

冷戦期の東西欧州の少数民族問題
—CSCE / OSCE (欧州安全保障協力会議／機構) の
人権レジームにおけるユーゴスラビアの役割—

宮脇 昇

松山大学

広島大学平和科学研究センター客員研究員

**National Minority Issue in the East-West Relations in
Europe in the Cold War Era: The Role of Yugoslavia
in the CSCE/OSCE Human Rights Regime**

Noboru MIYAWAKI

Matsuyama University

Affiliated Researcher, Institute for Peace Science, Hiroshima University

SUMMARY

In the Cold War era the East and West confronted with each other around the human rights principles of the CSCE (the Conference on Security and Cooperation in Europe) regime. But this scheme was not applicable to arguments of national minority issues. This article is an attempt to analyze special role of Yugoslavia in this issue-area.

Yugoslavia continued to try to reach agreements which indicated the rights of national minority as collective rights, but the many states of the CSCE participants, such as France, Greece, the USSR, strongly opposed the proposals. As a result, the

Helsinki Final Act (1975) only gave limited prescription that “persons belonging to” national minorities were approved to have rights, not as collective rights which Yugoslavia required.

But in the development process of the regime (1986-1989) , other countries, such as Canada, submitted proposal on national minority and succeeded in making more comprehensive prescription, without taking account of proposal of Yugoslavia.

It is evident that Yugoslavia contributed to durability of the regime. Ethnic conflicts of the post-Cold War era in Europe shows that foresight of intention of Yugoslavia was true.

はじめに

冷戦後の欧州では OSCE（欧州安全保障協力機構：95年に CSCE から改称）が民族紛争の顕在化とその解決に大きく関わっている。少数民族（national minority）¹⁾の保護に関しては、民族紛争もしくは「エスニック紛争」の顕在化を防止し欧州の平和と安定を確保する観点から OSCE は紛争の予防の一環としてとらえている²⁾。

一方、冷戦期には CSCE の枠組みの中では少数民族問題に対する関心が低かった。その理由は主に次の2つに集約される。

まず、東西両陣営内部でこの問題は双方ともに解決困難な問題として認識されるか放置されるかしていた。即ち、冷戦という状況のもとで、イデオロギー対立、軍事的な緊張と平和への模索、経済発展と経済統合への視点などが対外政策や内政の中で優先された課題だったが、少数民族問題への取り組みについては東西双方の陣営の内部で問題解決が先送りされていたか、問題であるということ自体の認識が退けられ矛盾の綻びが糊塗されることが多かった。例えば、90年代に「エスニック紛争」として顕在化するソ連の多くの民族対立、ハンガリー国外のハンガリー人をめぐる問題、ロマの権利の保護をめぐる問題などの諸問題は社会主義体制のもとで「封印」されている場合が多かった。また、西側においても北アイルランド紛争（イギリス）、バスク民族の独立運動（フランス・スペイン）、コルシカ島の紛争（フランス）、外国人移民をめぐる摩擦（フランス、西ドイツなど）、エスニック紛争として広く捉えられるこれらの問題も冷戦期には問題解決の展望は見えないばかりかますます対立が激化する紛争もみられた。このように東西両陣営ともに内部で紛争や対立を抱えている中では、少数民族問題に関する東西間の交渉は他の課題の後景に退いていった。

第二に、この問題に関して国際連盟以降の欧州の歴史的な経緯を見逃すことはできない。国際連盟時代の東欧諸国の民族問題への取り組みが1920年代後半に至って失敗に終わったことが戦後も大きく影を落としている³⁾。戦後欧州では少数民族保護への国際的な取り組みの契機は冷戦の開始によって失われた。西欧は欧州審議会を通じて個人的権利を基盤とした人権保護体制を構築していったため、集団的権利

に基く少数民族の権利の法的枠組みは冷戦終焉まではあまり整備されなかった。一方ソ連・東欧では、社会主義政権の下で民族の平等というスローガンを掲げ少数民族保護の政策を掲げて宣伝したが、集团的保護の具体化には時間を費やした。したがって戦後欧州は戦間期の少数民族保護体制の総括をすることなく、新しい体制構築の時機を逸するとともに個人的権利の「延長」や社会主義体制の還元の対象となり、少数民族問題は取り残された。

