

欧州安全保障協力会議（CSCE）における ナショナルマイノリティ・イシューの変容 — 人権とマイノリティの権利の間で —

玉 井 雅 隆

1. はじめに
2. コペンハーゲン人的側面会議
 - 2-1. パリ人的側面会議
(Paris Conference on Human Dimension Meeting, 1989年5月30日～6月23日)
 - 2-2. コペンハーゲン人的側面会議
(Copenhagen Conference on Human Dimension Meeting, 1990年6月5日～6月29日)
 - 2-2-1. コペンハーゲン人的側面会議
 - 2-2-2. コペンハーゲン人的側面会議とナショナル・マイノリティ
 - 2-2-3. コペンハーゲン文書
 - 2-2-3-1. 集団的権利とナショナル・マイノリティ
 - 2-2-4. 小括
3. モスクワ人的側面会議
(Moscow Conference on Human Dimension Meeting, 1991年9月10日～10月3日)
 - 3-1. モスクワ人的側面会議
 - 3-2. 安全保障としてのナショナル・マイノリティイシュー
 - 3-3. ナショナルマイノリティ・メカニズム
 - 3-4. 自決権とナショナル・マイノリティ
 - 3-5. モスクワ文書作成過程
 - 3-6. 小括
4. おわりに

1. はじめに

第一次世界大戦後中東欧地域に成立した国々は、いずれも国内にナショナル・マイノリティ（民族的少数者・少数民族）を抱える国家であった。このナショナル・マイノリティをめぐるのは、その処遇は国際連盟による保障、二国間条約による保障、敗戦国に課せられた平和条約による保障、特別な取り決めなど様々な保障メカニズムが存在した¹⁾。しかしながらこの保障メカニズムは一部を除き機能せず、やがてヒトラーによる周辺国への侵略の口実とされてしまうのである。第二次世界大戦が始まると、早くも連合国による戦後構想の中にナショナル・マイノリティの位置づけをめぐる議論が開始された。しかしながらフランスやアメリカの強い反対により、戦後構想におけるナショナル・マイノリティの保護枠組みは人権保護の概念にとって代わられることとなった²⁾。

アメリカ大統領ウィルソンは第一次世界大戦以降の世界秩序構想を示す14か条の中で、「民族自決」という言葉を「新（民族）国家の形成」の論理として用いた。70年後の1991年7月のCSCE（Conference on Security and Co-operation in Europe）ジュネーブ少数民族専門家会議において、「民族自決」原則にのっとって建国されたユーゴスラヴィアが、構成共和国の「民族自決」要求及び外部の承認圧力に耐えかねて、「CSCEにおける民族自決とは、独立ではなく政体選択の自由であることを表明すべきだ」と迫った。しかしドイツなどの反対にあい、最終日には「我々の主張が受け入れられずに残念だ。この失敗は、必ず何倍にもなってブーメランのように跳ね返ってくるだろう」という言葉を残している。この4ヵ月後、ユーゴスラヴィアは崩壊し、クロアチア・ボスニア・コソヴォでの流血の民族紛争が引き起こされることとなる。また、その数ヵ月後にはソ連が崩壊し、ハンガリーもアンタル首相が「1500万人のハンガリー人の首相」と演説し、周辺国と軋轢が生じるなど中東欧全体がナショナル・マイノリティ 이슈に動揺していた。中東欧諸国、特にハンガリー系市民を巡るハンガリー政府と居住国政府の対立が潜在的に存在しており、何らかの出来事を契機に紛争が勃発しかねない状況であった³⁾。また、中東欧諸国のみならず、エストニア・ラトヴィアにおけるスラヴ系住人の市民権付与を巡るロシアとエストニア・ラトヴィアの対立や、クリミア半島におけるウクライナとクリミア自治政府の対立など、旧共産圏諸国において紛争の火種が顕在化したものを含めて数多く存在した。

しかし特に中東欧諸国が民主化して約20年が経過した現在、中東欧諸国やウクライナ、バルト三国などでは、マイノリティ・イシューは存在しているものの武力衝突に至っていない。その理由としては、イギリスの国際法学者クローニン（Bruce Cronin）やわが国のCSCE研究者吉川元・植田隆子がいうように、EU・NATOへの加入動機で説明されることが多い。しかし、もう一つの要因として少数民族高等弁務官の活動を無視することはできない⁴⁾。

欧州安全保障協力会議（CSCE）におけるナショナルマイノリティ・イシューの変容（玉井）

先にも言及したとおり、第二次世界大戦以降の国際政治においては少数民族の権利は人権に含まれるものであった。しかし、1992年に開催されたCSCEヘルシンキ首脳会議に成立した少数民族高等弁務官の役割はマイノリティのためのスポークスマンや利益代表ではなく、紛争予防メカニズムの一つに位置づけられる。冷戦期においては人権に含有される問題であった少数民族の問題が、なぜ冷戦後の欧州において人権ではなく紛争予防メカニズムに組み込まれ、安全保障組織であるCSCEに設置されることになったのかという点に関しては明らかではない⁵⁾。

本稿においては、CSCEの人権に関する東西の「再履行会議」ともいえる人的側面会議におけるナショナル・マイノリティに関する議論を、参加国の言説の変容などを追うことで検討し、冷戦終結期における人権とナショナル・マイノリティの権利の関係性の変容に関して検討していく。前稿「欧州における少数民族政策の変容－欧州安全保障協力機構・少数民族高等弁務官成立過程に関する一考察－」において、ジュネーブ少数民族専門家会議及びヘルシンキ準備会合に関して検討しているが、本稿においてはそれら会合より以前の段階において開催された、コペンハーゲン・モスクワCHD（Conference on Human Dimension）におけるナショナル・マイノリティの位置づけに関して検討を行う。

2. コペンハーゲン人的側面会議

（CSCE Copenhagen Conference on Human Dimension Meeting）

2-1. パリ人的側面会議

（Paris Conference on Human Dimension Meeting, 1989年5月30日～6月23日）

コペンハーゲン人的側面会議（Conference on Human Dimension Meeting, 以下CHDと略記）の検討に入る前に、1989年に開催されたロンドン情報フォーラム及びパリCHDに関して少し触れておく。

1989年4月には、ロンドンにおいて情報フォーラム（London Information Forum）が開催された。このフォーラムの特徴は、従来のCSCE会合と異なり一部参加国の代表にジャーナリストが加わっていた⁶⁾。

この会合においてもマイノリティの問題が持ち出された。トルコのクルド問題に対し、イギリス・スウェーデン・スイスのジャーナリストが代表団の一員として正式に批判を行った。これまで、トルコのマイノリティに対する状況は、東側諸国から批判があったものの、あくまで自国の人権状況批判に対する対抗的批判であり、西側諸国やN+N諸国からの批判は公式には存在しなかった⁷⁾。しかし今回、ジャーナリストが代表団の一員となったことから正式な批判として出された⁸⁾。また、このフォーラムの席上においてハンガリーがルーマニアのハンガリー人マイノリティに対する処遇に関して批判を行うこととなった。

ロンドン情報フォーラム自身においては報道の自由などをめぐって東側と西側が対立しており、マイノリティ問題に関して最終文書でも特に触れられることはなかった。しかし、この場における議論が翌月のパリ CHD のマイノリティ・イシューへと持ち越されることとなった。

パリ CHD の開催は東欧革命開始直前の 1989 年 5 月であった。当時東側ブロックは改革派のポーランド・ハンガリー、中間派のソ連、保守派の東ドイツ・チェコスロヴァキア・ブルガリアに分裂していた。ルーマニアは他の東欧諸国から国内に居住するハンガリー系マイノリティの処遇に関して批判されるなど、人権に関して統一歩調が取れる状況ではなかった⁹⁾。

このように西側ブロックが人権に関して優位に立つ中で、パリ CHD では 34 提案が登録された。西側提案が出国における自由や人的接触における自由など、いわゆる「人の移動に関する自由」などの身体的な自由に関する提案が主であったのに対し、東側提案が失業や環境問題など、東側諸国が優位であるとされた社会権提案が主であった¹⁰⁾。マイノリティに関する提案に関してはハンガリー・オーストリア・ノルウェー共同提案のみであったが、東西、N + N 陣営の共同提案であることが注目された¹¹⁾。今回提出された東側提案は、次回のコペンハーゲン CHD においてすべて撤回されている。即ち今回の東側提案が、西側提案に対する「対抗」提案であったということができよう。パリ CHD においては、東側は西側の人権侵害批判に対抗して「貧困」「失業」批判を行うなど、東側諸国の防戦的提案であった¹²⁾。

パリ CHD においてマイノリティに関して問題となったことは、ブルガリアのトルコ人マイノリティ問題¹³⁾、ルーマニアにおけるハンガリー人マイノリティ問題など、東側内におけるマイノリティ問題であった。マイノリティに関する提案は従来東側が主張してきたが、この時期には東側陣営に有利な分野であるはずのマイノリティに関する提案を行うことができなかった¹⁴⁾。もう一つの特徴的な事柄としては、前述のロンドン情報フォーラムにおいてもあったとおり、トルコにおける人権問題を、ブルガリアやギリシア・キプロスといったトルコに対して批判的な参加国のみならず、スウェーデンも公式に批判を行ったことがあった¹⁵⁾。

パリ CHD において最終文書作成の努力が NATO 諸国を中心に行われた¹⁶⁾。N + N 諸国やルーマニアを除くソ連をはじめとする東側諸国もこの案を受け入れたが、トルコが文書案に反対の姿勢を見せた。トルコは、ブルガリアのトルコ人マイノリティに対する政策を変更したならば受け入れると条件を提示した¹⁷⁾。カナダをはじめとした NATO 諸国がトルコに圧力をかけたものの、トルコの姿勢に変化はなかった。また、ルーマニアもすべての人権に関する提案に対し拒否権を行使したことから、最終的にはパリ CHD における最終文書の合意には至らなかったのである¹⁸⁾。どちらの参加国においても問題となっていたのは、自国内のマイノリティに対する政策が人権侵害であるという批判に対する反応であった。即ち、東欧革命以前において既に人権観の相違よりもマイノリティに関する対立が生じ、それにより最終文書の合意に至らない、という事態が生じていたのである。

欧州安全保障協力会議（CSCE）におけるナショナルマイノリティ・イシューの変容（玉井）

最終文書を出すことに失敗したが、マイノリティに起因する参加国間の対立が発生しているという認識を、一部の参加国が有しつつあった。このことは次回のコペンハーゲン CHD において一部参加国の認識を変化させることになる。

2-2. コペンハーゲン人的側面会議

(Copenhagen Conference on Human Dimension Meeting, 1990年6月5日～6月29日)

2-2-1. コペンハーゲン人的側面会議

パリ CHD においては東西両陣営間において未だ人権観に対立が存在しており、最終文書の合意には至らなかった¹⁹⁾。しかし東欧革命を経て東欧諸国に民主化の波が押し寄せると、コペンハーゲン CHD においては人権観において東西間の認識が共有されるにいたった²⁰⁾。このような状況にあり東西間に冷戦終結による高揚感が漂う一方で、ソ連内中央アジアにおける民族間の衝突やバルト3国における独立運動の激化、ルーマニア在住ハンガリー系マイノリティに関するハンガリーとルーマニアの対立など、様々な民族問題が浮上するにいたった²¹⁾。

コペンハーゲン CHD においてアルバニアがオブザーバーとしての参加を求め、初日の一般会合において承認を受けている²²⁾。しかし一方でリトアニア・エストニア・ラトヴィアが三国共同で求めたオブザーバー参加は、北欧諸国が好意的反応を見せていたものの西側諸国の同意を得られず²³⁾、ソ連が拒絶したために見送られている²⁴⁾。

コペンハーゲン CHD においては39件の提案が登録された²⁵⁾。前年のパリ CHD とは異なり、マイノリティ関連の提案が増加しており、8件の提案が登録された²⁶⁾。コペンハーゲン CHD において特徴的なことは、マイノリティ・イシューに積極的な参加国群と消極的な参加国群が明確に判別されるようになってきていることである²⁷⁾。特に、コペンハーゲン CHD においては旧オーストリア・ハンガリー帝国を構成していた各国がペンタゴナーレ・グループを結成し、グループとして提案などを行っていた²⁸⁾。ペンタゴナーレ・グループは当初は活動を期待されていたわけではないが、その調整役としての機能をN+Nに代わって受け持つようになり、最終文書においてもチェコ大使ハーイエク（Jiri Hajek）の取りまとめによって作成がなされた²⁹⁾。

