

欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）における  
マイノリティの権利保護と紛争予防  
— 1991年欧州安全保障会議（CSCE）ジュネーブ少数民族  
専門家会議の議論を中心に —

玉 井 雅 隆

1. はじめに
2. ジュネーブ少数民族専門家会議  
(Geneva Expert Meeting on National Minorities, 1991年7月1日～7月20日)
  - 2-1. マイノリティと紛争予防
  - 2-2. マイノリティ保護枠組
  - 2-3. ナショナル・マイノリティと権利保障
  - 2-4. ナショナル・マイノリティ保護制度
3. ジュネーブ最終報告書作成過程
  - 3-1. 領土保全原則とマイノリティ
  - 3-2. マイノリティの権利と履行監視メカニズム
4. ジュネーブ少数民族専門家会議とその評価－方向性の喪失？
  - 4-1. コペンハーゲン CHD とジュネーブ会議－マイノリティ・イシューの変化
  - 4-2. 積極派参加国と消極派参加国－推進軸の分裂
5. おわりに

1. はじめに

CSCE が欧州における安全保障のための会合であったことは、多くの研究者が CSCE (Conference on Security and Co-operation in Europe) の起源として指摘するモロトフ提案からも明らかである<sup>1)</sup>。NATO 諸国は 1971 年に CSCE における原則を確認しているが、その

4条件の中には人的接触などの人権事項は含まれていたが、マイノリティの事項までは含まれていなかった<sup>2)</sup>。また、フィンランドのマイノリティ研究者ヘルゲセン (Jan Helgesen) が指摘するように、CSCEにおいては東西及び非同盟・中立諸国 (Neutral and Non-Aligned states, 以下N+N諸国) のどの参加国共にマイノリティへの態度は異なっていなかった<sup>3)</sup>。即ちCSCEにおいては「軍事的緊張緩和」と「個人の人権尊重」という「国家」と「個人」が問題となるのであって、当初マイノリティにはその問題において討議を意識されることすらなかったのである<sup>4)</sup>。

第一次世界大戦後、中東欧に成立した国々は、いずれも国内にナショナル・マイノリティを抱える国家であった。この国内のナショナル・マイノリティをめぐることは、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<sup>5)</sup>。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 (Adolf Hitler) 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は人権保護の概念にとって代わられることとなった<sup>6)</sup>。

戦後の欧州は国際政治面において東西及び中立陣営に分裂し、ナショナル・マイノリティに関する統一的な議論は行われることはなかった。戦後欧州の国際政治の局面においては、安全保障というハイ・ポリティクスの従属変数ですらなかつたのである。西側諸国においては欧州審議会の成立とともに欧州人権条約が調印・批准され、欧州人権条約第14条において差別禁止規定を設定したのみであった。東欧諸国においてはさらに悲劇的な解決策が用意された。ヒトラーによって併合されたチェコスロヴァキアは、第2次世界大戦終結後、その口実として使われたズデーテンランドのドイツ系住民を追放した<sup>7)</sup>。また大戦後大幅に国境変更がなされたポーランドでは、新たにポーランド領となった旧ドイツ領からドイツ系住民を追放し、新たにソ連領となった旧ポーランド領からのポーランド系住民を移住させたのである<sup>8)</sup>。ソ連においてもバルト・ドイツ人の追放が行われるなど、戦間期よりもナショナル・マイノリティの数が劇的に減少したのである<sup>9)</sup>。また、東側諸国では、階級闘争によって民族間の差異が消滅し、社会主義的人間の登場によって民族問題が解決するとされていた。その為に東側諸国において民族問題は消滅、もしくは消滅に向かっているとされたのである。

このようにブロックの東西を問わずナショナル・マイノリティは国際政治の局面において従属変数ですらなかつたのであるが、このことはCSCEにおいても同様であり、ナショナル・マイノリティ・イシューは重要なイシューではなかつた。ジュネーブで行われた予備交渉において、わずかにユーゴスラヴィアが、ナショナル・マイノリティに関する項目を提案したに過

欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）  
ぎない<sup>10)</sup>。1975年のヘルシンキ最終議定書にもマイノリティに関する条項が盛り込まれている。  
しかし本格的にマイノリティに関する議論が行われたのは、冷戦終結後の1990年に開催され  
たコペンハーゲン人的側面会議（Copenhagen Conference on Human Dimension, 以下  
CHD）である<sup>11)</sup>。同会議において、冷戦後活発になってきたナショナル・マイノリティに起  
因する諸問題に対処すると同時に、CSCEとして何らかの方向性を打ち出すために、専門家会  
議の開催が提案された<sup>12)</sup>。これが、ジュネーブ少数民族専門家会議（CSCE Geneva Expert  
Meeting on National Minorities, 以下ジュネーブ会議と略称）である<sup>13)</sup>。

ジュネーブ会議における議論の過程において、ナショナル・マイノリティに関するパネル設  
置提案が出されるなど、様々な保護枠組形成の努力がなされていた。ジュネーブ会議において  
は何らかの方向性を打ち出すことが期待されていたが、参加国間の見解の相違によって最終合  
意には至らず、「報告書」という形によって議論が集約された<sup>14)</sup>。また、議論された保護枠組  
に関しても、採用にいたることはなかった。

前稿「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—」において、1990年に開催されたコペンハーゲン CHD  
と1991年に開催されたモスクワ CHDにおけるマイノリティに関する議論を検討し、従来は  
人権保護枠組において検討していたものがモスクワ CHDに至る段階において、紛争予防枠組  
として検討する段階に至っていた事実を明らかにした。このモスクワ CHDにおける議論から  
さらに発展したものが、翌年に開催されたヘルシンキ首脳会議準備会合における少数民族高等  
弁務官職設置過程における議論であり、最終的には少数民族高等弁務官職が「マイノリティに  
起因する紛争予防」のためのメカニズムである、とされる一要因ともなった。

少数民族高等弁務官は、1992年のヘルシンキ首脳会議（CSCE Helsinki Summit Meeting）  
において設置が決定され、同年12月には初代弁務官として元オランダ外相ストール（Max  
van der Stoel）が就任した。少数民族高等弁務官職は、少数民族の「ための」弁務官（High  
Commissioner 'for' National Minorities）ではなく、少数民族「の」高等弁務官（High  
Commissioner 'on' National Minorities, HCNM）である。即ち、少数民族に起因する問題に  
その関与は限定されており、少数民族のオンブズマンではないとされる。しかし実務上におい  
ては、ナショナル・マイノリティに起因する問題に対する介入ではあるが、マイノリティ保護  
の観点が常に意識されており、実質上マイノリティの「ための」弁務官という側面も有してい  
る<sup>15)</sup>。

このような性格に関する議論や、ナショナル・マイノリティ保護メカニズムに関する議論は、  
ヘルシンキ首脳会議準備会合において突然出てきたものではなく、それ以前の会合においても  
議論の蓄積があり、その議論の蓄積を経て少数民族高等弁務官設置に至った<sup>16)</sup>。即ち、少数民  
族高等弁務官職の議論に大きな影響を与えたものは、コペンハーゲン CHD、モスクワ CHD

やジュネーブ会議におけるマイノリティ保護に関する議論であった。

本稿においては、前稿において指摘したように、CSCEにおいてマイノリティの権利が人権メカニズムによる保護から紛争予防メカニズムによる保護へと変化し、最終的に少数民族高等弁務官職設置にいたった経緯を留意しつつ、ジュネーブ会議におけるナショナル・マイノリティ保護に関する制度的議論及び権利に関する参加国の言説および議論を中心に検討したい。その後、マイノリティに起因する緊張が生じつつあったこの時期において、なぜジュネーブ会議においてなぜ一定の方向性を打ち出すことができなかつたのか、という点を明らかにしたい。

## 2. ジュネーブ少数民族専門家会議

### 2-1. マイノリティと紛争予防

初日の第1回全体会合（Plenary Meeting）では、民族問題で緊迫していたユーゴスラヴィア大使がナショナル・マイノリティに関して発言をしている。ユーゴスラヴィアはナショナル・マイノリティと彼らの国家は自由な統合によって強化されているのであるとし、また国家の包括的な安全はその自由な統合によるとし、極端な主張は欧州の安定を損なうとしている<sup>17)</sup>。従来ユーゴスラヴィアは欧州のみならず国際政治の局面でも民族に関しては積極的な主張を繰り返してきていたが、自国の不安定化から消極的になりつつあった<sup>18)</sup>。この当時焦点となる問題の一つとしてユーゴスラヴィア・コソヴォ自治州におけるアルバニア系マイノリティの問題が存在するが、これに関してアルバニアが批判を強めていた。アルバニア大使ポヤニ（P.Pojani）は席上、「ユーゴスラヴィアにおいて三番目の人口を占めるアルバニア系住民がユーゴの将来の地位決定の会合に参加できないのは、国際的原則であり同時にユーゴ憲法自身にも定められている自決権（self-determination）に反する」と批判した<sup>19)</sup>。これに対しユーゴスラヴィアは、「マイノリティの人数はナショナル・マイノリティの権利を決定しない。代わりに事実上領域的自治を尊重し、地方政府のみならず地域政府を通じて連邦レベルの決定に関与することができるではないか」とアルバニアに対して反論している<sup>20)</sup>。ECもまた、初回の作業部会A（Subordinary Working Body-A）の会合においてユーゴスラヴィア、特にスロヴェニアにおける敵意の蓄積に関し、警告を発している<sup>21)</sup>。

ジュネーブ少数民族専門家会議においては、この会合ではナショナル・マイノリティの定義を定めることは困難である、という点において参加国の認識が一致していた。ブルガリア大使ナステフ（Atanas Nastev）は第一回全体会合の席上、「我々の共通理解としては、ナショナル・マイノリティという言葉の定義は難しく、今回の会合の焦点ではない」と明確に言い切っている。この事はマイノリティに対して消極的な参加国のみならず、オランダのような積極的な参加国からも同様の見解が表明されている<sup>22)</sup>。

欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）

参加国からは、マイノリティ・イシューの未解決のままの放置は全欧州の不安定化を招く、という認識が示されている。アイスランド大使ヨハンソン（Kjartan Johannsson）は「未解決のナショナルリティやナショナル・マイノリティ問題は不安定化を招き、国際紛争の危険な燃料となる」と指摘している<sup>23)</sup>。これはアイスランドのみならず、北欧諸国の共通認識でもあった。ユーゴスラヴィア紛争の仲介を行っていた EC から同様の意見が出され、ギリシアなどマイノリティ問題に関して消極的である参加国でさえも EC 議長国であったオランダからの意見に関して EC 加盟国として支持する旨の発言が相次いでいる<sup>24)</sup>。

ハンガリー大使エンツ（Geza Entz）はこれらの参加国よりさらに踏み込んで、最終日に「ナショナル・マイノリティ・イシューは正統な国際関心事項であり、国内管轄事項ではない」という見解を示している<sup>25)</sup>。この見解自身は従来と同様であるが、さらにハンガリーは「これらの認識に従って、情報の交換やマイノリティの状況に関する監視体制は促進されうるし、促進されなければならない」と述べている<sup>26)</sup>。マイノリティの権利が人権に含有される、という主張に一応の理解を示した上で、実質上の保護枠組み構築を改めて主張した。

このハンガリーの積極論に対し、トルコが反対の意を唱えた。トルコは最終日に「ナショナル・マイノリティの存在が国家の主権や領土保全に対しての政治的道具として使われるべきではない」と主張し、ハンガリーの見解に対して牽制を行っている。

## 2-2. マイノリティ保護枠組

この会議において参加国間にいくつかの争点が存在した。まずはナショナル・マイノリティの保護枠組に対する見解の相違である。ナショナル・マイノリティに対する何らかの保護枠組が必要なことは全参加国が認識として有していた。

しかしその保護の方法に関しては、ナショナル・マイノリティに関して特化した形とするか、民主主義体制の強化によってナショナル・マイノリティの保護を図るという形にするかという点で議論が分かれた。前者が必要であると考えている参加国は後者も必要であると考えており、逆に後者が必要であると考えていた参加国は前者の必要性を否定している。例えばスウェーデンはコペンハーゲン人的側面会議から積極的にナショナル・マイノリティ保護を主張しており、この会議でも同様の主張を行っている。スウェーデン外務省多国間政治局総局長（Directoral-General for Multilateral Political Affairs）であるスウェーデン大使ノルバーグ（Lars Norberg）は二日目の会合において「マイノリティ・イシューは民主的手段や寛容の精神によって扱われることができる」とした上で、「高級実務者会議（CSO, Committee of Senior Officials）はマイノリティの状況に関連した問題に対して適した枠組を提供するだろう」と述べ、既存枠組みを含めた形での保護を主張していた<sup>27)</sup>。但し、フィンランドはスウェーデンの姿勢とは一線を画しており、「複数政党制及び議会制民主主義は人権を保障する最適の方法で



ある。しかし、民主主義自身はマイノリティの権利保障の時には全体としてその答えを用意していない」と述べ、民主主義の保障とは別の保障を求めているのである<sup>28)</sup>。

この立場にはハンガリーも同調しており、ハンガリー大使エンツは、「これまでに存在している最低限の保証のほかに、新たな保護枠組みを付け加えるべきである。(中略)最低限の保障措置が新たな保護枠組みの妨害となつてはいけない」と述べ、より新たな保護枠組の形成を主張している<sup>29)</sup>。ハンガリーはまた「ハンガリーは、他のヘキサゴナーレ・グループと共にこの会議においてマイノリティの新たな基準作りを期待している」と述べ、この会合への期待を覗かせている<sup>30)</sup>。15日に開かれた第6回作業部会B (Sub ordinary Working Body-B)においても、ハンガリー代表団ザラトネー (Istvan Zalatnay) は、チェコ・スロヴァキアを構成するスロヴァキアにおけるハンガリー系マイノリティの言語権侵害事案を取り上げて、「チェコ・スロヴァキアは民主主義体制へ移行している国家である。(中略)我々は、たとえ民主主義体制であっても、法の下での平等を新たに実現するための施策を行うことで、マイノリティの状況やその問題に対して責任を負う必要があるということを強調したい」と言及している<sup>31)</sup>。