1972年のCSCE準備会議開催に至るまで、このような理由で冷戦期に少数民族問題は欧州で包括的な形で議論されることがなかった。それだけこの問題は冷戦的な性質をもたなかったと見ることもできよう。しかしCSCEが人的側面を重要なバスケット（課題群）として抱え、その中で国境を越えた〈人の移動〉や人的交流の拡大をめざす課題があがったことは、少数民族問題にCSCEが関わりをもつ契機となった。そしてその契機は、冷戦的なパースペクティブではなく「非冷戦的な」パースペクティブによって登場したといえよう。CSCEで初めてこの問題を提案したのは非同盟・中立諸国（N+N諸国）のユーゴスラビアであったことがそれを象徴している。その結果として僅かながらではあるが幾つかの合意もたらされた。冷戦を制度化したともいえるCSCEの中でどのようにして「非冷戦的」な問題が提起されたのか、そしてそこで合意されたことはどのような意義を有しているのだろうか。

本稿では冷戦期の東西関係を制度化したCSCEが、少数民族問題にどのように接近することとなったか、そしてそれに際してこの問題に当初から関心を示してきたユーゴスラビアがどのような役割を果たしたかを分析する⁴⁾。その上で分析方法として国際レジーム論⁵⁾の視点からCSCEにアプローチを行い、この問題領域におけるレジームの形成・定着・発展はどのように進んだのかを分析する。

I. 冷戦期のCSCEレジームと少数民族問題への接近視角

1975年8月のヘルシンキ宣言（欧州の安全保障と協力に関する宣言）によって形成されたCSCE（欧州安全保障協力会議）の人権レジームには、主に3つの下位問題領域として第一バスケットの「第七原則」で合意された人権と基本的自由に関す

る領域、第三バスケット中の〈人の移動〉に関する領域、そして同じく第三バスケットの〈情報の普及〉に関する領域があった。これらの下位問題領域と密接に関わる形で、CSCE では人民の自決権と民族の平等という規範が第一バスケットの第八原則として合意されていた。第八原則は CSCE 参加国が国連憲章の原則にそって民族の平等な権利と自決権を尊重し、また諸民族が外国からの干渉なしに国内的地位と対外的地位を決定する権利を有していることを明記した⁹⁾。

ところが、この第八原則は少数民族を自決権行使の主体としては想定していなかった⁷⁾。そのかわり少数民族に関しては、人権と基本的自由を規定する第七原則に権利の保護が次のように合意されている。「その領域に少数民族が存在する参加国は、これら少数民族に属する人間の法の前の平等に対する権利を尊重し、人権と基本的自由を実際に享受する完全な可能性を彼らに与え、このようにしてこの分野での彼らの正当な利益を守る。」⁸⁾とされ、個人の人権の範疇としての少数民族の権利に言及している。ここで集団的権利としての少数民族の権利の保護ではなく、個人の人権の範疇として規定されていること背景には、先述したように東西両陣営とも国内に少数民族を抱えているからこそこの問題に関して深い取り組みを避けなかったという思惑があった⁹⁾。

またそれに関連して、第三バスケットの「文化的領域における協力と交換」の中の「少数民族ないし地域文化」の項では、「参加国は、少数民族ないし地域文化が種々異なる文化の分野で、諸国間の協力に成しうる貢献を認めて、自国の領土にそのような少数民族ないし文化が存在する場合には、かかる少数民族の正当な利益を考慮してかかる貢献を容易にすることを意図する」とされている¹⁰⁾。

それではこのように周辺に追いやられたこの下位問題領域たる少数民族問題の規範はどのような経過を経て形成され発展したのか。そこで次章の II. では1972年から75年までのレジーム形成過程の分析を行う。ここでは、この領域における各国の提案を中心に各国アクターの行動を分析することによって CSCE 人権レジームの形成においてこの問題領域が果たした機能を明らかにする。次に III. では1975年から85年頃までの定着過程で、1975年に合意された規範がなぜ新たに拡大しなかったか、また合意が遵守されたのか否かを、レジームの〈持続性〉と〈有効性〉という観点から再検証する¹¹⁾。まず〈持続性〉とは、「レジームの原則、規範、ルール、