スウェーデンが大使声明という形であったが、ナショナル・マイノリティに関する機構化を明確に主張している一方で、トルコがマイノリティ問題に一応の関心を示した後に、テロリズムに関して再三言及している³⁰⁾。このように明確に各参加国によって態度・認識が異なっており、CSCE におけるマイノリティ問題の一つのターニング・ポイントであるといえる。コペンハーゲン CHD は6点のアジェンダ（事実上は3点）に関し、全体会合及び作業部会 A、作業部会 B に分かれて会合が行われた。

コペンハーゲン CHD では、ナショナル・マイノリティイシューに関する討議は、3日目の

第5回全体会合（Plenary Meeting, 以下PLとする）から第14回PLまで11回にわたり行われた。今回の会合から従来は参加することができなかった、欧州評議会が参加したことが大きな特徴である。ただしCSCEにおいてこれまで国際機関が単独資格において参加した例はなく、欧州評議会ヴェニス委員会（Committee of Democratic Through Law）委員長がイタリア代表団の一員という形で参加した。

コペンハーゲンCHDには、マイノリティ・イシューに関しては3点の論点が見られた。まず一点目には、紛争予防概念におけるナショナル・マイノリティの位置づけである。第二点目には領域的自治に関する問題、第三点目には権利付与の主体に関する項目である。以下にそれぞれの論点に関して検討をしていく³¹⁾。

2-2-2. コペンハーゲン人的側面会議とナショナル・マイノリティ

オランダ外相ブルック（Hans van den Broek）は、第2回全体会合において、「マイノリティの特別な権利（specific minority rights）の不尊重は、時として国家内のみならず国家間の緊張関係や紛争を起す原因となる」と述べ、マイノリティ・イシューが国内のみならず国家間関係をも損なうと考えていた³²⁾。さらに「マイノリティをめぐる問題は欧州における平和と安定の最大の脅威である。そのためにマイノリティの定義や保護枠組を構築する必要がある」と主張した。オランダはこの会議においてマイノリティ・イシューを最大の課題と考えていたのであり、ブルックの念頭にあったのは東欧諸国のナショナル・マイノリティの状況である。またカナダ大使リー（Edward Lee）も翌日の全体会合においてこの意見に同調した³³⁾。

マイノリティの権利保護に関する枠組の必要性を強調する国が登場したことは、マイノリティと人権の境界線ができつつあることを示すものであろう。この枠組に関しては、さらにスウェーデンが「少数民族に関するCSCE代表」（CSCE Representative on National Minorities）設立提案を提出している³⁴⁾。

コペンハーゲンCHDにおいては、ペンタゴナーレ・グループがナショナル・マイノリティに関する主張を積極的に行った。ペンタゴナーレ・グループはオーストリアが主導して成立したグループである。これまでCSCEにおいては東西及び中立・非同盟ブロックに分かれていたが、この会議からブロック横断的に新たなグループが形成されたのである³⁵⁾。ユーゴスラヴィアも外相ロンカールが初日の外相級会談において、「これまでにナショナル・マイノリティに関する履行監視メカニズムが存在しない」と述べ、間接的表現ながらもナショナル・マイノリティに関して新たな枠組の付与を行うことを提案していた。

しかし一方で従来の立場を堅持し、特別な枠組み設定に対して反対を主張する参加国も存在した。アメリカのベーカー（James A. Baker III）国務長官は第3回全体会合の席で、「民主主義・人権保護を通じたマイノリティの保護」（強調点筆者）を主張した³⁶⁾。この主張はスベ

欧州安全保障協力会議（CSCE）におけるナショナルマイノリティ・イシューの変容（玉井
イン³⁷・ポルトガル³⁸、イタリア³⁹）も同調した。スペイン大使リコは「人種・門地や宗教・
性による差別からの保護の権利を保障することが重要であると（スペインは）強調する」と述
べた。スペインやアメリカの様にあくまで民主主義・人権保障の中の問題として捉える国々に
対し、問題の存在自体を認めた上で、独自のメカニズムに関しては否定的見解をとる国も存在
した。ペンタゴナーレの一員であるイタリア大使ガルディーニ（Walter Gardini）は「CSCE
における人的メカニズムは、ナショナル・マイノリティの諸権利に対して（dei diritti delle
minoranze nazionali）のセーフガードとして用いられるべきである」と強調し、審議中の人
的メカニズムをナショナル・マイノリティ保護にも役立てようとした。ガルディーニによると、
ナショナル・マイノリティの保護は第一にマイノリティが居住している領域国の責任によるも
のであり、このために人権を守るメカニズムを応用することでマイノリティの権利侵害を阻止
できる、とイタリアは考えたのである⁴⁰。この発想は後に検討するジュネーブ少数民族専門家
会議やモスクワ CHD において、多くの参加国から提案されることとなる。

またマイノリティ問題を差別問題として、即ち人権問題として検討する参加国もあった。主
に国内にマイノリティを抱える参加国がこのことを主張し、人権問題として差別禁止規定に
よってマイノリティ問題の解決を考えていたのである。ベルギーのアイスケンス外相は初日の
会合において、ナショナル・マイノリティに関する関心の深さを表明すると共に、差別禁止に
て対応すべきと述べている⁴¹。ブルガリアも同様に、ナショナル・マイノリティ問題は複雑に
絡み合った非差別原則などの人権問題から解決すべきだ、としている⁴²。この主張には、自国
にマイノリティの存在を認めないフランスも同調している⁴³。この時期には、マイノリティ問
題を人権概念と絡めて考えている参加国が多数を占めていた。

このようにコペンハーゲン CHD の時期においては、マイノリティ問題は「人権の概念」で
あるという合意が参加国間に存在した。その為、人権の範疇から分離し、紛争予防と関連して
マイノリティ問題を議論するという姿勢は、オランダやスウェーデンなど一部参加国に限定さ
れていた。しかし一部ながらもその見解が生じてきていることは、翌年以降の参加国の見解を
変容させる契機となっていくのである。これまで人権問題に関しては共同歩調をとってきた
EC 諸国であるが、この会合においてはナショナル・マイノリティ問題に関して、主にフラン
ス及びギリシアの強硬姿勢により共同歩調が取れなくなっていた⁴⁴。

次に領域的自治に関して検討していく。コペンハーゲン CHD において最初に領域的自治に
関して取り上げたのは、カナダ・西ドイツ・オランダ共同提案である⁴⁵。この共同提案にお
いてこれら3カ国は「マイノリティの権利発展及びアイデンティティ保護のための自治体
（autonomous administrations）の設立を提案している⁴⁶。この提案に関して、反発を示した
のが領域内にナショナル・マイノリティを抱えている国々であった。特にルーマニアは「マイ
ノリティの権利はジュネーブにおいてすでに表明済み」とし、マイノリティの権利の拡

張は「国際的基準にのっとって」行われるべきであるとした⁴⁷⁾。領域的自治に関しては参加国の領土保全原則に反しかねないことから、ほとんどの参加国が否定的見解をとり、結局マイノリティの権利に関する個別的なカタログ作成による保護方式に落ち着いた⁴⁸⁾。

次に、権利付与主体に関する議論に移る。マイノリティの権利を承認する際には、その権利付与の主体が「マイノリティに属する個人 (persons belonging to national minorities)」か、「マイノリティ集団 (national minority)」であるのかという問題が必然的に発生する。そもそも人権とは個人に付与されるものであり、CSCEの文脈においてもそのように解釈されてきた。しかしながらコペンハーゲン CHD においてナショナル・マイノリティの権利の議論を行うことが決定されると、この問題が浮上してきたのである。

この問題に対しては、ペンタゴナーレ・グループがまず発言を開始した。ペンタゴナーレ・グループは「少数民族及びそれらに属する人々は・・・」という形で双方に権利付与をするよう提案した⁴⁹⁾。

一方でカナダ・西ドイツ・オランダは「ナショナル・マイノリティに属する個人の権利」と題した章を立て、その中で人権及び基本的自由に基づいた権利保障を提案している。前項にて検討したように、ペンタゴナーレ・グループと西ドイツ・オランダ・カナダといったナショナル・マイノリティの権利承認に積極的なアクターの間でさえ見解が分かれたのである。結局、個人に対する権利付与となった。

なお、この場合に問題となるのはマイノリティの定義である。マイノリティの定義は国際法上定められておらず常に争点であるが、コペンハーゲン CHD においても例外ではなかった。例えばトルコは6月28日の会合において「"ナショナル・マイノリティ"は、二国間もしくは多国間条約に定められた集団である」と主張し、これにギリシア・ブルガリアが同調する動きを示した⁵⁰⁾。結局マイノリティの定義に関してはこの会合においても特に定められることはなかったが、非公式会合においては国際連合のカポトルチの定義が用いられていた。

また特筆すべき事項として、スイス・ギリシアによる少数民族専門家会議の開催提案がある⁵¹⁾。これまで経済・環境・文化や紛争の平和的解決などの分野に関する専門家会合は開催されている。コペンハーゲン CHD においてナショナル・マイノリティが一つの大きな焦点となったこともあり、改めて専門家会合の開催が提案されたのである⁵²⁾。この専門家会合開催は、自国のマイノリティ問題に触れられることを嫌がったトルコやアメリカ・ルーマニア・ブルガリア・ベルギーが反対の立場を表明した⁵³⁾。また、オランダもこの会議の失敗がナショナル・マイノリティ保護枠組の後退を招きかねないとして反対を表明した。しかし CSCE における有力国の一つであるイギリスが各国の説得に当たり、ペンタゴナーレ・グループも賛成に回るなどしたために開催の運びとなったのである⁵⁴⁾。

2-2-3. コペンハーゲン文書

これまでに論じてきたように、コペンハーゲン CHD においては東西の枠組みを越えた形でさまざまな議論が行われた。前回のパリ CHD とは異なり、コペンハーゲン CHD は最終文書を出すことに合意した。ブーゲンソールによると、コペンハーゲン CHD の中でも、もっとも議論が集中したのがナショナル・マイノリティに関する項目（コペンハーゲン宣言第3章）であった⁵⁵⁾。

このコペンハーゲン宣言におけるナショナル・マイノリティの項目には4種に分類することができ、マイノリティの権利に関するカタログとなっている⁵⁶⁾。第3章をめぐる議論において、当初案と大幅に変更が加えられた項目は、その権利を列挙した第32条であった⁵⁷⁾。

このコペンハーゲン文書は欧州におけるナショナル・マイノリティ保護基準となるものであり、後に出された欧州評議会少数民族保護枠組条約のみならず、1992年に国際連合より出された少数民族に関する宣言においても反映されている。以下の項においてはコペンハーゲン文書成立に至る過程に関して、特に第32条及び関連条項に着目して検討していく。

表. コペンハーゲン CHD 最終文書作成原案⁵⁸⁾

提出日時	案件名	備考
不明	第1原案	
6月25日	第2原案	
6月27日	第3原案	CHDC.43
6月28日	第4原案	
6月29日	第5原案	最終案

2-2-3-1. 集団的権利とナショナル・マイノリティ

先に検討したように、ナショナル・マイノリティに関する集団的権利の保障は、一部参加国から反発を受けており、最終文書に盛り込まれることはなかった。しかし、実質的には教育・文化的権利の保障及びその履行確保に向けた方策に関しては、合意をみていた。

第1原案では、マイノリティが行使しうる権利としては、第32条において6点挙げている。第一点目に私的・公的場面において母語を自由に使用する権利、第二点目に独自の教育的、文化的そして宗教的組織を有する権利、第三点目に彼らの宗教的実践などを母語で伝授する権利、第四点目には境界線を越えて同胞と交流する権利、第五点目にコミュニケーションの利用可能な手段による、彼らの母語による情報の作成、流通、再生産、配布や交換をすること、第六点目には国際 NGO に参加するために組織または機構を形成し、維持することを挙げていた。第34条においては、それらのナショナル・マイノリティの民族的・文化的・言語的そして宗教的アイデンティティを領域内において維持・発展させていくことを参加国は保護することを規定した。第35条では、その教育・文化などの権利に関して、「マイノリティは適切な地方もしく