さて、フィンランドも北欧諸国の一員として他の北欧諸国と共通姿勢を有していた。ただ、フィンランドの場合は「民主主義の発展及び経済改革、(中略)は統一と領土保全を基本としていなければならない」と主張している。もちろんフィンランドの念頭にあったのはユーゴ情勢であるが、マイノリティ・イシューの中心が旧共産圏諸国であることが明らかとなっている<sup>32)</sup>。

また、後者の亜種として、マイノリティに関してのカタログであるコペンハーゲン文書の完全履行を求める立場も存在した<sup>33)</sup>。アイルランドはこの立場に立っており、アイルランドは二日目の全体会合において、「我々はこの会合において、すでにある文書の、参加国によるより完全・効果的且つ統一された履行の方法に関して検討すべきだ」としている<sup>34)</sup>。しかしハンガリーにとってはこのコペンハーゲン文書はあくまで「最低限の基準」であり、これ以上の保障措置を求めている。ノルウェーも同様に立場をとっており、

「コペンハーゲン基準は完全でも、十分でもない」とした上で、「しかし、それらは規範の基準となるものである」としている<sup>35)</sup>。これら諸国にとってコペンハーゲンはあくまで「最低限の基準」を定めたものに過ぎなかったのである。

次には、マイノリティの権利をどの様に位置づけるか、という点に関して参加国の中で議論が分かれた。ヘキサゴナーレ・グループの一員であったイタリアは、会議の冒頭において「マイノリティの権利が集団の権利に含有されると言う現実には確かに存在する」と述べ、マイノリティの集団としての権利を認める考えを示した<sup>36)</sup>。ただ、イタリアの想定する「集団的権利」とは何か、とは特に示されていない。しかしコペンハーゲン人的側面会議における議論より、イタリアの認識としては言語教育権などの文化的自治権を想定したのものであると考えることが

欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）  
できる<sup>37)</sup>。

これに対してフランスは、「確かにマイノリティを巡る状況は複雑ではあるけれども」と前置きした上で、マイノリティの権利は「個人の権利に含有される」とこれまでのフランスの主張を繰り返している<sup>38)</sup>。ベネルクス諸国のうち、ルクセンブルクも「人権の保護がマイノリティ保護の基本である」とし、フランスに同調する姿勢を見せていた<sup>39)</sup>。ただしルクセンブルクの主張の理論としては、人権保護の範疇に入るために、マイノリティの権利侵害に対しては人的側面メカニズムを用いることができるとしている。ルクセンブルクは人的側面メカニズムを活用するために人権の範疇に入るとしたのである<sup>40)</sup>。EC諸国の中で、ポルトガルは独自の立場をとっていた。ポルトガルはマイノリティの権利を「非差別原則」の中に位置づけ、その権利保護によるマイノリティの保護を主張していた<sup>41)</sup>。ポーランドも、7月5日の会合において「マイノリティの権利は国際人権に起源を有し、それらの保護は未だ人権保護の一部として存在している（their protection remains a part of human rights protection）」としている<sup>42)</sup>。

ブルガリアもこの立場に立ち、マイノリティの権利保護は基本的人権の尊重など、国際的人権保護規範によって保護されるべきであるとしている<sup>43)</sup>。ブルガリアはさらに、11日の作業部会Bにおいても「人的側面全体の統一された一部をなす（マイノリティの権利の）位置づけは、我々の見解によると、基本的に重要なことである」と改めて言及し、あくまでマイノリティの権利を「人権内部」に位置づける見方をしめした<sup>44)</sup>。しかし興味深いことに、ブルガリアは12日の第5回作業部会C（Sub ordinary Working Body-C）において「民族的、言語的、文化的または宗教的アイデンティティの保護と促進はまた、民族的、言語的または宗教的マイノリティまたは集団に適用されるであろう（may also apply to persons belonging respectively to ethnic, linguistic or religious minorities or groups, 下線部筆者）」としている<sup>45)</sup>。ブルガリアはこの会議の冒頭において、マイノリティの定義の困難さに関して言及している。また、ブルガリアの公式見解としては他の人権重視参加国と同様、人権の中にマイノリティの権利を位置づけていた。しかし同時に、集団としての権利も認めないというわけではなかった<sup>46)</sup>。しかし次席大使ヨシホフ（Rudolf Yossifov）が“should”“would”を用いずに、“may”を用いた点から、より拘束性の弱い枠組みにおいて集団的権利の承認を行うことを意図していたと言える。

マイノリティの権利を「人権内」に位置づけるか、「人権とは別個の権利」に位置づけるかによって参加国の見解が分かれたが、この時期において民族問題が加熱していたソ連は、パレストロイカによる民主化で「人権（human rights）」と「人民の権利（rights of peoples）」という形で、これまでよりも踏み込んだ形で両者の人権の関係性を主張し、それぞれの尊重を目指すとしている<sup>47)</sup>。

これまで一枚岩であったヘキサゴナール諸国においても、どのように位置づけるかという点において分裂が見られた。作業部会A会合においてポーランドはマイノリティの権利保障に関

して、二国間条約による保障が不十分であるとした上で、多国間条約による定義が必要であると考えていた<sup>48)</sup>。また、マイノリティの権利は人権保護の一部であり続け (remains a part of human rights)、国際人権に起源を有すると考えていた。

7月11日の第4回作業部会Cにおいてチェコ・スロヴァキアは、「(マイノリティの個別の権利と集団としての権利を実現するには)、第一に国家官僚の影響を減少していかなければならない」としていた<sup>49)</sup>。チェコ・スロヴァキア大使フンチク (Peter Huntik) はその為の手段として、「地方自治 (Autonomous Administration)」を挙げた。フンチクによると、中央からの恩恵ではなく地方が自ら行政を行うことは、その地方自体の問題を「統治する (govern)」ことであり、そしてその自治政府 (Self-Government) のネットワークによってマイノリティ全体への富の増大を図ることができるとしている。

チェコ・スロヴァキアのこの見解はコペンハーゲン人的側面会議におけるドイツ、オランダ及びカナダ共同提案に近いものがあるが、チェコ・スロヴァキアがいう「地方自治政府」はその地方「全体」の政府であり、「民族」単位の自治政府ではなかった。集団的権利の付与に関しては明言を避けているが、一方で地方自治政府による教育活動などに関しては肯定していることから、反発の強い「集団的権利」という表現を避けながらも一方で事実上において認めたと見える。ただし、「民族」単位の政府でないことは同時に、あくまで「民族全体」に対して正式な権利付与を行うことはチェコ・スロヴァキアとしては認められない、あくまで民主主義の問題として地方自治を考え、権利の保護を行うという見解をとった。

これまでもマイノリティの権利に関して積極的な発言を行ってきたハンガリーは、最終日の会合において、人権やマイノリティに属する人民の自由などは「既にコペンハーゲンにおいて出発点となっている」と指摘し、ソ連大使タラゼビッチの言を借りて「ナショナル・マイノリティに関する信頼醸成 (Confidence-building in the field of national minorities)」こそがマイノリティのおかれている状況の改善への道である、と主張している<sup>50)</sup>。ルーマニアは名指しこそ避けたものの、戦間期における保護枠組みの崩壊を例に出して反論を行った。ルーマニアは「戦間期の失敗によって証明されているように (中略)、法の支配に基づく民主体制の構築への努力のみが、マイノリティ・イシューを解決する方法であり、ナショナル・マイノリティに属する人々の正統な関心や利益を満たすものである」と指摘している。ハンガリーが人権からマイノリティ・イシューを離脱させ、独自の権利を規定することを主張しているのに対し、ルーマニアは人権や民主主義の中にマイノリティを位置づけることを主張している<sup>51)</sup>。

ルーマニアは7月15日の作業部会Bにおいても改めてこの立場を表明し、「科学的に見て、マイノリティの保護の最もよい方法は、個々人に作り上げられた人権の完全な実施の保障である。(中略) 民主主義によるマイノリティの権利は人権の範疇において保護することが世界人権宣言の精神でもある」と述べている<sup>52)</sup>。この立場においてルーマニアは、あくまで人権の枠



欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）内にとどめるべきであるという見解を持っていた。

このように、何らかの枠組みが必要、という点においては参加国の認識は一致していたものの、各論部において認識は分かれていた。積極的にメカニズム導入を訴えていたスウェーデンも会合中期には、人的側面メカニズム（ウィーン・メカニズム）の改良を元にメカニズム導入を図る立場へと妥協を見せた<sup>53)</sup>。

しかしながら後に検討するとおり、最終文書の合意には至らなかった。合意形成に失敗した理由として考えられることは、これまでに検討してきたとおりナショナル・マイノリティに関する各国の見解の相違が存在していたことに起因するだろう。

とはいえ、参加国の認識はこの会議を通して、特にマイノリティ・イシューに対して否定的な見解をとる参加国の認識が変化を見せつつあった。フランスは、マイノリティ・イシューは人権の範疇で考えるべきである、と再度繰り返しているが、同時に「欧州の安全保障を脅かすものである」と述べている<sup>54)</sup>。これまでフランスはCSCEを通してマイノリティ・イシューは人権イシューとして処理すべきである、と一貫して主張しているが、ここにきて初めて態度の軟化が見られた。またギリシアも、ジュネーブにおいて浮上してきた問題として三点を挙げている。一つにはマイノリティやマイノリティに属する人々（national minorities and persons belonging to them）にはすべてのCSCE参加国に共通の正当な権利を有している、と述べている。二点目には人権と非差別原則や法の支配といった民主主義メカニズムによって保護されるべきマイノリティの権利、三点目には今回前進した原則に関しては、政治的安定を覆すものではない、としている<sup>55)</sup>。これまで検討してきたように、強硬姿勢を崩していなかったフランスやギリシアのような参加国も、ある程度の現状の変更をやむをえないものとして受け入れ始めているのである。

### 2-3. ナショナル・マイノリティと権利保障

この会議においては19の提案が公式に登録された。これらの提案は個別的権利に関する提案と、保護メカニズムに関する提案の二種に分類することができる。個別的権利に関する提案としては、ナショナル・マイノリティの文化保護に関するカナダ提案<sup>56)</sup>及びデンマーク、ドイツ及びポーランド共同提案<sup>57)</sup>、国境を越えた協力に関するオーストリア提案<sup>58)</sup>、マスメディアの文化的協力に関するオーストリア提案<sup>59)</sup>、言語に関するオーストリア提案<sup>60)</sup>、移動労働者（migrant worker）に関するポーランド、トルコ及びユーゴスラヴィア共同提案<sup>61)</sup>、ロマに関するユーゴスラヴィア提案<sup>62)</sup>がこれに該当する。これらの提案はそれぞれ自国の背景を踏まえたものであり、それぞれの提案自体は紛糾するものではなく、コペンハーゲン文書の延長上に位置づけられるものであった。

トルコは特に移民労働者に関して、送り出し国の立場から主張を行っている。トルコ大使トゥ

ルメン (Riza Turmen) は初日の会合において、トルコは移民労働者のことを「社会的マイノリティ」(Social minority) と呼称しているとした上で、彼らの保護を訴えている<sup>63)</sup>。

9日にはルーマニア提案が出された。この提案ではナショナル・マイノリティの保護は国家に責任があるとした上で、CSCE や近年の国際的文書に基づいて保護することを求めている<sup>64)</sup>。ルーマニア大使チェベラーによると、この提案においては三点の行動を念頭においている。一点目には参加国は自発的に (on a voluntary basis) マイノリティの活動状況に対して他の参加国に情報を提供する。二点目には参加国は独立調査機関 (independent specialized institutions) による調査・研究のための支援をする<sup>65)</sup>。

しかし同時に、ナショナル・マイノリティ・イシューを用いて他国の領土保全を損なう行為やテロ行為・分離運動の支援を慎むことも規定している。この領土保全の尊重を喚起した上で、参加国は憲法上の規定によって国家・地方・自治体レベルで相互理解や寛容の促進に努めるよう求めている。この規定は自国のハンガリー人マイノリティを念頭におき、ハンガリーへの牽制<sup>66)</sup> といった要素が強いが、ルーマニアのナショナル・マイノリティ保護枠組への警戒心の強さを物語っている<sup>67)</sup>。もちろんルーマニア自身もマイノリティの保護枠組の必要性を認めているが、ハンガリー提案よりも、より国家が重視されているといえる<sup>68)</sup>。

EC 諸国は11日に、ナショナル・マイノリティに関する6章にわたる提案を行っている<sup>69)</sup>。この中では機会の平等やナショナル・マイノリティのアイデンティティの促進、公的活動における効果的参加や国境を越えた協力など、コペンハーゲン宣言の内容をさらに具体化したものである。またこの内容が後の少数民族高等弁務官の勧告を先取りした形となっている。文化的側面からのアプローチとしては、9日にノルウェーなどの共同提案<sup>70)</sup> において、ナショナル・マイノリティの文化的保護枠組の提案がなされている。この中ではナショナル・マイノリティの文化的保護のために地方行政体による保護を要求している。翌日のカナダ提案においても同様の提案がなされている。12日にはデンマーク、ドイツ及びポーランド共同提案<sup>71)</sup> においてナショナル・マイノリティ自身による組織の設立によって文化的・教育的支援を行うとしている。

#### 2-4. ナショナル・マイノリティ保護制度

ナショナル・マイノリティの保護に向けて、保護制度の構築に関しても一部参加国の関心となっていた。マイノリティ保護制度に関してはコペンハーゲン人的側面会議においてスウェーデンが提案したものがあつたが、ジュネーブ少数民族専門家会議においては、スウェーデン案とは異なつたいくつかの提案が出された。保護制度構築に対し積極的に賛同し、新たな枠組による解決を図ることを模索する参加国もあつた。一方で既存の人的側面メカニズムの活用によって解決するという事を考えていた参加国があり、また他方で行動規範の構築から検討を

試みた参加国もあった。

表1. ナショナル・マイノリティメカニズムに関する提案（2007年8月30日、筆者作成）

| 案件名         | 提案番号    | 主な提案国                   | 主な賛同国                                |
|-------------|---------|-------------------------|--------------------------------------|
| 人的メカニズム活用品  | REMN.1  | N+N                     | ドイツ、イギリス、北<br>欧諸国、ソ連、ルー<br>マニア、ブルガリア |
| ラポルトゥール設置案  | REMN.15 | ヘキサゴナーレ<br>(イタリア、ユーゴ除く) | スウェーデン、ノル<br>ウェー                     |
| マイノリティ・パネル案 | REMN.19 | アメリカ                    | スウェーデン                               |
| オンブズマン制度設置案 |         | チェコ・スロヴァキア              |                                      |