決定手続きをアクターが利用する度合い」(なかんずくレジームの決定手続きを利用する度合い)であり、一方の有効性とは「レジームの原則、規範、ルール、決定手続きに基づいてアクターが行動する度合い」(なかんずくレジームの原則と規範を履行する度合い)である。つまり、〈持続性〉はレジームの枠内(枠外の行動の影響も含めて)でのレジームの決定手続きにそった外交政策にあらわれ、〈有効性〉はレジームの規範や原則などを各国がどのように履行するかが問題となる¹²⁾。そしてⅣ. では1986年から89年初頭までのレジーム発展過程をⅢと同様な方法で分析する。

II. レジーム形成過程

1973年からのCSCE会議は第1段階(外相会議、ヘルシンキ)、第2段階(実務者協議、ジュネーブ)、第3段階(首脳会議、ヘルシンキ)に分かれる。以下では第1段階と第2段階の過程でこの問題がどのように議論されたかを分析する。なお、第三バスケットの「少数民族」の議論は、1972年に開始されたCSCE準備会議が73年6月に最終的に合意した「ヘルシンキ協議最終勧告」(The Final Recommendations of the Helsinki Consultations; 以下「最終勧告」)の中で既に始まっている。そこでは、少数民族問題への言及に際して文化的領域や教育領域における協力の対象とされることが本会議の議題として合意された。

ここでは、まず先に第七原則に関する議論の進行を分析した後に、それと並行し展開した第三バスケットの議論を分析することとする。

II. 1. 第一バスケットの第七原則の「少数民族」

ヘルシンキにて開催されたCSCE第1段階(73年7月3日から7月7日)では各国から提案がなされた。その各国提案の中で少数民族の権利に言及した内容を有するのは、ユーゴスラヴィアの第一バケットに関する一括提案のみである。ユーゴは、後の第七原則の最後の規定(第四段落)に相当する部分の提案として次のような提案を行った(CSCE/I/28)。

「参加国は民族的，エスニック，言語的マイノリティの利益と自由な発展への権利を尊重し，そのことによって関係諸国間及び諸国民間の更なる友好と協力を促進する」¹³⁾。

この提案は次の CSCE 第 2 段階（73年 9 月18日～75年 7 月21日）に引き継がれる。第 2 段階はジュネーブに場所を移して開催された実務者協議である。各議題別に分かれて開催された委員会のうち，第一バスケットを扱う第一委員会の小委員会では，まずソ連が「概略提案」（general statement）を提出したのに続き¹⁴⁾，各国が合意文書の草案の中心部分についての一括提案を行った。73年 9 月28日，ユーゴの提出した提案「参加国の関係を律する諸原則に関する宣言」（CSCE/II/A/5）もまた後のヘルシンキ宣言につながる内容をもつものであった。

一括提案に引き続き，個々の規定に関する部分提案が各国から十分に出されるようになったのは74年 1 月28日に第一バスケットの10の各原則ごとに各国提案を比較したカタログ（CSCE/II/A/17）が提出されて以降のことである。このカタログでは，少なくとも第七原則に関する限り少数民族の保護に言及しているのはユーゴのみであり，他のソ連，フランス，イギリス，バチカンのどの提案も少数民族のことに言及していない。そもそも第七原則は「思想，良心，宗教もしくは信念の自由を含む人権と基本的自由の尊重」が議題であり，その議題の範疇からすれば少数民族の権利の保護に言及するべきかどうかの合意は導かれにくかった。

その後，1974年に入るとユーゴスラビアは先の提案（CSCE/II/A/5）に追加する意味合いで新しい包括的な提案をいくつか行った。それらの中では参加国は主に次のことを実施することが提案されている¹⁵⁾。

- ・二国間および多国間の双方において，関連する国際的協定による関与を履行するよう企図した国内立法を通じて，また少数民族のアイデンティティを保持し少数民族の「十分な」文化的，経済的，および社会的発展を確実にすることを意図した他の手段を通じて，少数民族の権利を保護しかつ促進する。

- ・少数民族が文化遺産を保持できるようにするとともに，少数民族の言語を用いた十分な情報メディアと学校教育を少数民族の構成員に提供することを保証する。

・多数住民に対して、マイノリティを強制的に同化するような結果に至るいかなる措置も慎む。

折しも、1974年7月にはキプロスのギリシャ系住民側でクーデターが勃発しトルコの軍事介入を招くことになった。このキプロス紛争の影が、ユーゴ提案の前途を遮る形になった。上記のユーゴ提案に関しては、CSCE第2段階を通じて、東西の陣営にかかわりなく多くの国の反対を受けることとなった。一方、当時このユーゴスラビア提案に概ね賛成の意思を示したのは、ソ連、ハンガリー、東独、オーストリア、イタリアであった¹⁶⁾。CSCEに当然にして見受けられた冷戦的な構成は、ことこの問題に関していえば成立しなかった。