は自治行政体 (appropriate local or autonomous administrations) を設立することで、彼らの領域におけるナショナル・マイノリティの保護にあたる (中略) ことを保護・促進することを歓迎する (welcome)」と定めている。

第3原案では、第32条の規定に関し、まず第二点目の条件であった権利擁護のために自発的財政拠出と同様に公的支援による財政支援を求める権利を有する (have the right to seek) が、(中略) 財政支援を求めることが可能である (can seek) と弱い表現となった。また第35条の項目に対しても、ルーマニアなどの反対を受けて語句の修正が行われた。参加国は、「地方または自治行政体の設立を、保護の目的を達成するための取りうるべき手段の一つとして、(中略) 保護・促進することに留意する (note)」となり、表現が弱められた。

最終案において、ナショナル・マイノリティに属する個人の権利保障に関して確認していることは従来のナショナル・マイノリティ関連の国際法と変化はない。しかし参加国政府に対してナショナル・マイノリティの民族的・文化的・言語的・そして宗教的自己同一性に関して保護・援助を与えることを確認しており、文化的側面において新たに集団としての権利保障に積極的に踏み込んでいるところは、ウィーン再履行会議以降の流れにそったものである⁵⁹⁾。ただ、最終討議において、第33条のアイデンティティ保護規定に関しては、ナショナル・マイノリティの定義が参加各国によって異なることから、「各国における決定過程に従って (中略) 必要な措置を講ずる」ということになった。

この他には、関連して公用語以外の母民族語習得の機会を、可能でありかつ必要であればどこでも、行うことに努力する意思表示もなされている⁶⁰⁾。また、国境を越えた交流も保障されることとなった⁶¹⁾。ただしこれらの側面はあくまで文化的側面に関する集団的権利の確認にとどまっており、領土の分割につながりかねない政治的側面の集団的権利に関しては記載がなかった⁶²⁾。

2-2-4. 小括

冷戦終結後に開催されたコペンハーゲン CHD においては、民主主義・法の支配・複数政党制に基づく定期的な選挙の実施などの人権・民主主義観が、参加各国が合意する統一的な価値観となっていた。全体的に概観するならば、コペンハーゲン文書は人権・民主主義に関しては、カタログの作成であったといえる。しかしながら、その中でもマイノリティ・イシューに関しては態度が大きく分かれた。

まずはマイノリティ問題を人権の範疇とするか、独立した権利としてみるかという問題である。これに関してはユーゴスラヴィアなどペンタゴナーレ・グループを除いては、他の国は冷淡であった。特に社会主義ブロックの崩壊の影響により、従来ならばある程度ナショナル・マイノリティに関して発言していた東側ブロックの国々の発言力が弱まり、アメリカなど西側諸

欧州安全保障協力会議（CSCE）におけるナショナルマイノリティ・イシューの変容（玉井）
国の影響力が強まったことが作用していた。また、このコペンハーゲン文書には多くのエスケープ・クローズ条項が含まれているにも関わらず、ブルガリアやギリシアは留保条件を最終日に付与した⁶³。

次にマイノリティ・イシューに関する参加各国の態度を分類すると、積極的関心と消極的関心のみを有する参加国に分類することができる。消極的関心とは法の支配などには関心を示すが、マイノリティ・イシューに関して言及していないか、言及していてもわずかである参加国のことであり、米国を代表例としてあげることができる⁶⁴。次に積極的関心を示す参加国群に関して、マイノリティの権利に関してより積極的に集団的権利にまで踏み込むか、個別権利に関して対応するかの差が生じている。コペンハーゲン CHD においては、これまでの会議と異なってペンタゴナーレ・グループがマイノリティの権利拡大に大きな役割を果たした⁶⁵。

コペンハーゲン CHD においては、マイノリティの権利に関するカタログの作成には成功している。このカタログは後の EU コペンハーゲン基準や欧州評議会ヴェニス委員会の裁定基準、少数民族高等弁務官の紛争予防介入時の基準として用いられている⁶⁶。これらを鑑みると、コペンハーゲン CHD におけるマイノリティ・イシューに関する対応は成功であったかに見えるが、具体的な履行監視措置などが一切欠落しており、この点に関しては次項以降において検討するモスクワ CHD において、議論が展開されることとなった。また、ナショナル・マイノリティに関して定めた第 3 章冒頭において、ナショナル・マイノリティイシューに関する解決策は、民主的政治体制下においてのみ解決可能であることを認識し、NGO 等の役割に関しても積極的に認めている⁶⁷。そして民主体制の条件として、独立した司法を含む法の支配を挙げている。これらの項目はそれまでの人権保護項目と共通するものであり、参加国の意識の中では、人権と完全に分離されていなかったことがわかる。この人権とマイノリティの権利の未分化は、パリ憲章においても同様に見られたのである。

3. モスクワ人的側面会議

(Moscow Conference on Human Dimension Meeting, 1991 年 9 月 10 日～10 月 3 日)

3-1. モスクワ人的側面会議

次に 1991 年 9 月から 10 月にかけて開催された、モスクワ CHD におけるナショナル・マイノリティイシューに関して検討していく⁶⁸。1991 年 8 月には保守派によるクーデターが発生し、一時はモスクワ CHD の開催も危ぶまれた。しかし最終的にはゴルバチョフ大統領が権力を回復し、開催されることとなった⁶⁹。

この会合において最も重要なことは、マイノリティの権利侵害が平和への脅威であるという認識が公式に語られるようになったことである⁷⁰。これまで、欧州における平和への脅威は東

西間の衝突であり、CSCEはその衝突可能性を軽減するために開催されてきたものである。しかし冷戦が終結し、新たな欧州の不安定要因として民族紛争が登場してきたのである。

現実には起きている紛争のみならず、参加国間におけるナショナル・マイノリティの処遇をめぐって血縁上の母国と現居住国の間で激しい対立が起きる、という事例も存在した。第八回全体会合におけるトルコとギリシアによる非難の応酬についてみていこう。トルコはギリシア領西トラキアにおいてトルコ系マイノリティの権利が侵害されており、コペンハーゲン文書第32条違反であると指摘した⁷¹⁾。これに対してギリシアはトラキア地方におけるムスリム系マイノリティに対する処遇を述べた上で、トルコこそ国連人権委員会における「ブラックリスト」の常連ではないか、と反論した⁷²⁾。この他にもユーゴスラヴィアがオーストリアに対してオーストリア内のクロアチア系及びスロヴェニア系マイノリティの取り扱いに関して批判を行い、それにたいして4日後の全体会合においてオーストリアが反論するというような場面が見られた⁷³⁾。オーストリアはまた、10月3日にユーゴスラヴィアに対して「民主的なクロアチアとスロヴェニアへのユーゴ軍の軍事侵攻」という表現を用いて批判を行っている⁷⁴⁾。このように、従来は人権の範疇で考えられていたマイノリティ・イシューが、参加国間対立となっていく事例が見られ始めたのである。

ユーゴスラヴィア紛争の激化及びソ連情勢の不安定化に伴い、どの参加国も一様に「マイノリティの問題を解決することが、欧州の平和と安定に寄与する」ことは認識として有していた⁷⁵⁾。換言すると、「ナショナル・マイノリティに起因する問題」が存在し、「その問題を解決しなければ欧州の安定は得られない」という認識で各国が一致しているのである⁷⁶⁾。しかし、その具体的な方策に関しては各参加国の見解は大きく分かれることになる。以下には、問題領域の認識後に各参加国がどのように対処することを主張したかを検討していく。

3-2. 安全保障としてのナショナル・マイノリティイシュー

CSCEにおいてナショナル・マイノリティイシューは安全保障の範疇ではなかった。しかしこのことはCSCEにおいてナショナル・マイノリティイシューを議論することに障害となったわけではなく、人権の範疇として東西両陣営ともに議論を重ねてきたのである。1985年に開催されたブダペスト文化フォーラム（CSCE Cultural Forum, Budapest）においては、ソ連・ブルガリア共同提案の「文化領域における差別取り扱いに関する提案」が登録されていた⁷⁷⁾。また同年に開催されたオタワ人権専門家会議（Ottawa Expert Meeting on Human Rights）においては、文化的権利に関して他国居住のナショナル・マイノリティに関して批判を行うこともあった⁷⁸⁾。このように、マイノリティ・イシューは人権イシューの範疇内で処理を行う、という参加国の合意がコペンハーゲンCHDまでにおいて既に形成されていたのである。換言すると、この合意の明文化がコペンハーゲン文書であったといえよう。

欧州安全保障協力会議（CSCE）におけるナショナルマイノリティ・イシューの変容（玉井）

しかしながらコペンハーゲン CHD，ジュネーブ専門家会議と会合を重ねていたこの時期にはユーゴスラヴィアやソ連など旧共産圏の多民族連邦国家が不安定化の度合いを深めていた⁷⁹⁾。この情勢の中，ナショナル・マイノリティに関してモスクワ CHD では，コペンハーゲン CHD 以上に参加国の認識が変化しつつあった。マイノリティ・イシューを安全保障の中に位置づけることで，マイノリティの権利を保護し紛争を予防するという認識を抱きだしたのである⁸⁰⁾。では，どの参加国が形成された合意を変容させるよう主張していたのであろうか。その理由とともに明らかにしていく。

コペンハーゲン CHD において人権の範疇からマイノリティ・イシューを取り出すことを主張した参加国の一つとして，オランダをあげることができる。オランダは前回の CHD よりさらに進んで，「民族紛争やいくつかの参加国におけるマイノリティの扱いは欧州の平和に対する脅威となったままである」と述べ，直接名指ししていないものの，明らかにユーゴスラヴィアに対して批判を加えている⁸¹⁾。その上で「しかしながら，全ての民族当事者に受け入れ可能な解決策は見出すことはできないだろう」といい，「代替案として，マイノリティに属する人々（persons belonging to minorities）の定義を検討し，彼らが保護されうる方策を見出すべきだ」としている。ブルックの後の回想によるとオランダは，欧州の安定には軍事的側面のみならずマイノリティの保護といった面も必要であると考えていた。特にユーゴスラヴィア紛争に対して EC が調停に乗り出した際に，EC 理事会議長国として前議長国，次期議長国とともにトロイカを構成していたことから，オランダはこの経験に学んだ点が多いとしている⁸²⁾。このような認識を示したアクターは他にも存在する。アイルランドも第二回全体会合において「マイノリティの権利尊重の欠如は国々の紛争もしくは緊張を高める中心であり，平和への最大の脅威の一つである」としていた⁸³⁾。アイルランドも自国の経験，特に北アイルランドにおける経験を元にこの認識を深めていたのである。

イタリア大使アルメリーニ（Antonio Armellini）は「現在の欧州におけるナショナル・マイノリティの状況が緊迫している」と述べ，「何らかの打開策を見出すことが必要である」としている⁸⁴⁾。ここでイタリアが考えていた「何らかの打開策」が制度構築であることは，イタリア代表団の発言から明らかである。また，イタリア代表団の一員で欧州人権裁判所判事でもあるルッソ（Carlo Russo）は，ユーゴ情勢を念頭に「人権と平和は密接な関連を有しており，そして国内事項に関する不干渉原則はこの会議の精神に相応しいものではない表現である」と述べている⁸⁵⁾。イタリアはこの会合において，ユーゴ情勢の何らかの突破口を見出すことを考えていた。ただし，ヘキサゴナーレ内においてもマイノリティ・イシューに関しては温度差が見られ，イタリアが示唆する程度であったのに対し，ハンガリーはより踏み込んだ姿勢を見せている⁸⁶⁾。