ジュネーブ少数民族専門家会議においては、大きく分けて4点の保護制度設置案が提案された。まずはアメリカ提案のマイノリティ・パネル設置案であり、人的メカニズム活用品、ラポルトゥール設置案、オンブズマン制度設置案が提唱されていた。しかし結局どの提案も採用されることはなかった。以下に各提案に関して検討していく。

新たな枠組構築としてアメリカは、ナショナル・マイノリティに起因する紛争に関する包括的解決システム（マイノリティ・パネル案）を提案していた<sup>72)</sup>。従来アメリカのCSCEにおけるナショナル・マイノリティに関する外交政策は「人権」イシューとして取り上げるものであり、「ナショナル・マイノリティ」自身に言及するものではなかった。例外としてソ連のユダヤ人問題に言及した通商法ジャクソン・ヴァニク修正条項があるが、これは冷戦における対東側戦略の一環として捉えることが適当なものであり、東欧圏のハンガリー人など他のナショナル・マイノリティへの言及はなかった<sup>73)</sup>。従来のアメリカの姿勢ではこの様にナショナル・マイノリティ・イシューは、人権の枠内において処理すべきイシューであったが、この専門家会議では7月12日にはアメリカはナショナル・マイノリティに起因する問題に関する提案を出した<sup>74)</sup>。

この提案では、加盟国は設置されたCSCEパネルから3人の専門家を選び、ナショナル・マイノリティに起因する問題に関して解決の援助を要請するのである<sup>75)</sup>。これらの専門家は情報を収集し、適切ならば仲介の上、双方の対話を促す役割を果たすとされる<sup>76)</sup>。そして作成された報告書に関しては、訪問招請国及びCSCE事務局に対し送付され、他の加盟国にも遅滞なく送付されなければならない<sup>77)</sup>。そしてこの報告書は次回の高級実務者委員会（CSO）会議において議論の対象となり、次のいかなる可能な行動を決定する材料となるのである<sup>78)</sup>。このアメリカ提案は次回開催のモスクワ人的側面会議において決定されたモスクワ・メカニズムと類似していることがわかる。アメリカは個人の人権保護を前提としてパネル案を出していた。アメリカ次席大使カンベルマンは、この提案に反対する参加国に対して、「具体的な提案を元

に話を進めようではないか。(中略) 私たちの抱えている問題は致命的なものだ。その安定と安全への脅威は現実なのだ」と述べている<sup>79)</sup>。アメリカはこの時点においては、マイノリティの問題に対して特別な制度の形成を主張すると同時に、「紛争解決」の点に着目して実際的な解決法を探っていたと見ることができる。同時に、アメリカは国家間の枠組において対処すべきであると考えていた。アメリカ提案の冒頭においてパリ憲章に言及されているが、パリ憲章の規範に合意した以上国家はナショナル・マイノリティに起因する問題であれ、個人の人権侵害となるのであるから人権保護制度に若干の要素を付加することで対処可能であると考えたのである<sup>80)</sup>。

さて、これらの要件に関して要求されていることはこれまでの保護枠組と変わらないのであるが、二点ほど新たに付帯条件として要求されている。一つはその任務であり、従来のメカニズムが解決提案まで踏み込んだものでなかったが、この提案では解決提案まで踏み込んだ任務となることである。

前年のコペンハーゲン人的側面会議においてラポルトゥール提案を行ったスウェーデンが、12日の作業部会Bにおいてアメリカ提案に対し、明確に支持を打ち出した。スウェーデンはさらに、調査機能のみならず仲介 (good office) 機能を付加させるよう提案を行っている<sup>81)</sup>。

アメリカの議論は紛争予防イシューとしてマイノリティ・イシューを考え、その独自の制度を考えたものであった。しかし多くの参加国にとっては、コペンハーゲン人的側面会議において示されたとおり、マイノリティ・イシューとは人権イシューであった。そのため、多数の参加国は、マイノリティ・イシューの中でも人的側面と紛争予防を分離して考えていた。具体的には紛争予防枠組としてのヴァレット・メカニズムの活用であった<sup>82)</sup>。

次に、人的側面メカニズム活用案を検討していこう。ウィーン再検討会議において合意された人的側面メカニズムは、そもそもある特定国内における人権弾圧に対し発動されることが想定されていた<sup>83)</sup>。しかし実際には、ハンガリーがルーマニアに向けて発動を行うなど、マイノリティ・イシューに向けて用いられることが多かった<sup>84)</sup>。

ジュネーブ会議においても、人的側面メカニズムの活用を考えていた参加国が見られた。イギリスはアメリカのように独立した「パネル」の存在を想定しているのではなく、人的側面メカニズムの適用によってマイノリティ・イシューの解決を図ることを考えており、紛争に関してはヴァレット・メカニズムの適用を考えていた<sup>85)</sup>。新たなメカニズム構築を図るアメリカとは異なり、この二点の要素を統合することなく既存のメカニズムの活用によってナショナル・マイノリティの問題解決を図ることを考えていた<sup>86)</sup>。このほか、人的側面メカニズムの拡大によるマイノリティ・イシューの解決を考えていた参加国は、前述のルクセンブルクに加えて、ソ連、北欧諸国なども訴えていた。

ドイツも同様に、ヴァレットと人的側面メカニズムの併用を提言していた。ドイツ大使ストゥ

欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）  
ドニッツはポーランドとの二国間条約および南シュレスヴィヒにおけるデンマーク人マイノリティの成功例に触れ、二国間条約の重要性も同時に主張している<sup>87)</sup>。ドイツと二国間条約を締結したポーランドもドイツの立場の支持を表明している<sup>88)</sup>。イタリアもヴァレッタとの使い分けに賛同していたが、イタリアはそれに加えて集団としての権利侵害に対抗するメカニズムの構築も同時に主張していた<sup>89)</sup>。

しかしながらこれらの主張に対して、欧州において唯一人権を基盤とした制度を有している欧州審議会事務総長ラルミエーレ（Catherine Lalumiere）は、欧州審議会は「文化的権利」に関しては基準が存在しているが、「政治的権利」に関してはその基準作りが困難であるとしている<sup>90)</sup>。欧州人権条約第14条に基づくマイノリティ保護枠組みに関しても、ヴェニス委員会が作成を始めたばかりであり、制度形成には時間がかかると指摘している<sup>91)</sup>。しかし、これらは欧州審議会の公式見解であるが、ラルミエーレは閣僚委員会（Committee of Ministers）の見解ではなく、個人的見解と断った上で、第三者による仲介に関しては好意的反応を示している<sup>92)</sup>。

一方でルーマニアは国内のハンガリー人マイノリティの動向を睨みながら、マイノリティの行動規範（Code of Conduct）の構築を訴えていた。ルーマニアは東欧革命以降のルーマニア国内におけるハンガリー人マイノリティの保護制度の構築をレポートとして提出し、東欧革命後に高まっていたハンガリー人への抑圧に対する批判をかわそうとしていた。先に論じたとおり、ルーマニアとしてはハンガリーとの関係でマイノリティに関しては慎重とならざるをえない側面がある一方、モルドヴァに関心を抱いており、そのために領土保全を主張しながらも行動規範構築に関して議論を行っていたのである<sup>93)</sup>。

7月2日の第3回全体会合においてN+N諸国は、人的側面メカニズムの拡大を盛り込んだ提案を提出した<sup>94)</sup>。この提案によれば、ナショナル・マイノリティの文化的・言語的・宗教的アイデンティティやナショナル・マイノリティに属する個人を保護することは、相互理解や友好、善隣関係、国際平和や安全・公正に寄与することである、という共同認識を提出している。その上で、将来に向けて人的側面メカニズムをナショナル・マイノリティ・イシューに拡大しようという提案であった。

5日の第1回作業部会Cにおいて、提案国を代表してスイスがこの提案に関する補足説明を行っている<sup>95)</sup>。スイス代理大使ヴィドメール（Paul Widmer）によると、この提案はウィーン・メカニズムと同じく4段階に分かれている。第1段階においては、ウィーン・メカニズムでは相手国に対して二国間協議を行うが、N+N提案ではCSOの注意を喚起するためにどのような問題でも持ち込む。この注意喚起は、提案国がレポートを作成してCSOに提出する。相手国も同時にCSOに対してレポートを提出する。こうすることで論点整理を容易に行うことができ、同時に問題の早期解決につながるとしている。



N+N 諸国のこの提案は、CSO を関与させることでマイノリティ・イシューを国際問題として扱うと同時に、新たなマイノリティ・メカニズムを創出することなく従来のメカニズムの改良によって、マイノリティを含むすべての状況においてメカニズムの改良を行うことができる。N+N 提案では「マイノリティ」という表題がつけられておらず、「人的側面メカニズムの将来的発展」となっていることからこれら諸国の提案の意図はあきらかであろう<sup>96)</sup>。また、アメリカ提案と異なる点としては、専門家「パネル」でないことである。紛争予防メカニズムではなく、人的側面会議の拡大として説明されていることから、人権としてマイノリティ・イシューを捕らえていたことがわかる<sup>97)</sup>。

この人的側面メカニズムの強化提案に関しては、ルーマニアとブルガリアから支持が表明された。ルーマニア代表団の一員であるザムフィレスク (Elena Zamfirescu) は、「ルーマニアは、一部のロジックにおいて賛同できない部分はあるものの、N+N 諸国提案を支持する。(中略) ルーマニアは会議終了後、このメカニズムを受け入れる準備がある」と述べ、積極的に支持することを表明している。

ブルガリアは他の観点から支持を表明していた。ウィーン・メカニズムによるラポルトゥール使節団であるが、これに関してはどの参加国からも触れられていない<sup>98)</sup>。大前提として派遣することが合意事項として成立しているのであるが、ブルガリアが予算面を理由に難色を示してきた。7月11日の第4回作業部会Cにおいて、大使ナステフは「ラポルトゥール使節団の財政面での問題は深刻である」と述べ、結局財政面によって派遣国が限定されるのではないかと指摘を行っている。その為に、CSOをはじめとするCSCEの機構化による予算措置をブルガリアは望んでいた<sup>99)</sup>。

このN+N提案に対し、共同提案国であったオーストリアが補足提案を行っている。オーストリアの補足提案説明によると、参加国は事務局に対し専門家リストを提出する。そしてどの参加国も、その専門家リストから他国へ派遣する専門家を一人選出することができる。その専門家の任務は、報告及び解決への提案である。その専門家選出に関する付帯条件としては、その専門家が要請国若しくは対象国の市民でないこと、またナショナル・マイノリティ・イシューに関しては、その問題が発生しているマジョリティ又はマイノリティのどちら側においても、同じ民族的・言語的・文化的・宗教的同一性を有する人間でないことである。この提案においては他の参加国による一参加国への報告などを求めることができる<sup>100)</sup>。どの参加国もナショナル・マイノリティに関する権利保護の義務を負うことと同時に、領土保全の原則も付加されている。このメカニズムの主眼はおおむね先に合意されたウィーン・メカニズムのナショナル・マイノリティ・イシューへの拡大であった。

12日にはイタリア、ユーゴスラヴィアを除いたヘキサゴナレ諸国およびノルウェー、スウェーデンによる共同提案が提出された<sup>101)</sup>。この提案はCSCEラポルトゥール制度を設立し、

欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）  
ウィーン・メカニズムを活用することで、人的側面メカニズムをナショナル・マイノリティ・  
イシューに拡大し、ナショナル・マイノリティの保護を図ることを目的としていた<sup>102)</sup>。以下  
にこの提案を検討していく。

専門家リスト作成に関しては、参加国は各国3名までの専門家リストを各国の合意を得た上  
でCSCEの機構へ提出する。その専門家は人的側面分野における専門家であるとしている。  
そしてラポルトゥールの構成は25名までとし、その専門家リストから参加国の合意を得た上  
で選出する。そして接受国はそのラポルトゥール・リストから1名を選ぶが、その専門家は接  
受国または要請国に居住、もしくは国籍を有してはならない。そのラポルトゥールは可能  
な解決策の為に調査を行い調査書を作成、勧告を作成する。

自国領域内へのラポルトゥール使節団（Rapporteur Mission）に関しては、CSCEラポル  
トゥール・リストより専門家を任命する。また、ラポルトゥール使節団に関しては、自国招請  
若しくは他国要請に関わらず、遅滞なく自由移動を認め、どの人間、組織または機構とも直接  
接触を行うことを認めなければならない。また、そのラポルトゥールの招請若しくは要請は、  
同一事例に対しては再度行われぬ。

このラポルトゥール構想は、先に言及したオーストリア補足提案と類似しており、N+Nや  
ヘキサゴナール提案と大変類似していた。いくつかの参加国にとって、マイノリティ・イシュー  
に関してこの様に調査団派遣による事実調査を重視し、その解決策をより抵抗の少ない人的メ  
カニズムの範囲内において行うことによって、枠組の成立を考えていたのである。

アメリカ提案やヘキサゴナール・北欧諸国共同提案など様々なメカニズムによるマイノリ  
ティ保護枠組の提案がなされた。しかし、どの提案においても時間的制約によってジュネーブ  
会議の最終文書が合意に至らなかったことから、結局この会議において日の目を見ることはな  
かった。しかし、ヘキサゴナール・北欧諸国共同提案による人的側面メカニズム改良案は、次  
のモスクワ人的側面会議において主題となり、モスクワ人的メカニズム形成へとつながるので  
ある<sup>103)</sup>。また、これまでの人的側面メカニズムと紛争予防メカニズムであるヴァレッタ・メ  
カニズムの結合を主張する参加国が現れてきたことは、一つのメルクマールとなる点であった。

最後に、オンブズマン制度案に関して検討を行う。12日の作業部会Bにおいて、チェコ・  
スロヴァキアは「CSCE ナショナル・オンブズマン委員会」（CSCE Committee of National  
Ombusman）設置提案を提出した。この提案は正式提案ではないために登録されていないが、  
部会の席上において草稿が出されたものである。以下に検討していく。

オンブズマンは個人の人権の国家レベルにおける保護に責任をもち、かつその所属する国家  
権力から完全に独立した、各国一名を任命する。彼らによってオンブズマン委員会は構成され、  
CSCEの文書に対する違反行為による権利・自由の侵害に対する個人の申し立てによって活動  
を行う<sup>104)</sup>。この権利の中にはマイノリティの権利も含まれており、個人通報によるマイノリ