賛成国のうちの東側諸国（ソ連、ハンガリー、東独）は少数民族政策が当時曲がりなりにも成功していた諸国であったし、西側のイタリアでは南チロル問題が解決の方向に向かっており、中立ブロックのオーストリア憲法の規定で特定少数言語の保護を保証するなどの政策が続いておりユーゴ提案に賛成しやすかったといえよう。しかし賛成国も全ての文言に賛成したわけではなかった。少数民族という概念が「母国から離れた他国に居住する民族」という意味をもっており、当時増大しつつあったユーゴから西側への季節労働者の問題への対処にも深く関わっていたことは明白である。それに対して、例えば、ソ連は「少数民族」ではなく「エスニック・グループ」を対象にするべきとし、またイタリアなどは宗教的、イデオロギー的な側面を含む全てのマイノリティを対象にするよう求めていた¹⁷⁾。いずれにせよ、マイノリティの定義に関わるこれらの議論は、CSCEが現在もなお少数民族の定義に躊躇していることから分かるように冷戦の文脈に規定されたものでは決してなかった。

一方でこのユーゴ提案に反対の意思を表明したのは、当時国内の少数民族問題の包括的な解決が困難とされていたか、特殊な少数民族政策を有していた諸国が多い。それは、ギリシャ、フランス、ベルギー、ブルガリア、スペイン、ポルトガル、イギリス、ルーマニア、などであった¹⁸⁾。

反対国が反対する理由は、次の点にあった。第一に、権利の集団的性格、即ち少数民族の集団的権利として提案されている点、第二に諸マイノリティの「利益」の

要素に関して、第三にマイノリティを諸国民間の友好の架け橋として位置づけるべきかどうかという問題、であった¹⁹⁾。そもそも、歴史的に国際連盟が少数民族問題に関与したものの結局失敗したという背景は、この提案に対して多くの参加国の姿勢を消極的にさせる理由となっていた²⁰⁾。特にキプロス問題で苦境にあるギリシャは第七原則の文言を審議する第一小委員会での問題に関して当初は審議に入ることさえ拒否していたが、ユーゴ提案に対抗してこの問題に関して次のような文言を含む提案をギリシャは行った。

「参加国は既に二国間条約もしくは国際的な立法により承認されたマイノリティに属する人々の正当な利益を尊重する。」

ギリシャの対抗提案の意図は特定の条約に挙げられたマイノリティ以外の多くのマイノリティをCSCEプロセスの対象から外すことであり、ユーゴ提案をまさしく換骨奪胎しようと企図するものであったが、この提案によって両者を含む各国が合意へ至る道が開かれたともいえよう²¹⁾。というのは、ユーゴ提案に強く反対していたベルギー、フランス、ブルガリア、ルーマニア、スペインはユーゴ提案とギリシャ提案の双方が提出された段階でユーゴ代表と接触することが会議の合意をめざす上で期待されるようになったからである²²⁾。ユーゴとの接触を経た後も、ブルガリアとスペインは少数民族が権利をもつことを示唆するいかなる文章にも反対しており、フランスは「少数民族」ではなく「少数民族に属する人々」という文言でしか妥協する気配はなかった²³⁾。結果的には、74年の10月22日にユーゴ代表が「少数民族に属する人々」という言辞を受け入れて集团的権利としての意味合いを希薄化することに同意した。これによってフランスなどの反対国は基本的にユーゴ提案に同意することができるようになった。先述のユーゴの同意を経て反対国の多くも姿勢を柔軟化させた結果、同年11月6日にはヘルシンキ宣言として結実した第七原則の文言で最終的に同意することが全ての参加国によって合意されるに至った²⁴⁾。

II. 2. 第三バスケットの「少数民族」

第三バスケットの議題設定にあたって、準備会議期間中の1973年5月30日、ユーゴスラヴィアは「教育の分野における協力」に関する修正提案を行った。この提案の中には少数民族の権利の保護という視点が明記されていた。この提案は後に最終勧告の「文化の分野における協力と交換」（第50項）、「教育の分野における協力と交換」（第52項）に下記のように規定されることとなった。