前回コペンハーゲン CHD においてマイノリティの権利保護に関して踏み込んだ姿勢を見せ

ていた北欧諸国であるが、モスクワ CHD においてはどのような態度が見られたのであろうか。スウェーデンはコペンハーゲンにおける自国提案が否定されたことから、人権の完全な尊重によってマイノリティの権利は保護されうるとし、前回よりも抑制的姿勢をみせていた⁸⁷⁾。一方でノルウェーは、「私たちはここモスクワでナショナル・マイノリティの権利とともに、難民や国内避難民などの権利再保障を確認すべきだ」と述べ、ナショナル・マイノリティに関する権利の再確認を迫っていた⁸⁸⁾。しかしノルウェーは同時にスウェーデンに同調し、CSCEの人的側面の枠組の中でマイノリティ（など）の権利を確認すべきである、と結論付けている⁸⁹⁾。特にノルウェーは、2日の外相級会合においてストルテンベルク外相がいくつかの提案をしているが、その中にはマイノリティに直接言及したメカニズムの提案はなかった。このように、ノルウェーとしてはCHDの改良をスウェーデン以上に主眼においていたといえよう⁹⁰⁾。アイスランドも「マイノリティの問題を取り除くために、CHDを改良していくべきである」とスウェーデン・ノルウェーと同様の主張を見せている⁹¹⁾。フィンランドも「民主主義は－マイノリティの権利保護には十分ではないが－必要ではある」と述べマイノリティの権利保護を民主主義の実現を通じて行うべきであるとしている⁹²⁾。このように、前回には積極姿勢を示していた北欧諸国であるが、今回のCHDにおいては前回とは異なり、五ヶ国が協調して「人的側面の中でのマイノリティ・イシューの解決」を訴えていたのである。即ちマイノリティ・イシューに関する認識としては、安全保障概念との結合という枠組自身は保持するものの、前回とは異なりあくまで人権の範疇であると主張していると考えることができよう。この事は後述する北欧諸国の枠組共同提案に大きくかかわることになる。

また、自国内マイノリティの存在を否定している参加国はどのような見解を見せていたのであろうか。例えばマルタは、ナショナル・マイノリティに起因する紛争の解決策としてヴァレット・メカニズムの活用を訴えていた。それと同時に人的側面メカニズムにある「賢人パネル」の活用も同時に主張していた⁹³⁾。マルタの意思としては、あくまで既存のメカニズムの利用を主張していたのであり、新たなメカニズムの形成に関しては否定的であった。また、当然のことながら国内にマイノリティ問題を抱えている国にとってもマイノリティ問題の分離は許容できるものではなかった。国内にトルコ人マイノリティを抱え、スウェーデンやトルコから民主化以降もその取り扱いを巡って批判を浴びていたブルガリアも、他の参加国と同様CHDの改良によるマイノリティ保護を考えていたのである⁹⁴⁾。リトアニアも同様に、主権尊重と領土保全を前提としたマイノリティ保護を訴えていた⁹⁵⁾。

これまでのCSCEでの合意を変容させるものである安全保障イシューとしてのマイノリティ・イシューという認識を検討すると、マイノリティ問題が欧州の安定と平和に対する脅威であるという認識は全参加国の共通認識であり、当然の前提であった⁹⁶⁾。その上で、その脅威に対抗する対処法を見出す手段に関して対立が生じていたのである。次項においてその手段に

欧州安全保障協力会議（CSCE）におけるナショナルマイノリティ・イシューの変容（玉井）
関して議論を進めていく。

3-3. ナショナルマイノリティ・メカニズム

コペンハーゲン CHD においてはスウェーデンが「少数民族に関する CSCE 代表」（CSCE Representative on National Minorities）を提案したが、フランスなどの反対のために具体的には進展せずに終わった。その後開催されたジュネーブ少数民族専門家会議においても、メカニズムに関してはなんら進展をみせることはなかった⁹⁷⁾。ところがモスクワ CHD においては、ナショナル・マイノリティに関するメカニズムが二点提案されることとなった。最初に提案されたのはイギリス・ドイツ共同提案であり、両国は提案説明の中で、ナショナル・マイノリティに起因する問題の制度構築による解決の必要性を主張していた。

少し遅れてチェコ・スロヴァキアも非公式な形ではあるが、「ナショナル・マイノリティの代弁者（National Minority Speaker (Caretaker)）」職設置の打診をおこなった。提案者はチェコ・スロヴァキア代表団の一員であるハンガリー系のチェコ・スロヴァキア連邦議会下院議員バッタ（Istvan Batta）である。また後述のとおり、チェコ・スロヴァキアはこの時期にはマイノリティ・イシューに関して非常に積極的になっていた。しかしながら、この提案自体は正式提案でない上に提案期日を見ると、どの程度チェコ・スロヴァキアが実現に本気であったかは疑問が残る。なお、これら提案にはトルコ・ギリシア・フランス・ルーマニアが反対し、特にトルコはナショナル・マイノリティ保護を名目とした内政干渉ではないか、と強い反発を示した。

ハンガリーは「CSCE において中東欧諸国におけるマイノリティの状況に対する枠組作りをすべきであり、これに関連する紛争に関しても解決のフォーラムとして機能すべきだ」と強調している⁹⁸⁾。さらにユーゴスラヴィア紛争に関しても「この枠組において解決すべきである」としている。先に検討したように、ヘキサゴナーレ・グループのうちイタリアも賛同にまわった。ハンガリーはチェコ・スロヴァキアと異なって人的側面メカニズムのマイノリティ・イシューへの拡大を主張している。具体的には9月19日に登録されたノルウェー他18カ国共同提案である、人的側面メカニズム（ウィーン・メカニズム）の拡張に関する提案をあげることができよう。ハンガリーは「中東欧諸国は現時点で存在する問題の適切な解決と思われる勧告のために、CSCE 専門家をマイノリティの状況調査のために招待することに使うことができる」とした上で、ハンガリーはその専門家使節団の受け入れを表明している⁹⁹⁾。ハンガリーの意向としてはチェコと異なり、特別なメカニズムよりも現存のメカニズムに付加する形でマイノリティの保護を図ることを考えていたと言えることができるだろう。

北欧諸国、特にスウェーデンはコペンハーゲン CHD においてナショナル・マイノリティの専門職設置案を否定された後にも、新たなメカニズム形成を模索していた¹⁰⁰⁾。その理由とし

てスウェーデンは、ブルガリアにおけるトルコ人マイノリティの状況が改善されていないこと及びユーゴスラヴィア当局のコソヴォにおけるアルバニア人マイノリティへの対処が悪化を見せていることを挙げている¹⁰¹⁾。しかしながらマイノリティに限定されたメカニズムの提案を行った場合、一部の国がマイノリティ保護メカニズムの必要性を認めても、そのメカニズム自体に対して拒否感を抱く国々の抵抗にあうことは必死であった。一方、マイノリティの権利侵害を行っているアメリカやスウェーデンなど参加国から批判を浴びていたブルガリアは、人的側面メカニズムの改良からマイノリティの地位改善を図るべきことを主張した¹⁰²⁾。スウェーデンはこのブルガリアの主張に着目し、マイノリティ・イシューに対して否定的見解を取るアクターにおいても受け入れ可能な形をとるべく、ノルウェーと共同で人的側面メカニズム (Human Dimension Mechanism) を改良する形で事実調査機能 (Fact-finding procedure) を加えるように提案した。具体的には前年に開催された CSCE パリサミットにおいて合意された CSCE 専門家登録制度を利用し、専門家使節団を事実調査使節団 (Fact-finding Mission) として派遣する提案であった。アイルランドもこのアイデアを有してはいた。「その状況に対する調査・報告を行う使節団送迎の方法を検討すべきである」とし、使節団の活用による紛争仲介に期待を寄せていた¹⁰³⁾。

これに対して、消極派の筆頭であったアメリカは翌日の会合で、人的側面メカニズムの利用に関して否定的な見解をしめした。アメリカは代わりにラウンドテーブル方式の会合を提案した。また、フランス・ギリシアはともに絶対反対の消極姿勢を崩していなかった。ただし、ギリシアは最後にマイノリティ条項を付与しないことを条件に態度を軟化させた。「今や必要とされることは、これら (ジュネーブ少数民族専門家会議最終報告書及びコペンハーゲン文書) の合意を履行せしめることである」と述べ、その合意履行方法として人的側面メカニズムの活用によるマイノリティ保護に賛同するようになる¹⁰⁴⁾。

さて、これまで積極的であったユーゴスラヴィアはどのように動いたのであろうか。ユーゴスラヴィアは、この会議においてもナショナル・マイノリティの国家単位での保護メカニズムを考えていた。9月25日に登録された提案によると、2年毎に各国が CSCE 事務局に対してナショナル・マイノリティに関する報告書の提出を義務付けた。そしてその報告書は CSCE 参加国に対して公開され、高級実務者委員会 (CSO) はその報告書に基づいてナショナル・マイノリティに関する特別会合を開催し、勧告を行うとした¹⁰⁵⁾。ユーゴ案への対案としては、同日に出された共同提案である。こちらの提案は具体的内容を含まず、これまでの CSCE におけるナショナル・マイノリティに関する取り扱いを再確認した上で、「ナショナル・マイノリティの権利保護は人権の保護やナショナル・マイノリティに属する人々の自由の尊重に基づく」としている。その上で「自決権は、ヘルシンキ最終議定書やパリ憲章などの他の原則に基づいてなされなければならない、それは平和的・民主的手段によってのみ実現されなければ

欧州安全保障協力会議（CSCE）におけるナショナルマイノリティ・イシューの変容（玉井）
ならない」とした。これまでのユーゴスラヴィアの意向と異なる点としては、権利保障に関しては従来の姿勢を崩さないものの、「平和的・民主的手段（only by peaceful and democratic means）」によってのみ実現されるべきである、と強調した点である¹⁰⁶。先述のとおり、これまでユーゴスラヴィアは各国が消極姿勢を示す中、CSCEにおいても積極的にマイノリティの集団的権利保障を主張してきていた。しかしここにきてユーゴスラヴィアの方針は大きく転換し、かつヘキサゴナーレ・グループからも距離を置く主張を始めるのである。

これまでマイノリティの権利に関して結束して主張してきたヘキサゴナーレ・グループの分裂や、ナショナル・マイノリティの保護を強く主張してきたソ連・ユーゴスラヴィアの政策転換などの条件が重なったために、主軸となりマイノリティ・メカニズム作成の主導を行う参加国が現れなかった。その為にマイノリティの保護は人的側面メカニズムに委ねられることとなったが、この事は後にオランダが少数民族高等弁務官職設置のためにイニシアチブをとる一つの理由となったのである。

3-4. 自決権とナショナル・マイノリティ

欧州においては植民地が存在しないことから、国際政治における自決権の議論とは異なりCSCEにおける自決権は内的自決、即ち政体選択の権利のみをさした¹⁰⁷。またその自決権も人民全体に付与するものであり、個別エスニック集団に対して付与されるものではなかった。CSCEにおいて自決権の議論が開始されるのは、コペンハーゲン CHD におけるバルト3国問題である。バルト3国の独立を巡り、自決権行使による独立を是認する北欧諸国とあくまで独立を否定するソ連側との間で対立が生じていた。しかしこの時点においては大多数の参加国がバルト三国の独立問題に否定的見解をとっていたために特に問題が生じることはなかった

CSCE における自決権の原則が変容していく契機は東西ドイツ統合である。もともとヘルシンキ準備会合の時点で、西ドイツが国境の平和的変更の主張をしていたのであるが、東西ドイツ統合が「ドイツ民族の自決権行使の結果として」行われた段階から自決権が変容していく。コペンハーゲン CHD の1年後に開催されたジュネーブ少数民族専門家会議（CSCE Geneva Expert Meeting on National Minorities）においてユーゴスラヴィアが自決権の再確認を各国に迫ったのに対し、ドイツ・オーストリアを中心とした数カ国は再確認に否定的な態度をとった。その為にジュネーブ少数民族専門家会議では、結局最終文書を採択せず、CSCE における自決権はあいまいなまま残っていたのである¹⁰⁸。さらにモスクワ CHD 直前に起きたバルト3国の独立に際して、西側主要国は「独立の復帰」ではなく「自決権行使による独立の承認」の形をとったため、CSCE における自決権の位置づけは一層不明確なものとなってきていた。そのため、モスクワ CHD における自決権とナショナル・マイノリティの権利に関しては、ジュネーブの議論を受けてパリ・コペンハーゲン CHD よりも踏み込んだ形での議論となった。以下に

マイノリティの権利と自決権に関する議論を紹介していく。

マイノリティの権利と人権が同格であるとしたのはドイツである。ゲンシャー (Hans-Dietrich Genscher) は10日の第二回全体会合において、「人権およびマイノリティの権利および自決権 (Human and minority rights and the right to self-determination) は民主主義や法の支配と同様である」(点線部筆者)と述べている¹⁰⁹⁾。自決権を含めたマイノリティの権利は人権の範疇ではなく、人権と並置されるものであるとしたのである。この時ゲンシャーはドイツの単独提案として6点挙げているが、そのうち3点がマイノリティ関連である。ポルトガルもユーゴ情勢に言及した上で、ドイツに同調する構えを見せていた¹¹⁰⁾。