ティの権利侵害の申し立ての権利を認めるものである。チェコ・スロヴァキア案は、オンブズマン制度導入の意図を「ナショナル・マイノリティに属する人々の権利が含まれる個人としての彼らの権利を促進するため (to promote the involvement of individuals in the promotion of their rights, including the rights of persons belonging to national minorities)」と説明している。

さて、前述のとおりアメリカからも CSCE パネル案が提案されている。このパネル案との相違点は、どのような点であろうか。アメリカ提案は専門家パネルに対して、問題の解決提案を行う権限を付与していた。しかしチェコ・スロヴァキア提案は、CSCE の機構化とその活用を前提としていた。チェコ提案では事実関係の調査後、その結果を「CSCE 諸機関に送付する」ことになっていた。チェコ・スロヴァキアの想定する「CSCE 諸機関」に関しては具体的表記が存在しないが、紛争予防センター (Conflict Prevention Centre) であると思われる。

チェコ・スロヴァキア提案とアメリカ提案、及びオーストリア提案は専門家の活用及び事実関係の調査という点においては類似した提案であるが、チェコ・スロヴァキア提案は紛争予防を視野に入れていることから、人権保護枠組と類似するものでありながら、その志向する方向が異なっていたといえる<sup>105)</sup>。この提案はあくまでモスクワ人的側面会議への腹案であり、ジュネーブ会議において正式に提案された機構ではない。ユーゴスラヴィアも同日の会合において、「大変興味深い提案である。しかし、新しい法的メカニズムや組織の創設を話し合うには、時間がもっと必要となる。」と述べ、一応の賛同姿勢を見せた上でさらに検討を要することを表明している<sup>106)</sup>。この提案はモスクワ人的側面会議における「少数民族の代弁者 (National Minority Caretaker)」として提案化されることになる<sup>107)</sup>。

### 3. ジュネーブ最終報告書作成過程

ジュネーブ会議においては最終文書の採択はなされずに、かわって報告書の形での採択となった。最終案合意にいたるまでに4回修正案が提出されている。ジュネーブ原案は、当時の EC 議長国であるオランダを中心とした EC 諸国がとりまとめを行った。11日の作業部会 C においてオランダ大使が EC を代表し、最終文書案の説明を行っている。これまで検討してきた内容である領土保全原則、マイノリティの権利、履行メカニズムに関して、最終文書作成時の議論展開を検討していく。なお、表2において原案の提出日をまとめておく。

表 2. ジュネーブ少数民族専門家会議終文書案提出日一覧（案件名は筆者による分類）

| 提出日時  | 案件名  | 備考      |
|-------|------|---------|
| 7月14日 | 第1原案 | ジュネーブ原案 |
| 7月15日 | 第2原案 |         |
| 7月17日 | 第3原案 |         |
| 7月18日 | 第4原案 |         |

### 3-1. 領土保全原則とマイノリティ

CSCEに参加する西側諸国にとって「自決権」とは「外的自決」ではなく、「内的自決」の問題であった。当時の東側諸国政府が国民の「自由な決定」による政体選択でない以上、内的自決を求めることで東側諸国の変化を促す効果があると考えたのである<sup>108)</sup>。一方でソ連をはじめとする東側諸国にとって自決権は「植民地諸国からの独立」を意味するものであり、「自決権行使」とは自らの「意思」によって政体決定された体制そのものであり、それが「内的自決」の達成であった<sup>109)</sup>。即ち、第二次世界大戦の結果解放され、人民政府の成立によって自決は達成されたとする立場であった<sup>110)</sup>。また、自決権に関して最も積極的であったユーゴスラヴィアは、自決権に関しては植民地人民の自決に関する提案を行うなど、「外的自決」を自決として捕らえていた<sup>111)</sup>。

西側及びN+N諸国の中でも深刻な領土・マイノリティ問題を抱えているスペイン、アイルランドやキプロスを巡るトルコはいずれも「自決権」という言葉を使うことがなく、自決を巡る問題はタブーのままであった。特に自決権に関してはカナダとフランスの間で対立の火種となり続けていた<sup>112)</sup>。これらの諸国に共通する問題は、領土保全原則とマイノリティの関係性である。自決権、特に外的自決を自決権として解釈すると、その国に居住するマイノリティにとっては「外的自決」を根拠として独立を主張することができるようになる。東側諸国にこのような問題はもちろん存在したが、違う民族であっても同じ労働者階級という建前によってマイノリティ・イシューを捉えることでこの問題を表面上乗り越えてきた東側諸国と異なり、西側諸国では表面化しやすい問題であった<sup>113)</sup>。

最終的には、自決権は第1バスケット第8原則に入れられることとなった。この自決権は、西側諸国の主張する内的自決権と東側諸国の主張する内的自決権が同列に扱われている<sup>114)</sup>。即ち、西側と東側諸国の間における同床異夢としての自決権として、玉虫色のまま原則化されたとみることができる<sup>115)</sup>。

この様な経緯を経て、領土保全原則とマイノリティの関係に関しては同床異夢の状況が継続していたが、冷戦終結後にマイノリティに起因する紛争・緊張関係が発生すると、独立を主張するマイノリティと領土保全原則に関して、正面から検討する必要性が生じた。

報告書第一章は、「原則及び基準への主張」というテーマとなっている。この章では、ナショ

ナル・マイノリティへの保護に関する原則に関して言及がなされている。

第1原案においては、「(ヘルシンキ) 10 原則はすべて公平に、かつ留保なしに適用され、それぞれは他の項目に関連して解釈される」とされた。このことは、CSCE 原則には領土保全原則が含まれることから、ユーゴスラヴィアが強く主張したものであった。マイノリティの権利は認めるものの、同時に領土保全義務を課すものであった。このことは、第2原案を作成するに際して、このほか二案が検討された。しかしながら、最終文書には領土保全原則が明記されることはなかった。

### 3-2. マイノリティの権利と履行監視メカニズム

「マイノリティの権利」に関して問題となることは、その権利が集団的権利として承認されるべきか、個人的権利として承認されるべきかという問題である。従来の CSCE においては、ナショナル・マイノリティに属する個人 (persons belonging to national minorities) の権利保障の承認を行っていた。マイノリティは参加国の市民の一員であり、彼らの保護は集団的な権利保護ではなく、個人の人権の保護で足りるとされたのである。また、マイノリティに関しての差別禁止規定に関しては新たに置くことはなく、代わって明確に区別することが可能である文化的権利の保護に力点が置かれることとなった<sup>116)</sup>。従って、権利侵害の際に発動されるメカニズムに関しても、個人の人権侵害に対する発動で十分であるとされた<sup>117)</sup>。

しかし、ジュネーブ少数民族専門家会議開催時には、これまでの CSCE において想定されていた事態とは異なり、ユーゴスラヴィアやソ連などにおいて、マイノリティに対する大規模且つ集団的な人権侵害事案が存在するようになっていた。その為に何らかの対処を行う必要性が一部参加国から主張されていたことは、前項において検討した。

それでは、まずは人権とマイノリティの権利に関する規定策定の変容から検討していこう。第1原案においては、「人権と基本的自由はナショナル・マイノリティに属する人々の保護の基本であり彼らは法の支配や民主的機構などに関連した項目を享受し、利益を得られなければならない」と規定をおいている<sup>118)</sup>。このように、人権とマイノリティの権利を関連させながら、各種規定をおいていた。第2原案においても同様であったが、この項目に大きな変化が見られたのは第3原案の時点であった。

第3原案においては、民主的価値を繰り返し強調し、さらに司法的手続きなども入れている。また、「ナショナル・マイノリティに属する人々」という表現が「個人々 (individuals)」に変更されており、一定程度の消極派参加国に対する配慮も見られた。しかし、同時に「マイノリティに対する必要とされる保護措置を講ずる」とした項目が、フランスなどの反対により第4原案において削除されるなど、「集団としての権利」の承認に一定の歯止めを持たせる形もなった。



欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）

次に、履行監視メカニズムに関する議論に関して検討していこう。第1原案策定時にはいくつかの参加国から提案があったように、履行監視メカニズムの設定を行っていた。この履行メカニズムに関しては、情報交換と実際の履行メカニズムに関する二項目からなる。情報交換など基準策定に関しては、大分して三点の事項が存在した。まず、参加国は自発的意思に基づいて（on a voluntary basis）、CSCE事務局を通じて他の参加国に対して情報提供を行うとした<sup>119)</sup>。また、参加国は国際的レベルにおいて、人種主義の撲滅に関して等の協議や見解の交換を行うことを考慮するとした<sup>120)</sup>。三点目には参加国は、欧州審議会における少数民族保護条約（European Convention for the protection of minorities）や欧州地域・少数言語憲章（Charter for regional or minority languages）の原案に対して成立に向けて努力することを留意するという事項である<sup>121)</sup>。

履行監視メカニズムに関しては、8段階に分かれる。

第一段階：ある参加国が他の特定参加国に対してウィーン人的側面メカニズム第一段階に従って情報交換を行った後に、CSCEの関与の下に、状況把握や特定ケースの調査の為に調査使節団（Fact-finding mission）の派遣を要請する。

第二段階：その要請は、要請国の他に4以上の賛同国を必要とする。また、事実調査団のメンバーは要請国の専門家で構成される。

第三段階：受入国（the receiving State）は要請国の使節団の構成を拒絶することができる。その場合、使節団の構成は3人からなり、そのうち1人が要請国、1人が受入国の専門家であり、もう1人は第三国の専門家を、CSCEの専門家リストの中から選ぶ。

第四段階：受入国はその使節団に対し、最大限の協力をを行う。また、使節団と個人、若しくは団体との接触の自由も保障する。その制限は安全保障及び公衆の安全に関わる場合のみである。

第五段階：使節団は任期終了までに信頼できる情報を収集する。

第六段階：使節団は受入国と要請国の間で議論できるように報告書を作成する。

第七段階：もしその議論が不調に終わった場合は、CSCE事務局に通報し、事務局はその結果を全参加国に通告する。

第八段階：使節団の結論は、次回CSOの議題となり、CSOはコンセンサスを得て可能な限りのフォローアップを行う<sup>122)</sup>。

以上のように、北欧諸国やハンガリー、ポーランド、オーストリア、チェコ・スロヴァキアなどの提案を受けて、事実調査使節団に関する規定をおいた。また、両論併記という形をとって、アメリカ提案のパネル方式に関しても盛り込まれていた。

パネル提案に関しては以下のとおりである<sup>123)</sup>。

- 1：参加国はパネルの招待をすることができる。このパネルメンバーは、人的側面における専門家リストから3人選ばれる。
- 2：パネルは情報収集及び観察を行い、適当な場合には利益や影響力を持つ集団間の対話や合意のための仲介（good office）を行う。
- 3：一つかそれ以上の参加国がCSCE事務局に、ある特定国に対してパネル受け入れの是非を要請することができる。
- 4：上記1、3が適用される場合、CSCE事務局は遅滞なく全参加国に対して通告を行う。
- 5：招請国（the inviting State）はパネルに全面的に協力する。また、パネルは、仲介に従事するならば、どの個人、組織に対しての接触も可能である。また招請国は接触を理由として不利益を与えることを慎む。
- 6：パネルは任期終了までに信頼できる情報を収集する。
- 7：パネルの報告書は招請国及びCSCE事務局に提出され、その報告書にはそれらの参加国や他の参加国のコメントを追加することが可能である。
- 8：パネル報告書は次回のCSOにおいて議論され、可能な限りのフォローアップを行う。
- 9：ナショナル・マイノリティに関するCSCEの履行に関する問題に関しては、どの参加国も提起する権限を有する。
- 10：参加国は、ナショナル・マイノリティに関する問題が発生した際には他のメカニズムも活用が可能であることに留意する。参加国はヴァレッタ・メカニズムやベルリン緊急メカニズムなどの活用を認める<sup>124)</sup>。

この二案の違いとしては、人的側面メカニズムの発動が前提とされているかという問題をあげることができる。パネル案では他のメカニズムも利用可能であるとしているが、人的メカニズムの発動が前提とはされていない。その為パネルの活動要件が自国による招請のほか、1から2カ国以上の要請による発動とされており、若干発動条件が緩和されている。一方で使節団方式では、ウィーン・メカニズムの第一段階及び第二段階の発動が求められている。このことは最終的な拘束力の違いに反映し、パネル方式ではCSOは可能な限りのフォローアップを行うということのみとなっている一方で、使節団方式ではコンセンサスを得てからフォローアップを行う、としている。直近に成立したベルリン緊急メカニズムと比較したときに、当事国の関与の有無に関しては原案には現れていないが、いくつかの参加国の発言から、当事国も含めた解決枠組を検討すると考えていた。

第2原案においても使節団に関して言及されているが、若干の変化が見られる。以下に、前回との相違点のみを掲げる。

- 1：専門家リストは各国3名ずつ登録され、これからできるであろうCSCE機構のリストを利用できる。また、リスト掲載候補の専門家に対して反対がある参加国が、3ヶ

欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）

月以内に申し出ない場合にはコンセンサスが得られたものとする。

- 2：ラポルトゥールはそのリストから 25 名で構成される。
- 3：どの参加国もラポルトゥール派遣決定から 1 週間以内に一名の専門家を推薦することができる。また、受入国が 1 週間以内に専門家を選出しなければ、要請国は自由に選出することが可能である。
- 4：ラポルトゥールはその問題の可能な解決法の勧告を作成するために、調査し報告書を作成する。
- 5：どの参加国も自国内へのラポルトゥールの招請を行うことが可能である。
- 6, 7, 8, 9：省略
- 10：ラポルトゥールの報告書は要請国、受入国の双方に送付される。その報告書に対し 1 週間以内に異議申し立てがない場合、CSCE 機構に送付される。CSCE 機構はそれを各参加国に対して送付する。
- 11：どの参加国からの要請でも、ラポルトゥールの結論や受入国のコメントなどは次回 CSO の議題とすることができ、CSO はフォローアップ行動に向けてあらゆる可能性を決定する。
- 12：ラポルトゥールの結論が回覧される以前には、どの参加国も同一事項において新たなラポルトゥールを任命できない。
- 13：省略