第50項 「委員会／小委員会は文化の分野における協力に関して参加国の役割を考慮し、少数民族と地域文化が上記関連規定の尊重の枠組みの中でなすうる貢献に留意する」

第52項 「委員会／小委員会は教育の分野における協力に関して参加国の役割を考慮し、少数民族と地域文化が上記関連規定の尊重の枠組みの中でなすうる貢献に留意する」

第50項及び52項の交渉は、ユーゴ代表のニニッチ（Nincic）の努力によって合意されるに至った。その際には、このユーゴの修正提案が小委員会での具体的な提案につながることを期待できる段階ではなく、「欧州の現実の側面の一つ、すなわち少数民族の問題を文化領域において斟酌する必要があるからにすぎない」と限定的に言わねばならなかったし、多くの参加国にとってこの文言は実際的というより宣言的な意味をもつものとして解された²⁵⁾。

準備会議終了後、第1段階を経て第2段階においてユーゴスラヴィアは少数民族問題に関して唯一の提案国となった。教育分野における少数民族の位置づけをめぐる課題「少数民族と地域文化」では、ユーゴスラヴィア提案（CSCE/II/K/3: 9 Oct. 1973）に基づいて議論が開始された。この提案は小委員会がとりあげるべき課題を包括したものであったが、その中で少数民族に関する項目(i)は次の通りである。

「(i)少数民族が自らの民族的アイデンティティと文化遺産を保存できるようにするために企図された措置、および、自律的な文化発展への権利の実現の条件の育成、

この権利にはこの目的のための結社の設立の権利と少数民族の慣習を保存する権利を含む。」²⁶⁾

これらのユーゴスラビア提案は、1973年11月に各国提案を比較検討するためのカタログ提案（CSCE/II/K/6）が出された後、第七原則をめぐる議論と同様な経過の中で大きく修正されることになる。例えば、スペインは一連のユーゴ提案に対して「少数民族の存在する場合には」という条件を加える修正を提案した。また少数民族が貢献できる分野の範囲を「全ての」分野ではなく「種々異なる」分野に限定することとも提案された²⁷⁾。その上第三バスケットの議論は〈人の移動〉や〈情報の普及〉に大きく割かれたため文化協力の合意自体が後回しにされ、更にこの少数民族問題の合意は後回しにされていった。

こうして少数民族問題については十分に議論がなされぬままに、第2段階終了の大詰めになった1975年の7月になってフランスが提案（CSCE/II/K 168）を出す。この提案は後のヘルシンキ宣言とほぼ同一の文章をもつ内容であったが、フランス提案では「少数民族もしくは地域文化」が自国の領土内に「存在する」場合にのみ「その構成員の正当な利益を考慮して」「少数民族ないしは地域文化がなす貢献を容易にすることを意図する」²⁸⁾という内容となりユーゴ提案の内容から大幅に後退させられた。CSCEがコンセンサス方式によって意思決定を行うとはいえ、CSCE全体の成功を目前にしてユーゴはフランス提案の内容に合意する形で主張を後退させざるを得なかった。ユーゴスラビアが最後になしえた努力は、フランス提案に対して同日の小委員会の最後の声明においてフランス提案中の「少数民族ないしは地域文化」という文言に「文書の最終版ではアンダーラインを引くかないしは他の文章から印刷上の区別がなされるべきである」と述べその追加措置を合意に持込んだことを更に議事録に明記させたことであった²⁹⁾。

このような経過を経て少数民族に関する協力に関しては、I. で述べたヘルシンキ宣言の第三バスケットの規定として成立するに至った。

以上のようにレジーム形成過程では、最終的には「少数民族の権利」としてではなく個人の人権保護の一環としての少数民族の保護が合意されるにとどまった³⁰⁾。

その一方で、第三バスケットに「諸原則を尊重する枠組みの中で少数民族及び地域文化がなしうる貢献」という文章をつけることによって第三バスケットのこの規定が全ての原則に関係すること、つまり少数民族の問題が欧州の安全保障と協力にとっての重要な問題であることを間接的に提起させるにとどまった³⁰⁾。東西関係のレベルでは議論することが困難な問題がN+N諸国のユーゴスラヴィアによって提案されたことと、CSCEがN+N諸国主導による成果ではなく東西デタントの成果として開始されたことを考慮するならば、デタントが捨象していた課題を具体化することのできたアクターはやはり東西デタントの構図からやや遠い位置にあったアクターであったといえよう。