一方で国内にマイノリティの問題を抱えている国は、マイノリティの権利はあくまで人権に含有される (including human rights) 存在であるとしていた¹¹¹⁾。ギリシアのツソウデロウ (Virginia Tsouderou) 国務長官も同様の意見を述べている¹¹²⁾。また、翌日の第七回全体会合において、ブルガリアが自国の政策を引きながらギリシアの意見に賛同している¹¹³⁾。一方でベルギーはマイノリティの権利は保護されるべきだとしつつもギリシアの姿勢に賛同し、ドイツをけん制する姿勢であった¹¹⁴⁾。国内にサーミ人マイノリティを有するノルウェーもベルギーに同調している¹¹⁵⁾。

従来のCSCEにおいてナショナル・マイノリティの自決権に対して最も熱心に主張してきた参加国はユーゴスラヴィアであった。もちろんユーゴスラヴィアは「内的自決」を主張していたのであり、その充実を求めてきたのであった。しかし、モスクワCHDにおいては「マイノリティには独自の国家の形成や分離のような自決権は存在しない (national minorities have no right to self-determination, i.e., the creation of their own States or to secession)」(強調点筆者)と明確に述べている¹¹⁶⁾。もちろんユーゴスラヴィアはマイノリティの文化的権利保護は行うべき、としており従来の見解を変更したわけではない。しかしながら改めてユーゴスラヴィアはCSCEにおける自決権は「内的自決権」のみをさすということを確認しているのである。ユーゴスラヴィアは「ナショナル・マイノリティへのCSCEのコミットメントは全ての参加国でなされなければならない」としつつも、同時に「CSCEの共通の立場において、ナショナル・マイノリティの分離の権利を含めた自決権は認められないことを採用されなければならない」ことを強調している。ユーゴスラヴィアの立場も、ギリシア・ベルギーなどと同様人権に含有されたマイノリティの権利保護という立場を強調しているのである。またユーゴスラヴィアはドイツの姿勢を、「紛争の一方の側に立っているCSCEに参加するあるグループによって、国外からユーゴ分裂の援助が行われており、ユーゴスラヴィア危機に関する解決策を模索するCSCE及びECイニシアチブに反対している」「あるCSCE参加国はマイノリティ・イシューを自身の野心と国益に基づいて用いている」と批判を浴びせかけている¹¹⁷⁾。

しかし一方でハンガリーのように自決権の実現を通じた「自治権 (Self-government)」によ

欧州安全保障協力会議（CSCE）におけるナショナルマイノリティ・イシューの変容（玉井）

るマイノリティの保護を主張する国もあった。しかしハンガリーも「外的自決」を求めるものではなく、「国境線の変更は真のマイノリティ問題の解決とはならない」としており、あくまで「内的自決」の中でのマイノリティの権利保護をもとめるものであった¹¹⁸⁾。チェコ・スロヴァキアもハンガリーと同様の意見を有していた¹¹⁹⁾。チェコ・スロヴァキア代表団の一員であったフンチク（Peter Huntik）によると、中東欧諸国にとって、「個人の人権を基にした西欧的な」マイノリティ保護では、「集団的なナショナリズムやショービニズムに対抗できない」と述べている。従って、政府の保護の下にナショナル・マイノリティを置くのではなく、自治を認めるべきだ、としている¹²⁰⁾。この様に、自決権に関するCSCEの見解は混乱していたのである¹²¹⁾。

国境不変更原則に関して強く主張したのはイギリスであった。ハード（Douglas Hurd）イギリス外相は述べた。「マイノリティの権利の保護に対する保障を、検討しなければならない。もし人民が国境の両サイドにおいて抑圧されている同胞を見たなら、欧州の安定と平和を保つことは難しくなるだろう。国境線の尊重と国境の枠内におけるマイノリティの権利保護は同じコインの両サイドである」と述べ、従来のイギリスの姿勢から一步踏み出す形となった。このことは会議後半において提出されるイギリス・ドイツ共同提案に結実することになる。

アメリカも同様の見解を抱いており、アメリカ代表団の一員であるブラックウェル（Kenneth Blackwell）は第11回全体会合において、自決権の議論に対して「自決権と国家内のマイノリティの分離権は分けて考えなければならない」とした上で、「ヘルシンキ最終議定書における自決権は分離権を定めたものではない」と明確に外的自決の概念を否定した。しかし「既存国境線の尊重と平和的な手段および合意を通じての国境の変更はヘルシンキ（最終議定書）が強調する（emphasized）ところである」と述べている。領土保全原則に関して言及しながら、同一センテンス内においてそれを条件付ではあるが国境の平和的変更という、ドイツ統一のロジックを持ち出していることには注目に値する¹²²⁾。アメリカは一方で、「集団的権利の承認は差別への有用な対抗手段であると考えている人たちもいる。しかし我々はその見解には疑いを有する。（中略）集団的権利は他の集団への対抗・破壊に走ってしまう危険性が非常に高いと認識する」としている。アメリカはここで繰り返し強調しているように、人権・民主主義の尊重によって差別防止を図ることが重要であるという見解を示している。イギリス・アメリカ共に集団的権利の付与に対して否定的見解を示しているものの、そのロジックはアメリカとイギリスで異なるものであった。イギリス・アメリカの双方共に国境の現状維持と共に、その枠内において問題解決を図るべき、としている。イギリスはその上でマイノリティ保護枠組を考えているのに対し、アメリカは平和的な手段による国境変更の承認、換言すると紛争回避が可能であるならば、必ずしも国境線の現状維持にこだわらない姿勢であったということができよう。

自決権の問題が「外的自決」を含む、と考えていた参加国はドイツなど少数にとどまり、大多数の参加国は「内的自決」が自決権問題の核心であると考えていた。ドイツなど少数の参加

国は「人権」と「マイノリティの権利」は対置されるものである、という見解を取っていたが、多数の参加国においては「人権」に含有されるものであるとみなしていた。即ち「内的自決」という人権の内部での解決を考えていたのである¹²³⁾。ここで問題となることは、その内的自決をどの程度まで承認するか、即ち程度の問題であるといえる。コペンハーゲン文書によれば言語的自治などが内的自決権に含有されるとみることができるが、ハンガリーやチェコ・スロヴァキアが主張するように、「領域的自治」まで含むことができるか、という点で参加国の間で対立が生じた。しかしこの対立は現実の民族紛争を前にして反対派の声が大きく、ハンガリーは猛反発したものの、当会合においては領域的自治に関して否定することで終わった¹²⁴⁾。ユーゴスラヴィアおよびソ連が解体直前であり、それらの交渉に悪影響を及ぼさないための政治的配慮が働いたためと思われる¹²⁵⁾。自決権についての議論はこの後、CSCE・OSCEにおいて行われることはなかった。

3-5. モスクワ文書作成過程

さて、コペンハーゲンに引き続いてモスクワ CHD においても、9月23日の第10回全体会合より最終文書作成の合意がなされ、議論が開始された。全体的な流れは全体会合においてなされる一方で、詳細に関しては三グループに分かれて議論が始まることとなった。第1グループは「法の支配（民主制度事務所に関する議論を含む）」（議長国：ノルウェー）、第2グループは「CSCE メカニズム」（議長国：オーストリア）、第3グループは「その他」（議長国：ソ連）の課題に別れた上で議論が開始されることとなった¹²⁶⁾。

最終文書作成過程において、マイノリティ関連で問題となった事項は移民労働者（migrant worker）である。この問題に関してはマイノリティの定義が存在していないことから問題が一部参加国から、マイノリティ・イシューとして取り上げられることとなった。CSCEにおいて移住労働者の問題に関して従来から深い関心を示してきた参加国はトルコである。トルコは外相級会合においてすでに「数百万もの人々のコミュニティを有する移住労働者の集団は、（中略）我々の関心とするところのナショナル・マイノリティである」と主張した¹²⁷⁾。トルコ外相ギライ（Safa Giray）の念頭には、冷戦終結後にネオナチの襲撃を受けるなど、環境の悪化していたドイツ在住のトルコ人移住労働者があった。この主張は移住労働者送り出し国であったポーランド・ユーゴスラヴィアも賛同の意をしめし、9月17日には第3グループにおいてトルコ他6カ国共同提案にて移住労働者の権利に関する公式提案が登録されるにいたった¹²⁸⁾。この他にも人の自由移動に関しても同日にオーストリア・ソ連等9カ国共同提案が公式登録された¹²⁹⁾。皮肉なことに、これまで人・物・情報の自由移動を主張していた西側に対して拒み続けてきた旧東側諸国が、このような提案を提出したのである。この提案を元に移住労働者の権利に関しても検討が行われたが、ドイツ・フランスの強硬な反対姿勢にあった。結果として

欧州安全保障協力会議（CSCE）におけるナショナルマイノリティ・イシューの変容（玉井）

最終文書に移住労働者の権利に関する項目を記載することにはなったが、同時にドイツ及びフランスが個別に解釈声明を最終日に出すことで妥協が成立した¹³⁰⁾。

結局モスクワ CHD においては、人権メカニズムにおいてナショナル・マイノリティの保護を図ることとなった¹³¹⁾。専門家使節団の設定が行われたが、イギリスは最終的にその専門家に関して訪問する場所及び日時を事前に連絡するよう留保条件をつけた。さらに、治安上の問題がある際には専門家使節団活動を制限できるとした。また最終文章自体でも、マイノリティの権利は「完全かつ早期の履行」を求める、という表記にとどまったのである¹³²⁾。

3-6. 小括

これまでモスクワ CHD におけるナショナル・マイノリティ事項に関して議論を進めてきたが、再度ここでまとめておく。モスクワ CHD においては、深刻化しつつあった旧共産圏連邦国家の遠心化状況に対し、何らかの方向性を CSCE の枠組において示すことを各参加国とも考えていた。彼らはマイノリティの権利擁護なしには、欧州の安定や紛争解決がもたらされることはないという認識でほぼ一致していた。しかしながら、その具体的手段に関しては様々であった。

そもそもその認識に関して参加国間に思惑のズレが存在した。マイノリティの権利を人権の枠内で考えるか、人権とは別個の紛争予防の観点から考えるかという違いである。特に国内にナショナル・マイノリティのみならず移住労働者の集団や先住民の集団を抱えている参加国にとっては、人権の範疇にマイノリティの権利を留めておくことが重要であった。別個の権利として承認した場合、その権利がやがて自決権の形で行使されることを恐れたのである。一方で国外にナショナル・マイノリティとして自民族集団が存在する参加国にとっては、人権枠組とは別に考える必要があった。特にハンガリーなど周辺国に自民族が多数居住している場合、人権の観点のみならず教育権や言語権などの「集団としての」マイノリティの権利確保が必要といえた。しかしこのモスクワ CHD において、その原則を表明することはソ連・ユーゴにおける民族紛争に対して激化を招きかねないこと、及び参加国のコンセンサスが得られなかったことから、最終文書において記載されることはなかった¹³³⁾。

モスクワ CHD における議論の最大の特徴としては、これまで議論されることのなかった自決原則とナショナル・マイノリティの関係に関して議論が行われたことである。ジュネーブ少数民族専門家会合においてもあいまいな形で終わった自決権に関する定義が、民族紛争の激化を前に CSCE においても議論が行われることとなった。ナショナル・マイノリティに関しては前回のコペンハーゲン CHD ほど触れられることはなかった。理由としては一点目には前回の CHD において重要な役割を果たした北欧諸国が今回は人権メカニズムの改良に主眼を置いたこと、二点目にはこれまでマイノリティ・イシューに重大な役割を果たしたソ連・ユーゴス

ラヴィア共に消極的姿勢で終わったことが挙げられる¹³⁴⁾。また、マイノリティ・イシューに関して積極的であった参加国に関しても、その姿勢が必ずしも統一的ではなかったことによって、マイノリティ・イシュー対策の具体化を図ることが困難であったことも挙げることができる。現実の民族紛争の激化を前にして、しかしながら、CSCEにおいて明確にモスクワ・メカニズム以外のナショナル・マイノリティ保護メカニズムが構築されなかったことに対しては、一部参加国から憂慮の念が示されることとなった¹³⁵⁾。