以上のように、それまでのラポルトゥール案に対してメンバー数の増加など、より詳細な決定となっている。パネル案は第 2 原案においても第 1 原案と同様であった。

第 1 原案、第 2 原案において重要なことは、ベルリン緊急メカニズムやヴァレッタ・メカニズムも活用可能である点である<sup>125)</sup>。そもそも単なるマイノリティ・イシュー全体を対象としている場合、国家間メカニズムであるヴァレッタ・メカニズムやベルリン緊急メカニズムは必要ではない。しかし、ジュネーブ会議におけるマイノリティ・イシューがナショナル・マイノリティに関連するものであるからこそ、この項目が挿入されたといえる。

しかしながら、これらの特別なメカニズム構想に当たっては、フランスなどの消極派参加国の賛同が得られず、またマイノリティ・イシューに積極的であったユーゴスラヴィアも前述の通り、この提案に対しより熟考を求めている。その為に特に推進する参加国が見当たらず、第 3 原案においては削除された<sup>126)</sup>。

本稿においては、前稿において指摘したように、CSCE においてマイノリティの権利が人権メカニズムによる保護から紛争予防メカニズムによる保護へと変化し、最終的に少数民族高等弁務官職設置にいたった経緯を留意しつつ、ジュネーブ会議におけるナショナル・マイノリティ

保護に関する制度的議論及び権利に関する参加国の言説および議論を中心に検討したい。その後、マイノリティに起因する緊張が生じつつあったこの時期において、なぜジュネーブ会議においてなぜ一定の方向性を打ち出すことができなかったのか、という点を明らかにしたい。

#### 4. ジュネーブ少数民族専門家会議とその評価－方向性の喪失？

会議の冒頭、アメリカ大使カンベルマンが混迷を深めていたユーゴスラヴィア情勢に対して「ナショナル・マイノリティ問題に特効薬は存在しない (there was no “magic pill” to national minority problem)」と発言していることでもわかるとおり難航が予想され、結果として会議は最終的には報告書を作成して終了した<sup>127)</sup>。

本章においては、これまでの議論のまとめとして、ジュネーブ会議におけるマイノリティ保護枠組やマイノリティの権利に関して参加国間の見解の相違を明らかにしたのちに、会議においてマイノリティ保護に関する方向性を打ち出しえなかった理由に関し、検討を行う。

##### 4-1. コペンハーゲン CHD とジュネーブ会議－マイノリティ・イシューの変化

CSCE 初代事務局長ホインク (Wilhelm Höynck) が当時を振り返って述べているように、東西対立期にはコントロール不能な民族間紛争は、現象としてはほとんど想定されていなかった。しかし冷戦が終結すると、ユーゴスラヴィアやソ連において民族間の対立が高まり、各国国際機関の仲裁が困難になりつつあった<sup>128)</sup>。このことからジュネーブ会議においては、前年のパリ首脳会議 (CSCE Paris Summit Meeting) 開催時とは異なり各国代表団のコメントにも民族紛争への対処を求める声が挙がっていた。コペンハーゲン CHD など前年までの会合とは異なり、さらに多くの参加国がナショナル・マイノリティ保護に関する何らかの枠組形成や、マイノリティの権利保護に関する何らかの規範形成を望んでいたのである。

この枠組形成・規範形成に関しては、二通りの方法が提示されていた。一点目には、「紛争予防」と「マイノリティの権利保護」という、全く異なった二つの規範の混交である。ジュネーブ少数民族専門家会議においてオランダ、北欧諸国やハンガリーなどマイノリティの権利承認に対し積極的であった参加国 (以下、積極派参加国とする) は、「未解決のナショナル・マイノリティ・イシューは、不安定化を招き、国際紛争への危険な燃料となる」(アイスランド大使ヨハンソン)<sup>129)</sup> などという見解を消極的である参加国 (以下、消極派参加国とする) に対し述べている。これは、単にナショナル・マイノリティの権利保護を求めるのではなく、ナショナル・マイノリティの権利保護という規範 (マイノリティ規範) に対し、新たに (武力) 紛争予防という規範を接合させることで、ジュネーブ少数民族専門家会議において何らかの妥協点を見出そうとしたとみなすことができよう。

欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）

ジュネーブ少数民族専門家会議では前年に開催されたコペンハーゲン CHD と比較して、様々な案件が存在している<sup>130)</sup>。前年のコペンハーゲン CHD におけるスウェーデン提案である「少数民族に関する CSCE 代表（CSCE Representative on National Minorities）」と異なる点は、アメリカ提案のマイノリティ・パネル案やラポルトゥール案、オンブズマン制度設置案が、紛争予防を意図していたことである。このように、前年と比較して紛争予防という別の概念が挿入されていることがわかる。

二点目の方策としては、「人権メカニズムの枠内」における調停、即ち人的メカニズム活用案である。このメカニズムは履行監視メカニズムにおいては人権メカニズムへの依存が行われており、一点目の方策として挙げた各種案件とは異なって、完全な人権メカニズムからの独立ではなかった<sup>131)</sup>。こちらの案には消極派参加国であるソ連、ルーマニア、ブルガリアが賛同を示しており、積極派参加国からのアプローチがある程度成功したといえることができる。

ラポルトゥール設置案、マイノリティ・パネル案、オンブズマン制度設置案ともに「紛争」を意識したものであった。マイノリティの権利侵害が翻って紛争の原因になると考えた積極派参加国が、従来の純粋な「マイノリティ保護（人権イシュー）」概念ではなく、「紛争予防（安全保障）」概念を形の上では接合し、提案としているのである<sup>132)</sup>。

一方で、消極派参加国があくまで人権の枠内におけるナショナル・マイノリティ・イシューの扱いを求めていた点は、コペンハーゲン CHD と同様であった<sup>133)</sup>。ただし、先にも検討したように、ブルガリア、ルーマニアなどが人的メカニズムの枠内における活動を是認していることから、一部消極派参加国においても、ある程度態度の軟化が見られる。

#### 4-2. 積極派参加国と消極派参加国－推進軸の分裂

CSCE はそもそも、東西対立における安全保障のための対話メカニズムが構想の発端であったことは、既に言及した。一部例外はあるものの、概ね東側諸国は安全保障対話（第1バスケット）を重視し、西側諸国は人的事項（第3バスケット）を重視したといえよう<sup>134)</sup>。その中でもマイノリティの権利に関しては、参加国の態度に関して二種類に分類することができる。従来マイノリティの集団的権利保護に消極的であった参加国は自国にマイノリティ・イシューが存在する諸国であり、西側諸国ではギリシア、フランス、スペイン、イギリス、トルコであり、東側諸国ではルーマニア、ブルガリアであった。一方でオランダ、北欧諸国、ヘキサゴナーレ・グループはマイノリティの集団的権利保護に積極的であった。

コペンハーゲン CHD においては、ペンタゴナーレ・グループや積極派参加国がマイノリティの権利カタログ作成の推進軸となっていたことは、筆者の前稿論文において既に指摘したとおりである<sup>135)</sup>。コペンハーゲン CHD における積極派参加国による消極派参加国への説得などが成功の理由であるが、その背景には冷戦終結後の欧州において、ナショナル・マイノリティに



起因する不安定化要因から、ナショナル・マイノリティに起因するイシューに関して何らかの対処が必要である、という認識を各国が有していたことが大きい。

既に検討したように、ジュネーブ会議においてもマイノリティ・イシューへの何らかの対処を行う必要性は各国の認識の共有があった。しかしこの時期には、前年よりもユーゴスラヴィア及びソ連における民族間の対立が激化し、一部が武力紛争となって噴出した時期であった。このことに特に影響を受けたのが、これまでマイノリティ・イシューに関して積極的な姿勢を見せ続けていたユーゴスラヴィアであった。ユーゴスラヴィアはすでに検討したように、マイノリティの文化的権利承認に対して積極的姿勢を示し続けていた。しかし、自国の安定が民族間の対立によって揺らぎ始めると、一転してマイノリティに対する権利付与に対して、消極的姿勢を示すようになった。ユーゴスラヴィアは会議冒頭において「自決権」の再確認を求めた。会議も終盤に差し掛かった15日の作業部会 B においてユーゴスラヴィアは、自決権は「ヘルシンキ最終議定書や他の CSCE 文書、また国連憲章や国際人権規約などに記載された原則に基づく」ものでなければならない、ということの再確認を求めた<sup>136)</sup>。しかし、結局最終レポートにおいて、一部参加国の反対により、それらの事項を再確認することはなかった。

ポーランド代表団の一員であったケズィアによるとヘキサゴナーレ・グループは定期会合後に非公式会合を持ち、ハンガリーが主導権を握る形でグループとしての見解をまとめていた<sup>137)</sup>。しかし、ハンガリーがマイノリティ保護の為に突っ込んだ形で調整を図っていたことに対し、ユーゴスラヴィアは反発の姿勢を見せているなど、ユーゴスラヴィアがナショナル・マイノリティの保護に関して、自国やソ連が自国の分裂傾向を懸念して消極的姿勢に転換した<sup>138)</sup>。また、チェコ・スロヴァキアはハンガリーに同調する姿勢を見せていたが、国内のロマ問題などを意識して、ハンガリーよりは国内の民主体制を重視する姿勢を見せていた。ポーランドはこのチェコ・スロヴァキアの見方に反発を示し、「マイノリティの権利は多国間取決によって定義されるべきである（二国間条約では十分ではない）」という見解を示している<sup>139)</sup>。

このように、ユーゴスラヴィアの消極的姿勢がヘキサゴナーレ内において意見の分裂・対立を生み、ヘキサゴナーレ・グループ自体が統一方針を採ることができなかった。その為に、ヘキサゴナーレ・グループ自体の統制が困難となり、推進軸たりえなくなったのである。すなわち、積極派参加国に関して、見解の相違が生じていたといえよう。

次に、積極派参加国・消極派参加国の両派が混在する西側諸国に関して、検討してみよう。西側諸国は人権イシューにおいて積極的であったが、ナショナル・マイノリティ・イシューに対して統一した積極的姿勢を見せていなかった<sup>140)</sup>。当時の EC 諸国における外交政策に関しては、欧州政治協力 (European Political Co-operation, EPC) レベルでの協力にとどまっていた<sup>141)</sup>。その為、マイノリティの権利保護に関して興味を抱いていたイギリスやドイツに対して、

欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）  
消極的姿勢を示していたフランスやギリシアなどがこの会合においても終始消極的姿勢にとどまり、ECとしてまとまった行動が取れなかった。しかしそれでも EC 諸国<sup>142)</sup> は比較的にせよパリ憲章やコペンハーゲンでの決定事項はナショナル・マイノリティ・イシュー解決のステップでしかないと考えていた<sup>143)</sup> ことに対しアメリカは従来の人権保障や民主主義の確立を通じた安定を考えていた。特に会議に重大な影響力を持つアメリカが、冒頭ではマイノリティの保護に関して言及しているものの次第に「紛争予防」に重点が移動し、最後にはマイノリティの権利擁護は人権尊重によって乗り越えることができる、と後退した発言を行うようになっていた<sup>144)</sup>。このように、従来では人権関係事項においては比較的共同歩調をとってきたアメリカと EC 諸国の見解の相違も、重大な要因であるといえよう。

結局、積極派参加国と消極派参加国間に生じている見解の相違を、ある程度の点まで妥協は進んでいたが、結局完全に埋める事ができなかった。また積極派参加国においても、コペンハーゲン CHD とは異なり推進派内部において見解の相違が生じ、従来積極的であった参加国が消極姿勢に転じるなどしたために、マイノリティの権利保護に関する積極的な推進を行うことができなかった。この様な点において本会議は最終文書を出すことができず、参加各国において、マイノリティに関する何らかの枠組み形成の重要性を認識されいながら、方向性を打ち出すことができなかったのである。

## 5. おわりに

この会議ではもはやブロック間の政治的対立ではなく、オーストリアの積極的な提案提出に対してハンガリーが自国の在外ハンガリー人事情もあり賛同をしめしていた。また従来積極的であったソ連、ユーゴスラヴィアの提案項目や提案数が減少していること、トルコによるキプロス代表の法的正当性を否定するステートメントが出されるなど、従来と異なった対立環境のもとにナショナル・マイノリティ・イシューがおかれていた<sup>145)</sup>。また冒頭において参加国間にマイノリティの定義を定めない、とする合意形成がなされたことから、マイノリティに関する議論がナショナル・マイノリティ、先住民族、移民労働者、ロマ・シンティなど、様々な分野に分散したことがかえって最終文書の合意形成の障害となったといえる<sup>146)</sup>。

このように、様々な要因によってジュネーブ少数民族専門家会合は成功したといいがたい結果に終わったが、それでもデンマークやスウェーデン、チェコ・スロヴァキアなどのように、モスクワ人的側面会議、プラハ閣僚理事会、ヘルシンキ再検討会議などに期待をかけている積極派参加国もあった<sup>147)</sup>。

また、この会議においてはルーマニア、ブルガリア及びユーゴスラヴィアのようにマイノリティの権利承認に消極的な参加国、フランス、ギリシアのようにそもそもナショナル・マイノ

リティの存在自体を認めていない参加国と一部のヘキサゴナーレ・グループのように積極的な保護を主張する国家とに分かれたが、各参加国も、主張自体に一貫性があるわけではなかった<sup>148)</sup>。トルコのようにブルガリア内のトルコ人マイノリティ保護を訴えながらも、自国内のマイノリティに関しては「条約によって認定されたマイノリティのみナショナル・マイノリティとして保護されるべきである」と主張している参加国もあった<sup>149)</sup>。

結局、チェコ・スロヴァキア大使ブレンカ (Gabriel Brenka) が最終日にいみじくも指摘したように、在外マイノリティ (国外に居住する自民族) の存在の有無が参加国の交渉姿勢に影響を与えたということができる。参加国のジュネーブ文書に対する満足の程度は、その存在の有無に左右されるのである<sup>150)</sup>。

ジュネーブ会議においては、マイノリティ保護枠組に関する方向性を打ち出すことはできなかった。しかし、ラポルトゥール設置案、マイノリティ・パネル案、オンブズマン制度設置案が提出されたように、「紛争予防 (安全保障)」と「マイノリティ保護 (人権イシュー)」を結合させる概念が初めて打ち出された、初めての会議である。この会議における議論内容は、2ヵ月後に開催されるモスクワ CHD や、後のヘルシンキ首脳会議準備会合における少数民族高等弁務官の性質に大きな影響を与えている。ヘルシンキ準備会合においては、積極派参加国は「紛争予防」の枠内においてマイノリティ保護を位置づけ、消極派参加国に対して説得を行っている。その結果として生み出されたのが、「紛争予防メカニズム」の一環である少数民族高等弁務官である<sup>151)</sup>。これらの点を踏まえると、ジュネーブ会議は CSCE におけるマイノリティ保護枠組のひとつの転換点であったといえよう。

