPCI) を打ち出した。この構想は、共通・包括的・協調的安全保障という OSCE の中核概念に依拠しつつ、とりわけ「ソフト」な安全保障課題に重点を置くものであった。北朝鮮 (DPRK) の参加を明確に志向しつつ、NAPCI は、主として非伝統的安全保障分野——核安全、エネルギー安全保障、環境、サイバー空間、保健、薬物、災害管理——における機能的協力を、北東アジア諸国間で促進することを中心としていた。この構想は最終的に、国連、EU、NATO、ASEAN といった他の国際機関やアクターとも連携し、そこと協働することを目指していた。OSCE は明確なモデルとされ、韓国は、ヘルシンキ・プロセスにおけるフィンランドと同様に、促進者 (ファシリテーター) の役割を果たすことを意図していた (OSCE 2015)。しかし、国内政治の変化と地域的支持の不足により、NAPCI は短命に終わった。

OSCE の経験を、朝鮮半島の緊張緩和に資する手段として活用しようとする同様の発想は、米国政府の独立機関である米国ヘルシンキ委員会にも見られた。同委員会は 2017 年、日本および韓国を訪問し、ヘルシンキ最終文書に着想を得た北東アジアの安全保障枠組み、とりわけ朝鮮半島における高まる緊張への対応について議論を行った (Killion and Massaro 2017)。同委員会は、OSCE に触発された北東アジアの地域安全保障機構が、将来的に北朝鮮にも適用可能な規範を形成する上で有益となり得ると主張した。さらに近年では、2022 年、日本の与党自由民主党にとって 2025 年まで長年にわたる重要な連立パートナーであった公明党の代表、山口那津男が、中国、米国、ASEAN などを含む、OSCE をモデルとした恒常的な地域枠組みの東アジアにおける創設を提案した。山口にとって、日本は対話を促進し、紛争を回避するために、このような枠組みの構築を主導すべきで

あった (Johnson 2022)。

アジアにおけるヘルシンキ・モデル適用の特に積極的な提唱国の一つがモンゴルである。モンゴルは 2004 年以降 OSCE の「協力のためのアジア・パートナー」として関与した後、2012 年にはアジア唯一の OSCE 完全参加国として受け入れられた。アジアの他のパートナーには、日本 (1992 年)、韓国 (1994 年)、タイ (2000 年)、オーストラリア (2009 年) が含まれる。モンゴルにとって OSCE は、中国およびロシアを超えて、米国、日本、韓国、インド、フランス、ドイツなどとの関係を多角化しようとする「第三の隣国」政策と整合的である。冷戦期、モンゴルはソ連と密接に連携していたが、ヘルシンキ・プロセスは、冷戦後においてより均衡的かつ独立した外交政策を追求する方向に影響を与えた。モンゴルは、リベラル民主主義諸国との整合を通じて、自国の民主的統治を強化するという最終目標のもと、フィンランドの事例から学ぼうとしていた。人権尊重、民主的統治、紛争の平和的解決といったヘルシンキ・プロセスの原則は、第三の隣国政策の中核を成しており、モンゴルが国際社会において中立的かつ建設的な行為主体として自己を位置づけることを可能にしてきた。要するに、モンゴルは、ロシアおよび中国からの過度な影響を回避しつつ、他のパートナーからの貿易・投資を呼び込み、防衛関係を強化し、平和維持活動に参加し、民主的規範と価値を共有する国々との連携を深めることを目指しているのである。

モンゴルは、複数の地政学的戦略が交差する地点に位置しつつ、すべての大国と友好関係を維持し、経済的利益を享受することを目指している (Mendee 2022, 23)。とりわけ連結性とインフラ開発の分野では、中国、ロシアのみならず、米国や日本も強い存在感を示している。中国とロシアは、天然ガス・パイプライン「シベリアの力 2」をモンゴル経由で建設しており、日本は国際協力機構 (JICA) を通じて、持続可能な経済成長、高品質インフラ、包摂的社会の促進に向けた活動を拡大している。モンゴルは、参加可能な地域安全保障同盟を持たないという意味で「地域に属さない (regionless)」国家であるため、冷戦期のフィンランドと同様に、大国に対して戦略的譲歩を行わざるを得ない (Mendee 2022, 25)。その結果、モンゴルの中立政策は、安全保障協力を平和維持、人道支援、災害救援、防衛外交に限定することを求め、同時に、ヘルシンキ・プロセスにおけるフィンランドのモデルと同様、大国間交渉のための中立的な場として自国を位置づけることを志向している。

OSCE はモンゴルの選挙を監視しており、ヘルシンキ最終文書の原則は、市民社会、民主主義、基本的権利、ジェンダー平等といった優先課題の促進に寄与している。地域的にも、OSCE 加盟は、ユーラシアにおける協調的安全保障および信頼醸成措置の推進をモンゴルに可能にしている。モンゴルが OSCE と東アジアを結ぶ架け橋として機能しようとしていることを示すものとして、モンゴルに OSCE 政策センターを設置するという構想も提起されている (Enkhbat 2024)。以上の点はいずれも、OSCE およびヘルシンキ最終文書が欧州を超えて注目と関心を喚起し、欧州型安全保障