4. おわりに

1992年のヘルシンキ首脳会議において採択されたヘルシンキ文書により、少数民族高等弁務官職が成立した¹³⁶⁾。少数民族高等弁務官自身はマイノリティのためのスポークスマンではない。欧州においては第一次世界大戦以降、不完全ながらマイノリティの保護枠組が成立していた。しかしながら第二次世界大戦の勃発によってこの枠組は崩壊し、人権の範疇に含まれることとなった。その後長く凍結されていたマイノリティの権利が、冷戦終結後の民族紛争の激化を受けて紛争予防概念と結合して再登場するという、形をとった。即ち、ナショナル・マイノリティの権利保障と安全保障の概念が結合する第一次世界大戦後の東欧安全保障メカニズムが形を変えて再登場したといえる。

コペンハーゲン CHD においては、人権カタログを作る目的の一環として、マイノリティの権利に関するカタログの作成が行われた。コペンハーゲン CHD の段階では、マイノリティの問題を人権の範疇として考えていた参加国が多かった。そのためにマイノリティに特化したメカニズムの問題に関しては、既存のメカニズム（ウィーン・メカニズム）利用で十分であるとする参加国が多数を占めた。コペンハーゲン CHD 及びコペンハーゲン文書がナショナル・マイノリティ保護の一つのメルクマールとなったことは多くの研究者が指摘するところであり、少数民族高等弁務官もマケドニアにおける円卓会議でコペンハーゲン文書の条文を見せながら双方に妥協を迫ったこともあった¹³⁷⁾。

しかしながら、マイノリティの権利カタログが人権カタログの一部であったがゆえに、マイノリティ問題独自の履行監視メカニズムの設置がなされなかった。そのために、翌年に激化するクロアチアをはじめとしたユーゴスラヴィア紛争において、CSCE 参加国はマイノリティの権利侵害に対して直接的アクションをとることができず、紛争防止メカニズムのみの発動となった。例えば、クロアチア在住セルビア人に対するクロアチア当局の迫害などを止める手立てを打つことは、不可能であった。

このユーゴスラヴィア紛争に対する反省の上にモスクワ CHD が開催され、この会合においては様々なメカニズムが提案されている。しかし、今回はユーゴスラヴィア及びソ連がマイノ

欧州安全保障協力会議（CSCE）におけるナショナルマイノリティ・イシューの変容（玉井）
リティに起因する紛争によってゆれており、これらの国への配慮から今回もメカニズム設置は見送られている。しかし積極派国家との妥協によって、人的側面の枠内において設定された専門家使節団をマイノリティ・イシューにも転用できるようにしていた。

コペンハーゲン・モスクワ CHD におけるマイノリティの権利保護に関する議論は、人権の枠内から大きく離脱したものではなかった。しかしながら、アメリカのようにコペンハーゲン CHD において必ずしも積極的ではなかった参加国からも、モスクワ CHD においては何らかの提案がなされるようになっていた。ナショナル・マイノリティ問題の位置づけは、コペンハーゲン CHD の時点における人権問題の範疇から、一部参加国から提案があったヴァレッタ紛争の平和的解決メカニズム（Valletta Peaceful Settlement of Dispute）の使用提案のように、紛争予防の観点が新たに加わるようになっていったといえることができる。

従来の「人権問題としてのマイノリティ問題」ではなく、「安全保障としてのマイノリティ問題」という形にマイノリティ問題を読み替えることによって、新たな枠組作りを目指したといえる。マイノリティ問題はコペンハーゲンとモスクワ CHD において、その位置づけを人権から安全保障へと変えたのである。

注

- 1) Jacob Robinson (1971), "International protection of minorities: a global view" *Israel Yearbook on Human Rights*, 1, pp.63-65
- 2) *ibid.*, pp.76-79
- 3) アメリカの国際政治学者、ラセット（Bruce Russett）の研究によると民主主義国家同士は戦争をしない、いわゆる民主的平和論があるが、ラセットが指摘するように民主化直後の不安定な情勢下においては国家間紛争が勃発しやすくなる。これは、民主的経験を持たないがゆえに指導者が民族主義感情をあり、支持を動員しようとするからであると説明される。
- 4) わが国の欧州安全保障研究においては NATO, EU にのみ注目し、その動きの解説に終始している研究が散見されるが、少数民族高等弁務官に関しても着目しなければ、この紛争予防メカニズムを解説したということではできない。特定国の地域研究においてその傾向が顕著であり、少数民族高等弁務官が活動した事例に関しても、少数民族高等弁務官の活動及び役割を無視した研究が散見される。例えば家田修（2004）、「ハンガリーにおける新国民国家形成と地位法の制定」『SLAVIC STUDIES』（北海道大学スラヴ研究所），51，157-207，の研究を参照。家田は少数民族高等弁務官の活動に関しても押さえた上で研究を行っているが、これは稀有な例である。
- 5) CSCE ジュネーブ少数民族専門家会議（1991年7月）において、ユーゴスラヴィア大使ヨヴァノヴィッチ（Vladislav Jovanovic）は「この会議の目的は参加国間の信頼醸成と同じく、特にナショナル・マイノリティと彼らが居住している国家との間での信頼醸成でもある」と述べている。ヨヴァノヴィッチが強調するように、ナショナル・マイノリティ問題は単なるマイノリティの問題や人権問題ではなく「国家間の信頼醸成（Confidence-building）」でもある。なお、ジュネーブ会議及び1992年ヘルシ

- ンキ再履行会議における少数民族高等弁務官成立過程に関する研究としては、拙稿（2006）「欧州における少数民族政策の変容－欧州安全保障協力機構・少数民族高等弁務官成立過程に関する一考察－」『立命館国際関係論集』6, 23-42 頁参照。
- 6) 東側諸国の中でもハンガリー代表団のジャーナリストは、比較的的自由裁量においてフォーラムに参加することができた。Alexis Heraclides, *Helsinki-II and its aftermath : The making of the CSCE into an International Organization* (London, 1993), p.108.
 - 7) N + N 諸国 (Non-alliance and neutral countries) とは、東西対話の会議であった CSCE において、東側陣営・西側陣営の双方に組まない非同盟・中立諸国である。中立諸国 (スイス・スウェーデン・フィンランド・オーストリア), 非同盟諸国 (マルタ・キプロス), ミニ・ステート (リヒテンシュタイン・サンマリノ・ヴァチカン市国) からなる。
 - 8) Heraclides, *ibid.*, p.108.
 - 9) Bettina Gambert, *Les minorites. Le role du Haut Commissaire au sein de L'OSCE* (Nice, 1995), p.61. 1989 年 11 月には、ハンガリーがルーマニアに対してウィーン・メカニズムの発動を行った。
 - 10) 例えば、6 月 16 日に健康的環境権に関する提案 (CHDC.13) をブルガリア単独提案としておこなっている。
 - 11) Heraclides, *op.cit.*, p.8
 - 12) アイスランドがチェコスロヴァキアに対して、憲章 77 に所属する反体制派であったヴァーツラフ・ハヴェル (Vaclav Havel) の拘束に関して批判を強めていることなど、東側の人権侵害に対してこれまで比較的批判を控えてきた諸国による批判が行われている。
 - 13) トルコとマイノリティに関しては、キプロス外相が初日にキプロスにおけるトルコ軍によるギリシア系住民の虐殺を激しく非難している。
 - 14) 例えばウィーン再履行会議においてナショナル・マイノリティに関する提案を行ったのはユーゴスラヴィアであり、共同提案国にハンガリーが名を連ねた (WT.46)。また国連に目を転じて、人権に関してマイノリティの権利を強く主張したのはソ連及びユーゴスラヴィアであった。東側諸国においてはナショナル・マイノリティの権利保護に一定の成果を誇っていたために、西側に対して優位性を主張できる分野であった。ソ連のマイノリティ政策に関しては、塩川伸明『民族と言語 多民族国家ソ連の興亡 I』岩波書店、2007 年、131-169 頁参照。
 - 15) Heraclides, *op.cit.*, p.111.
 - 16) 6 月 21 日には最終文章案が、ギリシアを議長国とした NATO 諸国により完成していた。Heraclides, *ibid.*, p.113.
 - 17) Heraclides, *ibid.*, p.114.
 - 18) Arie Bloed & Pieter van Dijk "Supervisory Mechanism", in Arie Bloed & Pieter van Dijk (eds), *The Human Dimension of the Helsinki Process : The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath* (The Hague, 1991), p.77. パリ CHD に言及した研究は少ないが、パリ CHD の失敗要因をルーマニアの姿勢に帰する場合が多い。しかしヘラクリデスはもう一つの要因としてトルコの姿勢をも挙げている。
 - 19) 最終文書の合意に至らなかった点に関してコペンハーゲン・モスクワ人的側面会議アメリカ大使であったカンベルマン (Max.M.Kampelman) は、米国上院ヘルシンキ委員会 (Commission on Security and Co-operation in Europe) における証言の中で、パリ人的側面会議をかならずしも失敗ではなかった、と表現している。その理由としてカンベルマンは、もしコペンハーゲン人的側面会議で最終文書を出せなければ失敗だが、パリ人的側面会議において東西が妥協した上で最終文書を出した場合、そ

ちらを失敗と表現すべきとしている。

20) Copenhagen Inf.2,4,5,6.

ブルガリア、東ドイツ、チェコスロヴァキアは、前年のパリ人的側面会議において提出していた提案を撤回する旨、参加国に対して通知を行っている。

21) 1989年9月21日からソ連外相シュワルナゼはアメリカを訪問しブッシュ大統領、ベーカー国務長官と会談を行った。ベーカーとの会談した中でシュワルナゼは、ソ連における民族問題を率直に認めている。また、エストニアを例に出し、独立したとしてもエストニア内のロシア語話者の問題が発生するだろうと述べ、アメリカがバルト諸国独立支援を打ち出さないように求めている。ジェームス・A・ベーカー III「シャトル外交 激動の四年（上）」新潮社（James A. Baker III, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989-1992 (Vol.2)* (New York, 1995), 305 - 308 頁。

22) 駐デンマーク・アルバニア大使ブシャティ（Petrit Bushati）が出席している。

23) 基調演説においては、西側各国ともバルト情勢に関し遺憾の意を表明すると同時に、話し合いによる解決を求めている。北欧諸国も憂慮の念を表明したが、西側諸国のうちもっとも厳しい口調で批判を行ったのはアメリカおよびアイスランドである。

24) リトアニア外相サウダルガス（Algirdas Saudargas）リトアニア外相、エストニア外相メリ（Lennart Meri）、ラトヴィア外相ユルカンス（Janis Yurkans）、及びリトアニア大統領が代表となった3国共同による要請が議長国デンマークに対してなされている。ただし3国共に主要な参加目標は翌年のパリ首脳会議への（オブザーバー）参加であり、あくまで外交的主張の一環として提出された要請である。

また、1991年8月のソ連におけるクーデターの後、バルト三国のCSCEモスクワCHDに独立国の資格によって参加することを求めたのは、スウェーデン・デンマーク・ハンガリーであった。

25) Eric Remacle, *La CSCE : Mutations et perspectives d'une institution paneuropeenne* (Bruxelles, 1992), p.23. ベルギーのCSCE研究者レマクル（Eric Remacle）は、コペンハーゲン人的側面会議における争点を3点挙げており、そのうち一つがマイノリティ問題である。

26) 吉川、ヘラクリデスは7件としているが、人種差別に関する提案を含めると8件となる。

27) Rainer Hofmann, *Minderheitenschutz in Europa*, (Berlin, 1995), p.34. ドイツのマイノリティ研究者ホフマン（Rainer Hofmann）は、これらの消極派参加国を指して「反対戦線」とよび、ベルギー、フランス、ギリシア、ルーマニアとトルコを挙げている。

28) Commission on security and co-operation in Europe, *op.cit.*, p.87. Pentagonale group はオーストリア、ユーゴスラヴィア、チェコスロヴァキア、ハンガリー、イタリアの5カ国によって構成されたグループである。ユーゴスラヴィアに関しては Hannes Tretter, *ibid.*, p.264 参照

29) Harm J. Hazewinkel, "Paris, Copenhagen, and Moscow", in Arie Bloed & Pieter van Djik (eds), *The Human Dimension of the Helsinki Process : The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath* (The Hague, 1991), pp.132-133.