## 注

- 1) CSCE の起源に関しては吉川元 (1994) 『ヨーロッパ安全保障協力会議 (CSCE)』三嶺書房, 19-41 頁, 齋藤嘉臣 (2006) 『冷戦終結とイギリス外交 デタントをめぐる欧州国際政治 1964 ~ 1975』ミネルヴァ書房, 1-16 頁。この他, CSCE に関して総合的にまとめたものとしては, Janie Leatherman (2003) *From Cold War to Democratic Peace*, Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 植田隆子・百瀬宏 (編) (1992) 『欧州安全保障会議 (CSCE) 1975-92』日本国際問題研究所。
- 2) Kristina Readman, K.S. (2006) National Interests and the Power of 'Language': West German Diplomacy and the Conference on Security and Co-operation in Europe, 1972-1975, *The Journal of Strategic Studies*, 29 (6), pp.1077-1120.
- 3) N+N 諸国とは, Neutral and Non-Aligned states (非同盟・中立諸国) の略称である。CSCE はそもそも東西両陣営の対話が起源であり, 非同盟・中立諸国とは NATO・EC 諸国やワルシャワ条約機構諸国のどちらにも属さない国家群であった。フィンランド, スウェーデン, オーストリア, スイス, ユーゴスラヴィア, キプロス, マルタ, リヒテンシュタイン, バチカン市国, サンマリノ及びモナコがこれに該当する。
- 4) Jan Helgesen (1992) Protecting Minorities in the Conference on Security and Co-operation in

欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）

- Europe (CSCE) Process, in Allan Rosas & Jan Helgesen (eds) (1992) *The Strength of Diversity*, Dordrecht ; Boston : Martinus Nijhoff, p.161. 及び Jan Helgesen (1994) Protecting minorities in the CSCE Process, *International Journal on Group Rights*, 2 (1), pp.1-34.
- 5) Jacob Robinson (1971) Internatinonal protection of minorities: a global view, *Israel Yearbook of Human Rights*, 1, pp.63-64.
  - 6) Ibid., pp.76-79
  - 7) ドイツの敗戦に伴う人口移動の研究としては、木戸衛一（1988）「第三帝国崩壊後ドイツにおける人口移動」『国際政治』89, 57-72 頁。
  - 8) Jerzy Kranz (1998) A National Minority of Silesians?, *The Polish Quarterly of International Affairs*, 7 (4), pp.61-76. ポーランドの国際法学者克蘭ツ（Jerzy Kranz）によると、この住民交換によって戦後のポーランドは人口の97%までがポーランド人で占められる同質性の高い国家となった。
  - 9) ドイツ系住民の強制移住に関しては、川喜田敦子（2001）「東西ドイツにおける被追放民の統合」『現代史研究』47, 1-16 頁参照。
  - 10) CSCE/II/C.1/17 (1974年5月1日提出)。この提案に、“集団的権利”(collective rights) という語句が含まれており、この提案をめぐってはフランスが難色を示した。結局ヘルシンキ最終議定書にはマイノリティの条項が含まれたものの、「集団的権利」に関しては挿入されなかった。Alexis Heraclides (1992) *The CSCE and Minorities : The Negotiations behind the Commntments, 1972-1992*, *International Helsinki Monitor*, 5 (3), p.6.
  - 11) 人的側面会議（Conference on Human Dimension Meeting, CHD）とは、1986年～1989年にかけて開催されたCSCEウィーン再検討会議において開催が決定された会合であり、CSCEにおける人的側面（人権）に焦点を当てた会合である。1989年パリ、1990年コペンハーゲン、1991年モスクワ、1992年ヘルシンキにおいて開催された。1993年以降は、ワルシャワに本部を置く民主制度・人権事務所（ODIHR, Office for Democratic Institute and Human Rights）が毎年9月に主催する、人的側面セミナーがこの代わりとなっている。  
なお、CSCEにおける“Human Dimension”に関しては、『人的側面』という訳が定訳となっており、本論文もそれに従う。
  - 12) Commission on security and co-operation in Europe, *From Vienna to Helsinki : Reports on the inter-sessional meeting of the CSCE process*, pp.134-135.  
提案国はスイスであるが、ギリシアも同時に開催提案を行っている。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が、コペンハーゲン人的側面会議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。この専門家会合開催は、自国のマイノリティ・イシュー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、ブルガリア及びベルギーが反対の立場を表明した。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、オーストリアをはじめとする中欧諸国（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。ペンタゴナーレ・グループに関しては後述。
  - 13) 1991年7月1日～20日にかけて、スイス政府をホスト国として開催されている。ジュネーブ会議はCSCE参加35カ国の他に、欧州審議会、国連人権センター（UN Center for Human Rights）代表も参加している。なおこの会議では、ジュネーブ会議においては、全体会合（Plenary Meeting, PL）

において全体的な取りまとめを行い、より専門的な議論に関しては議題別に作業部会 (Sub ordinary Working Body, SWB) - A,B,C の三部門に分かれて議論が行われた。

- 14) CSCE においては、各種専門家会議において結論が出ない場合、しばしば報告書という形で参加国間の妥協が図られる。1978 年モントルー紛争の平和的解決に関する専門家会議 (Montreux Meeting of Experts on Peaceful Settlement of Disputes), 1984 年アテネ紛争の平和的解決に関する専門家会議 (Athens Meeting of Experts on Peaceful Settlement of Disputes) が代表例である。
- 15) 例えばスロヴァキアにおける言語教育権問題に関し、HCNM がハンガリー系マイノリティの権利侵害につながらない様に警告を行った上で政府担当者と話し合いを行い、最終的にはハンガリー系マイノリティが不利益を蒙らない形での決着となった。この様に、実質上はナショナル・マイノリティ保護の側面も事例によっては見られるのである。  
なお、OSCE 内部において、少数民族高等弁務官職は OSCE における「最も成功したメカニズム (Most Successful Story)」である、という指摘もある。OSCE 事務局プラハ事務所 (OSCE Secretariat Prague Office) 次長、ネムコバ氏 (Alice Nemceva), 2007 年 8 月 30 日発言。
- 16) 少数民族高等弁務官職が設置されたのは、1992 年に開催されたヘルシンキ首脳会議 (CSCE Helsinki Summit Meeting) である。その首脳会議に向けた準備会合における少数民族高等弁務官職設置に至る議論過程に関しては、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 -」『立命館国際関係研究』6, 23-42 頁参照。
- 17) ユーゴスラヴィア大使ヨヴァノヴィッチ (Vladimir Jovanovic), 第 1 回通常会合ステートメント, 7 月 1 日。
- 18) 材木和雄 (1992) 「メモランダム・SANU とミロシェビッチ路線 - 「ユーゴ内戦」と「連邦解体へ至る途 (1)」」『社会文化研究』(広島大学総合科学部) 18, 179 頁。ユーゴスラヴィアでは、1991 年 6 月 27 日に独立宣言を出したスロヴェニアに連邦軍を派遣し、武力衝突が発生した。また 7 月 7 日には EC の仲介による連邦とクロアチア、スロヴェニアとの間で独立宣言の三ヶ月間停止と共に停選協定が締結されたが、クロアチアでは 7 月下旬から内戦が本格化、クライナ地方など国土の 1/3 がセルビア人により占拠された。ユーゴスラヴィア解体に至る研究は数多くあるが、ミロシェヴィッチ (Slobodan Milošević) を中心としたユーゴスラヴィア解体の要因を研究したものとして、材木和雄 (1992) 「「メモランダム・SANU とミロシェビッチ路線 - 「ユーゴ内戦」と「連邦解体へ至る途 (1)」」『社会文化研究』(広島大学総合科学部) 18, 179-245 頁、材木和雄 (1993) 「ミロシェビッチとコソボ・ボスニア事件 - 「ユーゴ内戦」と「連邦解体へ至る途 (2)」」『社会文化研究』(広島大学総合科学部) 19, 47-79 頁、定形衛 (1999) 「「チトー主義の崩壊」とその意味 - コソヴォ問題とミロシェヴィッチの登場を中心に」『ロシア研究』29, 23-37 頁参照。
- 19) アルバニア大使ポヤニ (Petraq Pojani), 第 1 回通常会合ステートメント, 7 月 1 日。
- 20) ユーゴスラヴィア大使ヨヴァノヴィッチ (Vladislav Jovanovic), 第 1 回通常会合ステートメント, 7 月 1 日。ヨヴァノヴィッチは 7 月 8 日の第 4 回全体会合においてもアルバニアへ再反論を行うと同時に「国際法的な視点からは、領土のどの地点においても、領土保全や主権への脅威への防衛を行う権利を国家は有している」と強調している (ヨヴァノヴィッチ, 第 4 回通常会合ステートメント, 7 月 8 日)
- 21) オランダ/ EC 代表団, 第 1 回作業部会 A ステートメント, 7 月 3 日。
- 22) オランダ大使ダレス (C.I.Dales), 第 1 回通常会合ステートメント, 7 月 1 日。なお、オランダはヘルシンキ首脳会議準備会合の場において、少数民族高等弁務官設立のためにマイノリティの定義を定め



欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）

- るように試みてはいるが、最終的に断念している。ダレスは7月10日にも同様の見解を繰り返して表明している。オランダ大使ダレス，第5回作業部会-Aステートメント，7月10日。
- 23) アイスランド大使ヨハンソン（Kjartan Johannsson），第1回通常会合ステートメント，7月1日。
- 24) 例えばギリシア外務省欧州局副局長（Deputy Director of European Department）スタタトス（Stefanos Stathatos）の7月2日，第二回全体会合発言を参照のこと。ただしギリシアは他日ユーゴスラヴィアに対して「マケドニア」問題に関して批判を行っており，こちらの面での配慮が働いた結果であるともいえる。なお，他にマイノリティと不安定化に関しては，ポルトガル大使セッラ（Garrido Serra）などのEC加盟国からも懸念が示されている。ポルトガル大使セッラ，第2回通常会合ステートメント，7月2日。
- 25) 人権が国際的関心事項であり国内事項ではないという認識は，CSCEの枠組においてはパリ首脳会議において全加盟国が合意に至った。その為に，人権としてマイノリティを位置づけた場合には，理論としてマイノリティ・イシューも国際的関心事項となりうるものである。しかしここで重要なことは，マイノリティの権利と人権が別の存在であると主張するハンガリーがこの主張を元に，監視メカニズムの構築を改めて訴えたことである。
- 26) ハンガリー大使エンツ，第6回通常会合ステートメント，7月19日。
- 27) スウェーデン大使ノルバーグ（Lars Norberg），第2回通常会合ステートメント，7月2日。
- 28) フィンランド大使カウツピア（Seppo Kauppia），第2回通常会合ステートメント，7月2日。代表団の一員であるレティマヤ（Lauri Lehtimaja）は，作業部会Bにおいて「集団の利益は個人の利益と合致することはあるが，常に合致するわけではない。個人の人権は集団の権利に優越しなければならぬ。（中略）しかし，マイノリティの集団としての権利保護は，強い権力から弱いものを保護するために必要である」と述べている。フィンランドとしては，マイノリティの権利は人権保護では十分保護することができない，ということの表明である。フィンランド代表団レティマヤ，第1回作業部会Bステートメント，7月4日。
- 29) ハンガリー大使エンツ（Geza Entz），第2回通常会合ステートメント，7月2日。エンツは同時に二国間条約の重要性に関しても言及しているが，二国間条約と並んで新たな枠組み作りを主張している。
- 30) ヘキサゴナール（Hexagonale）グループは，1990年にCSCEにおいてオーストリアが中心となって形成された，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ペンタゴナール（Pentagonale）諸国にポーランドを含んだ参加国グループである。ポーランドはジュネーブ少数民族専門家会議から参加した。
- 31) ハンガリー代表団ザラトネー（Istvan Zalatnay），第6回作業部会Bステートメント。
- 32) フィンランド大使カウツピア，第2回通常会合ステートメント，7月2日。同様の見解はハンガリーからも出されており，ハンガリー，フランス共同声明の形で言明されている。ハンガリー大使ゲンツ，7月10日，第5回作業部会Aステートメント。
- 33) コペンハーゲン文書がマイノリティの「カタログ」である，という表現はフランス大使なども用いている。フランス大使デジャン（Bernard Dejean），第2回通常会合ステートメント，7月2日。
- 34) アイルランド大使スウィフト（John Swift），第2回通常会合ステートメント，7月2日。
- 35) ノルウェー大使エヘルデ（Haakon B. Hjelde），第2回通常会合ステートメント，7月2日。
- 36) イタリア大使メッザラマ（Francesco Mezzalama），第2回通常会合ステートメント，7月2日。
- 37) イタリアのこの主張には，オーストリアとの間で結ばれている南チロルにおけるドイツ人マイノリティに関する協定の成功が念頭に置かれている。1947年に制定されたイタリア憲法においても，南チ

ロールを管轄するトレンチノ・アルト・アディジェ州は特別形態の自治を認められており（イタリア憲法第115条）、第6条にはオーストリア政府との協定に従って言語的少数者の保護規定をおいている。オーストリア政府も後にレポート（Federal government General Report on the situation of Ethnic Group in Austria）を提出している。なお、南チロールにおける自治に関する文献としては、Triffterer, O. (1991) *The rights of the German speaking population of the South Tyrol, Israel Yearbook on Human Rights*, 21, 15-42, 参照。邦語文献としては、大沢麻子「第8章イタリア」渋谷謙二郎（編）（2005）『欧州諸国の言語法 欧州統合と多言語主義』三元社、321-324頁、参照。