共同体モデルが他地域にも適用可能かどうかについての議論を生み出していることを明確に示している。

同時に、OSCE モデルの適用可能性には大きな制約がある。制約要因としては、基本的自由、人権、民主的制度に高い優先順位が与えられていること、軍事的信頼醸成措置が義務的であること、経済問題（および社会経済的権利）の相対的軽視、二国間関係を犠牲にした多国間主義の優先、そしてアジアは宗教や民族の点で欧州よりはるかに多様であるという（必ずしも正確とは言えない）認識が挙げられる（Buchsbbaum 2004）。しかし、青写真を提供するものではないにせよ、対話、信頼醸成、協調的安全保障を重視するヘルシンキ・プロセスの精神は、少なくとも今後もアジアにとって重要なインスピレーションの源であり続けるであろう。

結論

CSCE、ヘルシンキ最終文書、そして共通・包括的・協調的安全保障というその中核原則は、欧州安全保障の基盤を形成した。それは東欧全域において市民社会団体を活性化させ、最終的には鉄のカーテンの崩壊と冷戦終結へとつながった。ヘルシンキ・プロセスは、領土保全や内政不干渉といったフィンランド自身の独立にとって不可欠な原則を多国間化することを可能にした。また、フィンランドが国際社会において独立かつ中立的な行為主体、問題解決者、仲介者、そして東西を結ぶ架け橋として自己を位置づけることも可能にした。

現在、OSCE は、ヘルシンキ・プロセスの中核原則をロシアが相次いで侵害してきたことにより危機に直面しているが、国家間行動の指針としての共有規範は依然として価値を有している。さらに OSCE は、少なくとも不信を管理するための場として、将来的な対話に適した枠組みであり続けている。韓国、日本、モンゴルといった国々はいずれも、北東アジアにおける地域横断的安全保障枠組みを構築するため、ヘルシンキ・プロセスから教訓を引き出そうとしてきた。とりわけモンゴルは、冷戦期のフィンランドの経験から着想を得て、中立性を促進し、リスク分散を図り、中国とロシアに挟まれた地政学的条件の下で第三の隣国政策を実施しようとしてきた。OSCE モデルをアジアに直接適用することは極めて困難であるが、それにもかかわらずアジア諸国から OSCE に向けられる継続的関心は、その持続的なグローバルな意義を雄弁に物語っている。

参考文献

Bond, I. (2025) “The Helsinki Final Act at 50: Relevant, or a relic?” *CER Insight*, Centre for European Reform, 28 July.

Buchsbaum, T.M. (2004) “East Asian security: Can the OSCE’s experience be helpful?” in Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2003*, Nomos, 349-363.

Clerc, L. (2023) *Cultural diplomacy in Cold War Finland: Identity, geopolitics and the welfare state*. Springer Nature.

Enkhbat, N. (2024) “It’s time to establish an OSCE policy center in Mongolia” *Strategic Focus Series*, Institute for Strategic Studies, 18 April. <https://en.iss.gov.mn/?p=1558>

Fischer, T. (2009) “‘A mustard seed grew into a bushy tree’: The Finnish CSCE initiative of 5 May 1969: Ending the Cold War in Europe”. *Cold War History*, 9(2), pp.177-201.

Johnson, J. (2022) “Komeito chief calls for Japan to create a Asian security framework” *Japan Times*, 2 January.

<https://www.japantimes.co.jp/news/2022/01/02/national/politics-diplomacy/natsuo-yamaguchi-asian-security/>

Killion, D. and Massaro, P. (2017) “The OSCE as a model: Asian insights”. *Helsinki Commission Report*, 5 May. <https://www.csce.gov/publications/osce-model-asian-insights/>

Mendee, J. (2022) “Renewed geopolitical rivalries: Challenges and options for Mongolia” in Friedrich-Ebert-Stiftung Mongolia and Mongolian Institute for Innovative Policies (eds) *Mongolian geopolitics*, FES Mongolia.

Office of the Historian. “Minutes of Secretary of State Kissinger’s staff meeting”. *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Volume XXXIX, European Security, Document 265. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v39/d265>

OSCE (2015) “The OSCE: An inspiration for Asia” *Security Community* Issue 1, 7 July. <https://www.osce.org/magazine/171281>

Patomäki, Heikki (2024) “The relevance of the Helsinki Process and the Charter of Paris for future security policies and institutions” *Ritsumeikan kokusai kenkyû* 36(4), March <https://patomaki.fi/wp-content/uploads/2024/03/PATOMAKI-The-Relevance-of-the-Helsinki-Process-Ritsumeikan-Review.pdf>

Pesu, M. and Vanhanen, H. (2021) “President Niinistö’s two-track initiative. Towards Arctic dialogue and a revitalization of the Helsinki Spirit?” *FIIA Comment* 6, April.

Radio Free Europe (2007) “U.S.: Defense Secretary says ‘nobody wants a new Cold War’” *Radio Free Europe / Radio Liberty*, October 23. <https://www.rferl.org/a/1079010.html>

Reynolds, R. and Ketola, J. (2022) “The OSCE and a 21st century spirit of Helsinki: Opportunities to shift security back to the people”, *FIIA Briefing Paper* 346.

Saari, S. and Karjalainen, T. (2025) “The boom and crash of cooperative security in Europe. Fours scenarios for the future” *FIIA Briefing Paper* 408, March.

Stubb, A. (2025) *Speech by President of the Republic of Finland Alexander Stubb in the Helsinki+50 Conference at the Finlandia Hall on 31 July 2025.* <https://www.presidentti.fi/en/speech-by-president-of-the-republic-of-finland-alexander-stubb-in-the-helsinki50-conference-at-the-finlandia-hall-on-31-july-2025/>