30) 初日午後からの第二回全体会合においてボザル（Ali Bozer）トルコ外相は、欧州における共通の価値観は民主主義であり、東欧革命を歓迎すると述べた。その上で民主主義の脅威はテロリズムであると、テロリズムはいかなる環境でも正当化されないと主張している。なお現状までのトルコ政府におけるテロ認識は、Ismail Cem, *Turkey in the New Century* (Nicosia, 2001) 参照。

31) コペンハーゲンCHDに関する研究としては、Emmanuel Decaux (1990) *La reunion de Copenhagen de la Conference sur la Dimension Humaine de la CSCE* (5-29 juin 1990), *Revue Generale de*

International Public,94,1019-1034.

- 32) オランダ外相ブルック, 2nd 通常会合 (Plenary Meeting, 以下 PL) ステートメント, 6月5日。
- 33) カナダ大使リー (Edward.G.Lee), 5thPL ステートメント, 6月7日。
- 34) CSCE/CHDC.28 (6月24日提出)。提案国はスウェーデンのみである。
- 35) ペンタゴナーレ・グループはオーストリア, ハンガリー, チェコスロヴァキア, イタリア, ユーゴスラヴィアの5カ国からなるグループである。オーストリアのヴコヴァツハ (Martin Vuckovich) 大使が中心となって取りまとめられたグループである。
- 36) アメリカ国務長官ベーカー (James A. Baker III), 3rd PL ステートメント, 6月6日。
- 37) スペイン大使リコ (Mercedes Rico), 9thPL ステートメント, 6月15日。
- 38) CSCE/CHDC.22 (6月22日提出)。提案国はスペイン, ポルトガルである。
- 39) イタリア大使ガルディーニ (Walter Gardini), 8thPL ステートメント, 6月11日。
- 40) イタリア大使ガルディーニ, 8thPL ステートメント, 6月11日。
- 41) ベルギー外相アイスケンス (Mark Eyskens), 1stPL ステートメント, 6月5日。
- 42) ブルガリア外相スタイコフ (Stefan Staikov), 4thPL ステートメント, 6月6日。
- 43) フランス外相ボーシェ (Thiewg de Beauce), 3rdPL ステートメント, 6月6日。
- 44) Heraclides, *ibid.*, p.121.
- 45) CSCE/CHDC.11, 6月7日提出。
- 46) 7. …the participating States will seriously and positively consider whether and to what extent the establishment of autonomous administrations would contribute to the full enjoyment of the rights of minorities and the protection of their identities. (CHDC.13). なお本文中の下線部は筆者がつけたもので, 原案には存在しない。
- 47) ルーマニア外務省国際機構局長チェベルー (Trian Chebeleu), 6月16日ステートメント。
- 48) 国内にマイノリティ・イシューを抱えるギリシアは, 「国際人権法は国家の領土保全に応じて尊重されるべきである」と述べている。ギリシアの立場は一方でギリシア外相クリストドロス (Efthymios Christodolous) が外相級会合において, マイノリティの存在の承認及び保護の必要性に関して言及を行っており (Efthymios Christodolous, 3rdPL ステートメント, 6月6日), ギリシアはナショナル・マイノリティに関する専門家会合の開催提案を行っていることから, 一定枠内においてマイノリティの権利保護に関して関心を抱いているといえる。なお, ブルガリア大使ガルバロフ (Ivan Garvalov) も6月28日の第14回通常会合において同様の発言を行っている。
- 49) CSCE/CHDC.5, 第5項(6月5日提出)。共同提案国はオーストリア, チェコスロヴァキア, ハンガリー, イタリアである。12日にはサンマリノが共同提案国に加わっている。ただし, ペンタゴナーレ・グループも一枚岩ではなく, オーストリアのように「特別な文化的・政治的権利」をナショナル・マイノリティに付与すべきであるとする参加国もある。オーストリア大使ブコヴァツハ, 9thPL ステートメント, 6月15日。
- 50) トルコ大使トルクメン (Ilter Turkmen), 6月28日ステートメント。ブルガリア・ギリシアとトルコは自国内のマイノリティをめぐる対立関係にあるが, 皮肉なことにこれら三カ国の主張が, この会議においては一致した。
- 51) なお, このスイス提案はイギリスの賛同がなされた。
- 52) Commission on security and co - operation in Europe ,*op.cit.*, pp.134-135
- 53) 前述のとおり, トルコ, ルーマニア, ブルガリア, フランス, ベルギーが抵抗を示した項目は, "

- Ethnic Identity”の定義に関する討論の是非であった。
- 54) ジュネーブ少数民族専門家会議におけるイギリス大使ロブソン（John Robson）発言，1stPL ステートメント，7月1日。
- 55) Thomas Buerenthal (1989), "The Copenhagen CSCE meeting: A new public order for Europe" *Human Rights Law Journal*, vol.11, no.1-2, p.229.
ロマに関する項目は合意を見たが，反ユダヤ主義に関する項目はソ連の反対により挿入を見送られた。
- 56) Document of the Copenhagen meeting if the conference on the human dimension of the CSCE, 4, para.30
- 57) 例えば，文化側面に関する宣言であっても "will" "will endeavor"（努力する）との表現になっており繊細な扱いであった。
- 58) 2007年6月30日プラハ事務所にて調査・作成。案件名は筆者が仮に名づけたものであり，原案には存在しない。
- 59) *Document of the Copenhagen Meeting on the Human Dimension of the CSCE*, para.33
- 60) *Ibid.*, para.34
- 61) 吉川元（1994）『ヨーロッパ安全保障協力会議（CSCE）』三嶺書房，319頁。吉川によると，ルーマニア在住のハンガリー系マイノリティとハンガリー，ブルガリア在住のトルコ系マイノリティとトルコを念頭においている。
- 62) *Ibid.*, para.37
- 63) Arie Bloed, "A New CSCE Human Rights "Catalogue", in Bloed, Arie & Pieter van Djik (eds), *The Human Dimension of the Helsinki Process : The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath* (The Hague, 1991), p.67.
- 64) William Korey, *The Promise We Keep* (New York, 1993), p.320. コレイ（William Korey）によると，特に米国は反ユダヤ主義（anti-semitism）をもっとも重大なナショナル・マイノリティイシューと考えていた。
- 65) Hofmann, *ibid.*, pp.35-36.
- 66) Commission on security and co-operation in Europe, *op.cit.*, p.88. ただし原文では，この宣言はマイノリティ保護におけるCSCEプロセスの重要な前進であると述べている。
- 67) 第1原案第30条。
- 68) Alexis Heraclides, *Helsinki-1: from 'Cold War' to 'a new Europe'. The human rights phase of the Conference on Security and Co-operation in Europe, 1975-1990* (Athens, 1991), p.44. 1986年12月10日，ソ連外相シュバルナゼ（Eduard Shevardnadze）がウィーンFUM開会の外相級会合において，モスクワ人的側面会議開催を提案した（WT.2）。当初西側，特にアメリカはソ連外交特有のプロパガンダと考えていた。
- 69) To the Points of Contact Cummunication No.106, 8月21日。8月20日にEC緊急閣僚理事会において採択された宣言文によると，EC加盟国は「ソ連における憲法秩序及び民主的自由の回復がなされない限り，モスクワCHDにおけるクーデター勢力の参加を正当なものと認めることができない」という強い形で警告を行っている。なお，この宣言文は議長国オランダの要請により，CSCE事務局が参加各国に送付したものである。
- 70) CSCE事務局長セウエル（Jenefer Sewel）作成の議長メモによると，モスクワ人的側面会議における目的は，①モスクワ人権メカニズムの作成，②CSCE人的側面における欧州評議会・NGOの役割，

③ナショナル・マイノリティ, である。

- 71) トルコ外務省外務第一次官ロゴグル (O.Faruk Logoglu), 8thPL ステートメント, 9月16日。
- 72) ギリシア外務省欧州局副局长スタハトス (Stephanos Stathanos), 8th PL ステートメント, 9月16日。
- 73) チュルク (Helmut Turk) オーストリア大使, 11thPL ステートメント, 9月27日。
- 74) オーストリア次席代表ブッシュバウム (Thomas M.Buchsbaum), 14thPL ステートメント, 10月3日。
- 75) トルコ外相ギリイ (Safa Giray), 3rd PL ステートメント, 9月11日。国内にクルド人問題を抱え、マイノリティ・イシューに関して常に否定的な反応しか示さないトルコのような参加国でさえ、マイノリティ・イシューの解決の重要性に関しては理解を示している。
- 76) デンマーク外相イエンセン (Uffe Ellemann-Jensen), 2ndPL ステートメント, 9月10日。
- 77) CSCE/CFB.79, ブルガリア・ソ連共同提案 (1985年11月12日)
- 78) Otto Luchterhandt "The CSCE norms on religious freedom and their effects on the reform of Soviet legislation on religion, in Arie Bloed & Pieter van Djik (eds), *The Human Dimension of the Helsinki Process: The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath* (The Hague, 1991), pp.162-163.
- 79) ソ連を構成していたリトアニア・エストニア・ラトヴィアに関しては8月クーデター後にソ連中央政府から独立を承認され、モスクワ人的側面会議開催前に参加承認に関してCSCE追加会合がベルリンにて開催されている。バルト3国の早期参加に関して特に熱心であったのは北欧諸国及びハンガリーである。特にハンガリーはCSCE事務局に対し外務省欧州協力局 (the Department for Co-operation in Europe) 局長名で書簡を送り、早期参加を求めている。(CSCE Communication No.110, 1991年8月27日付)。
- 80) イタリアのCSCE研究者であり、モスクワ人的側面会議におけるイタリア代表団の一員であったバルベリーニ (Giovanni Barberini) によると、人権と安全保障の関連性に関しては、1990年ごろにはすでに欧州において議論が開始されていた。この点に関してはシュターク (Mihael Staack) も同様の分析を行っている。Giovanni Barberini, *La politica dell'OSCE per la sicurezza in Europa* (Roma, 2000), Mihael Staack "Die Minderheitenproblematik in der Tätigkeit der KSZE" *Berliner Europe Forum*, 1994.
- 81) オランダ外相ブルック (Hans van den Broek), 1stPL ステートメント, 9月10日。当時オランダはEC理事会議長国であったため、この発言はEC理事会としての発言でもある。なお、Netherlands/EC表記とするか、Netherlands 単独表記となるかで調整がなされた結果、ジュネーブ専門家会議時とは異なってNetherlands/EC表記とすることを決定している。CSCEにおける議論においてECが当初より併記されたのはこの会合が初めてとなる。
- 82) Hans van den Broek (1992) Preventing instability in the new Europe, *Institute for foreign policy analysis, Transatlantic Relations in the 1990s: The Emergence of New Security Architectures* (Tufts University, 1992)
- 83) アイルランド外相コリンズ (Gerard Collins), 2ndPL ステートメント, 9月10日。
- 84) イタリア大使アルメリーニ (Antonio Armellini), 4thSWB-B, 9月26日。なお、興味深いことにイタリア代表団の一員として、マイノリティ研究の第一人者であるカポトルチ (Francesco Capotorti) が加わっている。
- 85) イタリア代表団ルッソ (Carlo Russo), 9thPL ステートメント, 9月20日。
- 86) ヘキサゴナーレ (Hexagonale)・グループは、ペンタゴナーレ (Pentagonale) 諸国とジュネーブ少数民族専門家会議から参加したポーランドを含んだ参加国グループである。ただし、モスクワCHD

欧州安全保障協力会議（CSCE）におけるナショナルマイノリティ・イシューの変容（玉井）

においては、オーストリアとユーゴスラヴィアの間にクロアチア・スロヴェニアの独立問題を巡って深刻な対立が存在したことから、事実上ヘキサゴナーレ・グループからユーゴスラヴィアは離脱していた。