- 38) フランス大使デジャン、第2回通常会合ステートメント、7月2日。
- 39) ルクセンブルク大使サンテール（Georges Santer）、第2回通常会合ステートメント、7月2日。
- 40) 国境をまたいだ地域におけるマイノリティの交流などの促進も主張し、国境においてマイノリティに起因する国家間の対立が発生した場合には、ヴァレット・メカニズムの活用を求めている。このように、フランスと異なる点としては、戦略的な視点に基づく主張であったということである。なお、ヴァレット・メカニズムに関しては後述。
- 41) ポルトガル大使セッラ（Garrido Serra）、第2回通常会合ステートメント、7月2日。
- 42) ポーランド代表団ザプトヴィツェ（Jacek Czaputowicz）、第3回作業部会Aステートメント、7月5日。
- 43) ブルガリア次席大使ミトレフ（Kalin Mitrev）、第5回作業部会Aステートメント、7月10日。
- 44) ブルガリア外務省第二書記（Second Secretary）、第4回作業部会Bステートメント、7月11日。
- 45) ブルガリア次席大使ヨシホフ（Rudolf Yosifov）、第5回作業部会Cステートメント、7月12日。
- 46) この立場は、市民共同体における「人権」は、構成員間の平等を確保すればよいが、民族共同体における「人権」は集団の権利を重視する必要があるように、相反する立場であった。
- 47) ソ連大使タラゼビッチ、第2回通常会合ステートメント、7月2日。
- 48) ポーランド外務省出入国局ザプトヴィツェ（Jacek Czaputowicz）、7月5日、第4回作業部会Aステートメント。
- 49) チェコ・スロヴァキア大使フンチク（Peter Huntik）、7月11日、第4回作業部会Cステートメント。
- 50) ハンガリー大使エンツ、第6回通常会合ステートメント、7月19日。
- 51) ルーマニア大使チェベルー、第6回通常会合ステートメント、7月19日。CSCE/REM.N.7においても「マイノリティに属する人々が含まれる人権や基本的自由の保障」という表現を用いて、人権の中にあるマイノリティの権利というものを強調していた。
- 52) ルーマニア大使チェベルー、第6回作業部会Bステートメント、7月15日。
- 53) スウェーデンが言及したCHDメカニズムとは、ウィーン再検討会議（CSCE Vienna Follow-up Meeting）において合意に至った「ウィーン人的側面メカニズム（Vienna Mechanism for Human Dimension）」である。このメカニズムは4段階からなる。  
第一手続：人的側面の侵害に関する他の参加国からの情報請求に対して、被請求国は10日以内に文書で回答する。  
第二手続：その参加国からの要請に基づき、当該人的側面の問題に関して協議を実施するために一週間以内に二か国間協議を実施する。  
第三手続：外交ルートを通じて他の参加国へ通報し、注意を喚起する。  
第四手続：解決されない場合、人的側面会議ないしは再検討会議において当該問題を提起し、参加国間において検討を行う。

欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）

ウィーン・メカニズムを提案したのは西側諸国であり、オランダ主導の西側諸国共同提案（CSCE/WT.19, 1987年2月4日提出）として原案が提出されている。Arie Bloed&Pieter van Dijk (1991) "Supervisory Mechanism", in Arie Bloed & Pieter van Dijk (eds), in Arie Bloed & Pieter van Dijk (eds) (1991) *The Hunan Dimension of the Helsinki Process : The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*, Dordrecht ; Boston : Nijhoff, p.77.

- 54) フランス大使デジャン, 第6回通常会合ステートメント, 7月19日。
- 55) ギリシア大使スタタトス (Stephanos Stathatos), 第6回通常会合ステートメント, 7月19日。
- 56) CSCE/REMN.12, 7月10日提出。
- 57) CSCE/REMN.18, 7月12日提出。
- 58) CSCE/REMN.4, 7月9日提出。共同提案国はオーストリアの他リヒテンシュタイン, ポーランド, スペイン, スイスである。11日にはノルウェー, ハンガリーが加わっている。
- 59) CSCE/REMN.5, 7月9日提出。共同提案国はオーストリアの他, リヒテンシュタイン, ポーランド, スイスである。10日にブルガリアが加わっている。
- 60) CSCE/REMN.6, 7月9日提出。共同提案国はオーストリアの他, リヒテンシュタイン, ポーランド, スイスである。10日にブルガリアが加わっている。
- 61) CSCE/REMN.17, 7月12日提出。
- 62) CSCE/REMN.13, 後にチェコ・スロヴァキア, ハンガリーも共同提案国に加わる。
- 63) トルコ大使トゥルメン (Riza Turmen), 第2回通常会合ステートメント, 7月2日。
- 64) CSCE/REMN.7, 7月9日提出。Code of conduct of states relating to international co-operation on minority problems.
- 65) ルーマニアが想定している「独立調査機関」はNGOやINGOのことである。
- 66) ルーマニア大使チェベルー (Traian Chebeleu), 第8回作業部会Bステートメント, 7月17日。チェベルーはハンガリーの歴史教科書におけるトランシルヴァニアの記述に関して取り上げ, ハンガリーを批判している。
- 67) ルーマニアは, 1989年革命の経験からナショナル・マイノリティに関する文化的権利は政治的権利と同様重要なものであるとし, 国家間協調の重要性を主張する一方で, 参加国による共通アプローチに到達するための実務的な段階を検討する必要を述べている。ルーマニア大使チェベルー (Traian Chebeleu), 第8回作業部会Bステートメント, 7月17日。
- 68) ルーマニアは自国提案に対し, 非公式に根回しを行ったが好意的反応が得られなかった。その為チェベルーも「次のモスクワ人的側面会議において成立を期待する」と述べるに至った。ルーマニア大使チェベルー, 第5回作業部会Aステートメント, 7月10日。
- 69) CSCE/REMN.14, 7月11日提出。共同提案国はオランダ/EC及びEC加盟国である。15日にはソ連も共同提案国に追加されている。
- 70) CSCE/REMN.10, 7月9日提出。共同提案国はノルウェーのほかオーストリア, フィンランド, アイスランド, ポーランド, スウェーデン, スイスである。11日にはハンガリーが共同提案国として加わっている。
- 71) CSCE/REMN.18, 7月12日提出。共同提案国はデンマーク, ドイツ, ポーランドである。
- 72) この「マイノリティ・パネル案」という名称は筆者が便宜上命名したものであり, 原案には存在しない。
- 73) ソ連に最恵国待遇の地位を付与するための通商法審議において, ソ連のユダヤ人出国問題と関連して上院のヘンリー・ジャクソン (Henry Martin Jackson, ワシントン州選出) 議員とチャールズ・ヴァ

ニク (Charles Vanik, オハイオ州選出) 議員 (いずれも民主党) による修正条項が付与された。詳しくは関場誓子 (1992) 「対ソ政策と人権問題」有賀貞編『アメリカ外交と人権』日本国際問題研究所, 131-136 頁参照。

74) CSCE/REM.N.19, Proporsal submitted by the delegation of the United States of America for a CSCE procedure with respect to national minorities

75) *Ibid.* art.1

76) *Ibid.* art.2

77) *Ibid.* art.7

78) *Ibid.* art.8-

79) アメリカ大使カンベルマン, 7月8日ステートメント。

80) パリ憲章 (Charter of Paris) とは, パリ首脳会議 (CSCE Paris Summit Meeting, 1990年11月19日~11月21日) において採択された CSCE における基本文書の一つであり, 人権・民主主義の基本的・普遍性などを宣言している。吉川元 (1991), 「新欧州のためのパリ憲章」, 『修道法学』, 25, 1991年, 199-223 頁参照。

なお, パリ憲章は欧州人権裁判所判決において引用されるなど, 現欧州の法秩序の一翼を担うものでもある。ギリシアでの「マケドニア文明センター」設立をギリシア政府により登録拒否された事件に関して, 欧州人権裁判所は CSCE コペンハーゲン文書, パリ憲章を指摘しながら ECHR 第11条違反認定を行った。(Case of Sidiropoulos vs. Greece, Judgement of 10 July, 1998, Reports 1998-IV.)。馬場里美 (2005) 「ヨーロッパ人権裁判所におけるマイノリティの権利-民族的マイノリティの法的保護に関する予備的考察-」『早稲田法学』80 (3), 405-432 頁参照

81) スウェーデン代表団 (外務省第一事務次官) ロンキスト (Anders Roenquest), 第6回作業部会 B ステートメント, 7月15日。スウェーデンはこの他, オーストリア提案にも賛意を示している。

82) 紛争解決に関する専門家会議は, 1978年にモントルー, 1984年にアテネにて開催されたが, どちらも具体的成果を出せずに終了した。三度目となる1991年2月に開催された CSCE ヴアレッタ紛争解決専門家会議 (CSCE Valletta Meeting of Experts on Peaceful Settlement of Disputes) において, ヴアレッタ・メカニズム (ヴァレッタ調停手続) が検討・採択され, 同年6月のベルリン閣僚級会合において承認を受けた。ヴァレッタ・メカニズムとは, 参加国間の紛争解決を目的とした手続きのことである。手続きは以下の4段階に渡る (Report of the CSCE Meeting of Experts on Peaceful Settlement of Disputes)。

①紛争当事国の一方が他方当事国に対し通告を行い, 「CSCE 紛争解決メカニズム」が設置される。

② CSCE 参加国は予め4名までの委員を任命, 登録をおこなう。紛争当事国は合意により, 登録者の中などから1名以上を選出, メカニズムの構成員とする。

③メカニズムの手続きは当事国と接触しつつ非公開で実施, 紛争解決の適切な手続きに関して当事国に提示。

④合理的期間内において紛争が解決するか, とるべき手続きが決まらない場合には紛争当事国は CSO の注意を促すことができる一方で, 通告から3カ月以内に紛争の実態についてメカニズムの見解・助言を求めることができる。

ヴァレッタ・メカニズムに関しては, 川崎恭司「OSCE における紛争の平和的解決」吉川元 (編) (2000) 『予防外交』三嶺書房, 171-194 頁参照。

83) もちろんウィーン文書にはマイノリティの権利に関しても言及しているために, 理論的には用いるこ  
204 (366)

欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）

とも可能であろう。しかしウィーン再検討会議における討論において、マイノリティに対する言及が少なかったことを考えると、そもそも各国が想定していたと考えることは困難であろう。

- 84) 他にも、コペンハーゲン人的側面会議からジュネーブ会議までの一年間に、ユーゴスラヴィアは21回のメカニズム発動を受けている。ユーゴスラヴィア大使ヨヴァノヴィッチ、第3回作業部会Cステートメント、7月10日。
- 85) イギリスはマイノリティの問題に関しては、必ずしも消極的な姿勢のみを示してはいなかった。例えばニューヨーク閣僚級理事会において、他の西側諸国が言及していない中、中東欧諸国における排他民族主義の台頭に関して警告を発している。イギリスのこの姿勢は自国の北アイルランド問題が一定の進展をみせていたことも背景にある。当時のイギリスにおける北アイルランド情勢に関しては、イギリス大使ロブソン（John Robson）第1回通常会合ステートメント、7月1日参照。
- 86) イギリス大使ロブソン、第1回通常会合ステートメント、7月1日。
- 87) ドイツ大使ストウドニッツ（Ernst-Joerg von Studnitz）、第2回通常会合ステートメント、7月2日。
- 88) ポーランド大使バルクズ（Jan Barcz）、第2回通常会合ステートメント、7月2日。
- 89) イタリア大使メッザラマ、第2回通常会合ステートメント、7月2日及び第5回作業部会Cステートメント、7月12日。メッザラマは12日の作業部会Cにおいても、同様の見解を繰り返した。イタリアとドイツの違いは、イタリアがヘキサゴナーレの一員として発言していることに起因する。
- 90) 7月9日の作業部会Bにおいて、欧州審議会はスウェーデンからのリクエストに対し、欧州審議会のマイノリティ・イシューに対する貢献の可能性に関して回答している。それによると欧州審議会は国境地域における相互交流や教育・文化などの領域において貢献することが可能であるとしている（第3回作業部会Bステートメント、7月9日）。
- 91) 1989年の東欧革命以降、欧州評議会は主に中東欧諸国に対して司法改革（Demo-Droit programme）、司法警察職員の教育計画（Themis Programme）など法的改革の支援を行う、デモステネス計画（Demosthenes Programme）を策定した。また、デモステネス計画被対象国を中心に、法的改革の観点から各国の憲法改正問題やナショナル・マイノリティに起因する問題などの支援、諮問機関として、European Commission for Democracy through Law（通称 Committee of Venice、ヴェニス委員会）を設置した。なお、ヴェニス委員会の設置は1990年5月である。
- 92) 欧州審議会事務総長ラルミエール（Catherine Lalumiere）、第2回通常会合ステートメント、7月2日。ジュネーブ文書作成過程において欧州審議会の具体的関与に関して削除されたが、これはこの欧州審議会の姿勢によるものと考えられることができる。
- 93) ルーマニアがモルドヴァに対して関心を抱いていたことは、同年9月から開催されたモスクワ人的側面会議において、モルドヴァの「民族自決権」（人民自決権ではない）を認めるよう訴えていることから明らかであろう。モスクワ人的側面会議、ルーマニア代表団マキシム（Ioan Maxim）、第14回通常会合ステートメント、10月3日。なお、当時のモルドヴァ情勢に関しては、六鹿茂夫（1992）「モルドヴァ「民族」紛争とロシア民族派・軍部の台頭」『国際問題』393、46-60頁。
- 94) CSCE/REMN.1、7月2日提出。共同提案国はキプロス、フィンランド、リヒテンシュタイン、マルタ、サンマリノ、スウェーデン、スイス、ユーゴスラヴィアである。なお、アメリカも大使カンベルマンが、8日に非公式にこの見解を支持する旨の発言を行っている。
- 95) スイス代理大使ヴィドメール（Paul Widner）、第1回作業部会Cステートメント、7月5日。
- 96) REMN.1の提案名は“Further development of the Human Dimension Mechanism”であり、“Minority Mechanism”ではない。