- 87) スウェーデン外相アンデルソン（Sten Andersson）、2ndPL ステートメント、9月10日。
- 88) ノルウェー大使イェルデ（Haakon B. Hjelde）、8th PL ステートメント、9月16日。
- 89) スウェーデン大使アムネウス（Henrik Amneus）、8thPL ステートメント、9月16日、及びノルウェー大使イェルデ、8th PL ステートメント、9月16日。
- 90) ノルウェー外相提案としては、以下の5点を挙げている。1. 緊急時における人的協力、2. 男女同権、3. 人権・民主主義におけるNGOの役割、4. 人的側面会議の改良、5. 人的側面会合の継続、である。
- 91) アイスランド外相オラフソン（Throstur Olafsson）、3rd PL ステートメント、9月11日。
- 92) フィンランド外相バイリーネン（Paavo Vayrynen）、1stPL ステートメント、9月10日。
- 93) マルタ副首相兼外相マルコ（Guido de Marco）、2ndPL ステートメント、9月10日。なお、マルタは少数民族枠組条約において、調印時にリヒテンシュタインと共に国内にマイノリティの存在を否定している。
- 94) ブルガリア第一外務次官ヴァルコフ（Victor Valkov）、3rd PL ステートメント、9月11日。トルコは前日の外相級会合において一応の評価を下しているが、ギリシアと比較した上での評価である。
- 95) リトアニア外相サウダルガス（Algirdas Saudargas）、1stPL ステートメント、9月10日。
- 96) サンマリノ大使ボネッリ（Maria Antonietta Bonelli）。典型的なミニ・ステートであり、ジュネーブ少数民族専門家会議の際に「国際情勢に関してはよくわからないが、クロアチアとスロヴェニアの独立を歓迎する」というステートメントを出したサンマリノでさえ、この点に関しては言及している。
- 97) ジュネーブ少数民族専門家会議におけるメカニズムの提案としては、前項において論じたように、アメリカによる少数民族専門家パネル設置案があった。
- 98) ハンガリー外相イエセンスキー（Geza Jeszenszky）、2ndPL ステートメント、9月10日。イエセンスキーは、ステートメントの文中において should` や（強調の）`do` を何度も用いてこの点に関し特に強調している。
- 99) ハンガリー次席大使ハルギタイ（Zsuzsanna Hargitai）、10thPL ステートメント、9月23日。
- 100) スウェーデン大使ノルベルグ（Lars Norberg）、ジュネーブ少数民族専門家会議、6thPL ステートメント、1991年9月19日。ノルベルグはコペンハーゲン人的側面会議、ジュネーブ少数民族専門家会議においてスウェーデン提案の少数民族専門官構想が否決された後、ジュネーブ少数民族専門家会議最終日に「モスクワ会合において「人的側面メカニズムの拡大を考慮するだろう」ことに対して最終文書が影響をもたらすだろう」と述べている。
- 101) スウェーデン大使アムネウス、9月18日、SWB-Aにおける発言
- 102) ブルガリア第一外務次官ヴァルコイ（Victor Valkov）、3rdPL ステートメント、9月11日。なお、CSCEにおける「人的側面（Human Dimension）」とは、人権事項のことを指す。
- 103) アイルランド外相コリンズ、2ndPL ステートメント、9月10日。
- 104) ギリシア大使スタタトス（Stephanos Stathatos）、15thPL ステートメント、10月4日。
- 105) CSCE/CHDM.33、9月25日提出。提案国はユーゴスラヴィアのみである。
- 106) ユーゴは must を用いることで、このことを強調している。
- 107) Harm J. Hazewinkel (2007), Self-determination, territorial integrity and the OSCE, *International Helsinki Monitor*, 18 (4), p.289.

- 108) ユーゴスラヴィア代表は、CSCEにおける自決権は「人民の自決権」であり、「民族の自決権」ではないことの再確認を迫った。しかしながらこれに対して各国ともに否定的な態度で終始したため、会合の最終日にはユーゴ代表は「この会合において自決権の再確認をしないことは、将来においてブーメランとなって帰ってくるだろう」と述べ、無念の表情を隠せなかった。
- 109) ドイツ外相ゲンシャー (Hans-Dietrich Genscher), 2ndPL ステートメント, 9月10日。ゲンシャーはこの表現を繰り返し強調しており、ドイツの意思として人権とマイノリティの権利を併置しているとみることができる。
- 110) ポルトガル大使ロボ (Antonio Costa Lobo), 15thPL ステートメント, 10月4日。なお、ロボはポルトガルのCSCEモスクワ人的側面会議代表団の大使であると同時に、駐ソ・ポルトガル大使である。
- 111) ギリシアやブルガリア代表の会議声明において、この表現が見られる。
- 112) ギリシア国務長官ツソウデロウ (Virginia Tsouderou), 3rdPL ステートメント, 9月11日
- 113) ブルガリア大使ナステフ (Atanas Nastev), 7thPL ステートメント, 9月13日。ナステフは会合での席上、「ブルガリアは、他の国連(省略)と同じく、マイノリティに属する人々や他の類似した人々に対する個人の権利保護というアプローチを共有している」と明確に述べている。この発言は一方でスウェーデンなどのブルガリアのマイノリティ政策批判への返答でもあった。また一方で、7月27日の第11回全体会合においては、ユーゴスラヴィアによるブルガリア内マケドニア人への政策を巡る批判を受けて、「ブルガリアにはマケドニア人マイノリティは存在していない。ユーゴ大使の批判声明は利己的な政治的目的によって作成されたものだ」と返答している。
- 114) ベルギー外相アイスケンス (Mark Eyskens), 1stPL ステートメント, 9月9日。
- 115) ノルウェー外相ストルテンベルク (Thorvald Stoltenberg), 2ndPL ステートメント, 9月10日。ノルウェーはユーゴ問題に関しEC調停を支持する、と述べた後にマイノリティの権利を含む人権や基本的自由を誠実に履行されなければならないと述べている。
- 116) ユーゴスラヴィア大使パヴィチェヴィッチ (Vladimir Pavicevic), 9thPL ステートメント, 9月20日。
- 117) ユーゴスラヴィア大使パヴィチェヴィッチ, 9月20日。但し、コメントには“group of CSCE participating States”とあり、直接の名指しを避けているもののドイツのみならずオーストリアに関しても言及しているといえる。そのため、27日の全体会合においてオーストリア大使チュルクが反論する場面が見られた。
- 118) ハンガリー大使ギヤルマティ (Istvan Gyarmati), 10thPL ステートメント, 9月23日。
- 119) チェコ・スロヴァキア代表団フンチク (Peter Huntik), 9thPL ステートメント, 9月20日。
- 120) チェコ・スロヴァキア代表団フンチク, 9th PL ステートメント, 9月20日。
- 121) ハンガリー外相イエセンスキー, 2ndPL ステートメント, 9月10日
- 122) アメリカ代表団ブラックウェル (Kenneth Blackwell), 11thPL ステートメント, 9月27日。
- 123) 国際法の議論において、自決権は「人権」に含有されることは、国際人権規約共通第一条に含まれることから明らかである。自決権と人権に関する議論としては、Patric Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford, 1992) 参照。
- 124) ハンガリー政府解釈声明, 10月4日。ハンガリーはモスクワ人的側面会議最終日に解釈声明を出し、ナショナル・マイノリティに関して、領域的自治の有効性を留保している。
- 125) Arie Bloed (1992), *Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE: A Critical Analysis*, *International Helsinki Monitor*, 3 (1), 11. オランダのCSCE研究者ブロード (Arie Bloed) は、モスクワ人的側面会議は情勢が悪化していくユーゴ危機に対してCSCEがどのように対

欧州安全保障協力会議（CSCE）におけるナショナルマイノリティ・イシューの変容（玉井）

処するかの試金石であるとしている。

- 126) 第3グループのグループ名に関して各論が出されたが、フィンランドはグループ自身で決定するべきだと考えている一方で、ソ連は「人権とその他の人的問題（Human rights and other humanitarian issues）」としようとしていた。アメリカやフランスがフィンランドを支持した結果としてフィンランド案が採用されることとなった。
- 127) トルコ外相ギライ、3rd PL ステートメント、9月11日。トルコにとってマイノリティ・イシューを主張することは在外自国民保護の役割を果たすことではあるが、同時に国内のクルド人問題に関しても「マイノリティ・イシュー」として批判を浴びる可能性を十分に秘めている。
- 128) CHDM/2、9月17日提出。共同提案国はトルコの他に、アルバニア・ポーランド・ルーマニア・ソ連・ユーゴスラヴィアである。
- 129) CHDM/9、9月17日提出。共同提案国はオーストリア・ソ連の他に、ブルガリア・チェコ・スロヴァキア・エストニア・ハンガリー・イタリア・ポーランド・スペインである。なお、25日にキプロス、26日にユーゴスラヴィア、27日にスウェーデンが共同提案国に追加されている。
- 130) ドイツは最終日（10月3日）に提出した解釈声明において、「合法的に移動してきた移住労働者及びその家族にのみモスクワ文書の効力が発生する」としている。当時ドイツは移民に関して法改正を行う動きがあり、総選挙もにらんだ措置であろう。
- 131) Alexis Heraclides, *Helsinki-I: from 'Cold War' to 'a new Europe'. The human rights phase of the Conference on Security and Co-operation in Europe, 1975-1990* (Athens, 1991), p.48. 人的側面メカニズムであるウィーン・メカニズムがマイノリティ・イシューに利用されたこともある。ただしこれは冷戦期においては一例のみであり、ブルガリアがトルコに対してクルド人マイノリティの状況に関して発動した例である。これはトルコがブルガリア内トルコ人マイノリティに対する抑圧政策を批判したことに対する報復措置と見ることができる。
- 132) Arie Bloed (1991), CSCE Chronicle, *International Helsinki Monitor*, 2 (4), p.61.
- 133) この原則は後に少数民族高等弁務官事務所内において検討されることとなり、1999年9月に出された Lund 勧告（The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life）として結実した。
- 134) 自決権の変容に関しては、吉川：前掲書（2007）106 - 114 頁。
- 135) フィンランド大使カルヒッロ（Aarno Karhillo）、14th PL ステートメント、10月3日。及びカナダ大使アンステイス（Christopher Anstis）、14th PL ステートメント、10月3日。ハンガリーにいたっては、「会合初日の外相級会談における参加国の姿勢と討議に格差があり、失望した」とまで言い切り、落胆の色を隠していなかった。
- 136) 拙稿（2006）「欧州における少数民族政策の変容－欧州安全保障協力機構・少数民族高等弁務官成立過程に関する一考察－」『立命館国際関係論集』6, 23-42 参照。
- 137) “Interview with the OSCE High Commissioner on National Minorities, Max van der Stoep, on 28 May 1999 at Hague” in Wolfgang Zellner & Lange Falk, *Peace and Stability through Human and Minority Rights*, p.13 参照。

（玉井 雅隆，立命館大学国際関係研究科研究生）

The Change of the national minority issue in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE): between human rights and minority rights

The aims of this article are to analyze the theme about treatment of national minority issues in the Copenhagen and Moscow Conference on Human Dimension Meeting (CHD) of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE).

The origin of CSCE (Conference on Security and Co-operation in Europe) itself was a conference about security dialogue between East and West. However, the human rights agenda had been the main issue supported by West and N+N camp in CSCE. In the Vienna follow-up Meeting (4 November 1986- 19 January 1989), all CSCE participating States agreed with holding the follow-up meeting, which would discuss only the area of human rights (Human Dimension). Three Human Dimension Meetings were held, Paris (1989), Copenhagen (1990) and Moscow (1991).

In the Copenhagen Conference on Human Dimension Meeting (5 June 1990-29 June 1990), the participating States made a list of minority rights. However, almost all of the participating States thought minority rights as a part of human rights. Some participating States, which are included in the Visegrád Group (Austria, Czechoslovakia, Hungary, Italy and Yugoslavia) and Northern European States, insisted minority rights are not included in human rights. Other participating States which had a problem of minorities like Spain, Belgium insisted minority rights had to include human rights. So in the Meeting, the 'minority rights catalogue' was included in human rights.

The next year, immediately after the coup in Soviet Union, the third Conference on Human Dimension Meeting was held in Moscow (10 September 1991-3 October 1991). In this meeting some participating States insisted minority rights should be protected as a matter of international security. This attitude was reflected in the situation of ethnic tension in Yugoslavia and Soviet Union. Resistant states could accept the concept, because the concept of minority issue as security issue did not signify that the states accepted the confirmation of minority rights.

The national minority issue is one of the most important and difficult issues after the cold war Europe. On the discussion of CSCE, some participating States wanted to treat the issue as separating rights from human rights; others didn't want to discuss this theme as an independent issue. However in the CSCE, minority rights were changed from human rights to an issue of security.

(TAMAI, Masataka, Doctoral Research Student, Graduate School of International Relations, Ritsumeikan University)