- 97) オーストリアによる提案説明ペーパーによると、冒頭に "Determined to expand the human dimension" とある。
- 98) 「ラポルトゥール使節団」とは、調査のために当該国に派遣される使節団である。
- 99) ブルガリア大使ナステフ、第4回作業部会Cステートメント、7月11日。
- 100) *Ibid.* para.5
- 101) CSCE/REM.N.15, 7月12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、ノルウェー、ポーランド、スウェーデンである。
- 102) *Ibid.* para.4
- 103) 提案国自身もこの会合において成立するとは考えておらず、ユーゴスラヴィアは「次回モスクワ会議において成立を期待する」と述べている。ユーゴスラヴィア大使ヨヴァノヴィッチ、第3回作業部会Cステートメント、7月10日。
- 104) チェコ・スロヴァキア、第5回作業部会Bステートメント、7月12日。
- 105) この理由としては、同一提案の中でチェコ・スロヴァキアは「各国議会委員会間の二国間・多国間協力体制の設立を行うことを奨励」しているからである。マイノリティが人権保護の枠内にあると考えているならば、二国間・多国間体制によるマイノリティの保護を行う必要がないからである。
- 106) ユーゴスラヴィア、第6回作業部会Bステートメント、7月15日。
- 107) モスクワ人的側面会議においても正式提案とならず、チェコ・スロヴァキアによる独自提案にとどまった。詳しくは拙稿(2009)「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－」『立命館国際関係研究』, 22(1), 163-194頁参照。
- 108) Walter Tarnopolsky (1984) *The Principles Guiding Relations between Participating States : Human Rights and Non-Intervention in Robert Spencer (ed) (1984) Canada and the Conference on Security and Co-operation in Europe*, Toronto : Centre for International Studies, University of Toronto, p.192.
- 109) Arie Bloed & Pieter van Hoof (1985) Some aspects of socialist view of human rights (1), in Arie Bloed & Pieter van Djik (eds) (1985), *Essays on Human Rights in the Helsinki Process*, Dordrecht ; Boston : M. Nijhoff, pp.37-38. ソ連にとって東側諸国の政治体制は人民の自発的意思によって成立した、内的自決権の行使によるものであり、外的自決は問題外であるという姿勢をとった。東側諸国、特にチェコスロヴァキアとポーランドは共に(旧)ドイツ人居住地区の帰属問題に発展しかねないことから、このソ連の見解を特に支持した。なお、東側諸国による「自決権」は「内政不干涉政策」と対になるものである。
- 110) William Korey (1983) *Human Rights and the Helsinki Accord : Focus on U.S. policy*, Foreign Policy Assn, p.10.
- 111) CSCE/II/C.1/9 (1973年12月13日提出)。提案国はユーゴスラヴィアである。
- 112) Peyton V. Lyon with Geoffrey Nimmo (1984) *Canada at Geneva, 1973-5*, in Robert Spencer (ed) (1984) *Canada and the Conference on Security and Co-operation in Europe*, Toronto : Centre for International Studies, University of Toronto, p.111-113. ケベックをめぐるカナダ－フランス関係は一時最悪の状態に陥り、CSCEジュネーブ準備会合(1973-1975年)の時点におけるカナダ提案を、一時ことごとく阻止する挙に出たこともあった。
- 113) Joaquin Perez Gomez (2003), *Spain and the OSCE*, in Kurt P. Tudyka (2003) *OSCE-Yearbook 2002*, Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, p.74. 当時スペインはフランコ (Francisco Franco y

欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）

Bahamonde) 独裁体制の最末期であり、米国と軍事同盟を結んでいたものの NATO には加盟しておらず、CSCE においては中立諸国の一員として行動していた。しかしヘルシンキ最終議定書締結後にフランコ独裁政権からフアン・カルロス一世 (Juan Carlos I) による戴冠、その後民主化過程を経て西側の一員として行動することから、ここでは論説の便宜上西側として扱う。西側の一員としての振舞いの例として、スペインはジブラルタルの存在に関して指摘を行っているが、イギリスとの明確な対決はさけた。また、ポルトガルも同様である。「リスボンの春」革命期におけるポルトガルの政策に関しては、横田正顕 (2003) 「現代ポルトガル政治におけるヨーロッパ化のジレンマ—ガヴァナンスの変容とデモクラシーの「二重の赤字」」日本比較政治学会 (編) 『EU 中の国民国家 デモクラシーの変容』早稲田大学出版会, 47-72 頁, 及び野々山真輝帆 (1992) 『リスボンの春 ポルトガル現代史』朝日新聞社参照。

- 114) Walter Tarnopolsky, *ibid*, p.193.
- 115) 吉川によると、第 8 原則の「自決権」の行使主体として、ナショナル・マイノリティを含めたマイノリティが認められるかという問題に対しては、参加国は東西を問わず自決権の主体たる「人民」に「マイノリティ」を含めないという見解の一致が見られた。「人民」とは主権国家における「国民」であり、多民族国家においては「民族集団全体」であった。吉川元『ヨーロッパ安全保障協力会議 (CSCE)』三嶺書房 (1994), 312 頁。また、カーセッセも同様の指摘をしている。Antonio Casesse (1977) *The Helsinki Declaration and Self-determination*, in Thomas Buergenthal (ed) (1977) *Human Rights, International Law&the Helsinki Accord*, Montclair, N.J. : Allanheld, Osmun, p.103.
- 116) Jan Helgesen (1992) *Protecting Minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) Process*, in Allan Rosas & Jan Helgesen (eds) (1992) *The Strength of Diversity*, Dordrecht ; Boston : Martinus Nijhoff ,pp.164 – 165.
- 117) Bettina Gambert (1995) *Les minorites. Le role du Haut Commissaire au sein de L'OSCE*, Institut du droit de la paix et du development, Universite de Nice-Sophia antipolis., p61. 1989 年 11 月に、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。
- 118) 第 1 原案第 11 条 (7 月 14 日提出)。
- 119) 第 1 原案第 72 条。
- 120) 第 1 原案第 75 条。
- 121) 第 1 原案第 77 条。なお、条約名は提案原文による。
- 122) CSO とは、Committee of Senior Officials (高級実務者委員会) の略称であり、各国外務省の実務者クラスによる事前会合である。
- 123) 第 1 原案第 91 条～ 101 条。
- 124) ベルリン緊急メカニズムとは、
- 125) 第 2 原案第 77 条 (7 月 15 日)。
- 126) この他の理由としては、会議の最終期限が目前に迫っており、時間的余裕が存在していなかったことも挙げられよう。モスクワ人的側面会議において改めて議論を行うことを、積極派参加国は考えていた。チェコ・スロヴァキア大使ブレンカ、第 6 回 通常会合ステートメント、7 月 19 日。
- 127) アメリカ大使カンペルマン (Max Kampelman), 第 1 回通常会合ステートメント、7 月 1 日、及び Commission on security and co-operation in Europe, *op.cit.*, p.138. なお基本的に CSCE における各種会議では、参加国において何らかの取り決めを行った場合、報告書 (report) ではなく、文書 (concluding document) を作成している。即ち、「報告書」の作成にとどまったということは、最終

- 的な何らかの合意に至らない点があった、ということである。
- 128) CSCE 初代事務局長ホインク (Wilhelm Höeynck) が NATO の機関紙に投稿しているように、東西対立期にはコントロール不能な民族間紛争は、現象としてはほとんど想定されていなかった。Wilhelm Höeynck (1994) CSCE works to develop its conflict prevention potential, *NATO Review*, 42 (2), p.16
- 129) アイスランド大使ヨハンソン, 第1回通常会合ステートメント, 7月1日。
- 130) コペンハーゲン CHD におけるマイノリティ保護に関するメカニズムとしては, CSCE/CHDC.28 (6月24日提出), 提案国はスウェーデンのみである。
- 131) ただし, この時点においても消極派参加国は, 人権の枠内での解決を求めており, 積極派参加国の歩み寄りに対してはまだ拒絶反応を示していたということが出来るだろう。
- 132) 前項までにおいて検討したように, 各国代表団などのコメントにも民族紛争への対処を求める声があがっていた。
- 133) ここでいう消極派とは, 言い換えると人権派 (市民共同体派) であるということができ, 第二次世界大戦以降の正統派である。
- 134) CSCE ヘルシンキ最終議定書は議題ごとのバスケット方式を採用している。第1バスケットは安全保障, 第2バスケットは経済, 第3バスケットは人権事項である。
- 135) 拙稿 (2009) 参照。
- 136) ユーゴスラヴィア, 第6回作業部会 B ステートメント, 7月15日。
- 137) ポーランド代表団の一員である, 外務省国際法局に所属するケズィア (Zdzislaw Kedzia) によると, ヘキサゴナーレ・グループの調整役をハンガリーがおこなっていた。第4回通常会合ステートメント, 7月6日。なお, ヘキサゴナーレ・グループは, 1990年に存在したペンタゴナーレ・グループにポーランドが加わったものである。
- 138) アメリカ議会のヘルシンキ委員会メンバーであるワイズ (Samuel Wise) によると, 当時のソ連, ユーゴスラヴィアの遠心化状況のために, ナショナル・マイノリティ権利保護の否定的影響力を特にソ連, ユーゴスラヴィア及びルーマニアが主張した。
- 139) ポーランド代表団ザプトヴィツェ (Jacek Czaputowicz), 第3回作業部会 A ステートメント, 7月5日。
- 140) 例えば7月11日の EC 共同提案 (オランダ代表提案) においても, 独立した司法の元での法の支配による基本的人権の全面的尊重等によってのみナショナル・マイノリティ・イシューは満足できる解決策を見出すであろうとしている。(CSCE/REMN.14)。この提案でもアメリカ提案などと同様, それまでの人権枠組内での解決を求めているのである。
- 141) 辰巳浅嗣 (2001) 『EU の外交・安全保障政策 - 欧州政治統合のあゆみ -』成文堂, 227-229 頁。辰巳によると, EC 諸国が CFSP に関して関心を抱きだしたのは, 湾岸戦争やユーゴ内戦における EC の無力さを認識したからであるとしている。
- 142) EC 諸国でも, マイノリティに対する姿勢に相違は見られるが, 総じて EC 諸国のナショナル・マイノリティに対する姿勢は積極的であったといえる。また EC に加盟していないが, カナダもレポートなどで, 自国の多文化主義における教育などの経験を持ち出して, EC 諸国と同じような姿勢を見せた。カナダ提出のレポート, *Minorities and the Canadian Experience (Education)*, *Minorities and the Canadian Experience (Demography, Legislation, Programs)* 参照。
- 143) デンマーク大使コフォド (Martin Kofod), 第6回通常会合ステートメント, 7月19日。

欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）におけるマイノリティの権利保護と紛争予防（玉井）

- 144) アメリカ大使カンベルマン，第6回通常会合ステートメント，7月19日。専門家会議の最終日にカンベルマンは自身及び夫人の人種（夫人はイタリア系アメリカ人）を例に出して，「民族」は「市民」によって乗り越えられると指摘，ナショナル・マイノリティにこだわる必要性に関して間接的ながら批判を加えている。カンベルマンはコペンハーゲン会議でもアメリカ代表団の一員であった。
- 145) トルコは会議終了直前の7月19日にホスト国スイスの担当大使ビレール（Franz Birrer）に対し，キプロス代表に対し，彼らはトルコ系キプロス人に暴力を行使したギリシア系キプロス人であるから，キプロス代表としての法的正当性を有しておらず，ジュネーブ会議におけるキプロスに関するいかなる項目もトルコは受け入れないとする旨の書簡を手渡している。これに対し同日にマルキデス（Vaniias Markides）キプロス大使も，トルコがキプロスの一部を占領し，トルコ本土から多数のトルコ人を定住させている，暴力を行使しているのはどちらかであるかは明白であるという旨の反論を展開している。また，「北キプロス・トルコ人共和国」外務・防衛大臣アタコル（Kenan Atakol）の書簡をビレールに送り，キプロス代表は「ギリシア人」の代表であって「全キプロス」の代表ではない，と表明している。
- 146) ポルトガル大使セッラ（Garrido Serra），第2回通常会合ステートメント，7月2日。ポルトガルは，自国内の旧植民地からの移住者（アフリカ系ポルトガル人）に関して言及している。彼らはいわゆる移民労働者であり，他国と論点が若干ずれていることは否めない。また，トルコは最終日に，次のモスクワ人的側面会議において移民労働者の問題を取り上げるように訴えている（トルコ大使トゥルメン，第6回通常会合ステートメント，7月19日）。
- 147) デンマーク大使コフォド，第6回通常会合ステートメント，7月19日。
- 148) Commission on security and co-operation in Europe, *op.cit.*, p.142
- 149) トルコ大使トゥルメン，第6回通常会合ステートメント，7月19日。
- 150) チェコ・スロヴァキア大使ブレンカ（Gabriel Brenka），第6回通常会合ステートメント，7月19日。なお，チェコ・スロヴァキア自身は最終文書に対して満足の意を表明している。
- 151) ヘルシンキサミット準備会合における少数民族高等弁務官職設置議論に関しては，拙稿（2006）23－42頁参照。

（玉井 雅隆，立命館大学大学院国際関係研究科研究生）

## Minority Protection and Conflict Prevention in the CSCE/OSCE — CSCE Geneva Expert Meeting on National Minorities, 1991 —

The aim of this article is to analyze the theme of the relationship between minority protection and conflict prevention in the CSCE (Conference on Security and Co-operation in Europe) process, with a focus on the CSCE Geneva Expert Meeting on National Minorities, held on 1991.

After World War II, the rights of national minorities have been included among recognized human rights. Although some minority rights have been recognized in international society, these rights have been recognized only for 'persons belonging to' national minorities.

In Europe, minority rights were also recognized as a part of human rights. In the CSCE Helsinki Final Act signed in 1975 by all European States except Albania, minority rights were defined as among basic human rights. During the Cold War era, this was not a main issue in CSCE. After the Revolution of 1989, which marked the collapse of communist government in Eastern Europe, tension between the minorities and majority was high.

In CSCE, Expert Meeting on National Minorities held on 1991, which was hosted by the Swiss Government. The meeting aimed at setting standards for minority protection. The Copenhagen Conference on Human Dimension Meeting (Copenhagen CHD) was decided as the standard of the protection for minorities. The Copenhagen Concluding Document, however, included minority rights as human rights. In the Geneva meeting, some countries, for example Hungary, Sweden and the Netherlands, wanted to make certain a mechanism for the protection of minorities.

In Geneva meeting, four proposals about the mechanism were submitted by several countries, and 14 other proposals were submitted. Although CSCE participating States wanted to clearly establish the direction of minority policy through European Continent, at the meeting they couldn't reach agreement on a final document. So they made a "Report" only. No standards or mechanisms could be decided at the meeting.

Sometimes, that meeting is referred to as a 'failure'. It is true that the meeting didn't result in any document or mechanism which had been hoped for by active countries like Hungary and Sweden. However these mechanisms were taken over by the later CSCE Moscow CHD and Helsinki Summit Meeting.

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