III. レジーム定着過程

1977年から78年のベオグラード再検討会議、そして1980年から83年のマドリッド再検討会議では、第七原則に関しては多くの声明や提案を通じて東側の人権問題への非難と改善を西側が求める一方で、西側に対して東側がデタントの精神を理由に反論するなど東西の論戦が激しさを増した。N+N諸国は東西両陣営の軍事的緊張のただ中に位置しているという状況から、第1バスケットのCBM（信頼醸成措置）の創成を優先課題として提案した。したがって、N+N諸国の中に位置するユーゴスラヴィアが東西双方から反発をもたらす少数民族問題に関して新たな提案をしたりイニシアチブをとることに際しての障壁が大きかった。しかも、ユーゴスラヴィアはベオグラード再検討会議のホスト国でもあった。

そのような状況にもかかわらず、ユーゴスラヴィアは声明や提案の中で少数民族問題への言及を重ねた。まず、再検討会議冒頭のユーゴスラヴィア演説の中でユーゴ代表は、ヘルシンキ会議の際にユーゴが少数民族問題に十分な注意を一貫して捧げてきた理由を、ユーゴ国内で「民族もしくは民族性 (nationality) が同時に全ての自由の条件となっている」ことを挙げて少数民族問題を基本的自由の基盤として強調した³¹⁾。提案では、ヘルシンキ宣言の履行の確保に関する提案の中で「ユーゴスラヴィア代表は、ベオグラード会議において参加国が少数民族に関してヘルシンキ宣言で確認された義務を再確認しその履行の努力を強化する準備を表明するべ

きであることを考慮している」³²⁾として、少数民族に関する規定の履行を参加国に求めた。

しかし、このようなユーゴスラヴィアの試みは先述した状況の中で埋没せざるを得なかった。最終文書採択の可能性を少しでも高めるために、ユーゴスラヴィアを含むN+N諸国のベオグラード再検討会議最終文書案では少数民族への言及は省かれた³³⁾。結果的に東西対立が激しかったことやN+N諸国の仲介が功を奏さなかったこともあり、最終文書は極めて短い文章となって具体的な成果もないまま会議は閉幕した。

次の再検討会議はマドリッドで1980年から83年にかけて開催された。ユーゴが提案したことを受けて、1983年のマドリッド最終文書では、第七原則の修正として次のような合意がなされた。

参加国は「少数民族に属する人々の権利の尊重と実際に享有することを確かなものにする」とともにヘルシンキ宣言で提示された「この正当な利益を保護すること」において「安定的な進捗の重要性を強調」するとした³⁴⁾。ヘルシンキ宣言と比較するならば、ヘルシンキ宣言の第七原則の「その領域に少数民族が存在する」という隠れた安全条項が撤廃されたとともに、「安定的な進捗」という言葉を挿入することによって各国の少数民族保護努力は限定的なものとして解釈されるのを許容するものであった³⁵⁾。したがって、マドリッド文書を評価するならば少数民族問題に関してヘルシンキ宣言に比べて規範が深化したとはいえない。

マドリッドで開催が合意されたオタワ人権専門家会議（1985年）では、少数民族問題に関してルーマニアとブルガリアが特に批判の対象となった。ブルガリアの場合、84年末からブルガリア政府のトルコ系住民に対する同化政策が大規模に行われていたことが批判されている³⁶⁾。規範作成を求める提案としては、ユーゴスラヴィアは少数民族とエスニック・グループに関する提案をそれぞれ行った。この時もまたブルガリアなどの抵抗が予想されたが、今度はユーゴ提案を希薄化した内容の提案がトルコによって提出された。このトルコ提案はブルガリア国内のトルコ系住民への同化政策が進行する中で提起されたものであるが、集団的権利に基づいた内容ではなかった（少数民族に属する人々の権利）。しかし注目すべき点はこのトルコ提案には西独とオランダが名を連ねたことである³⁷⁾。最終文書自体は採択されな

かったもののこのように少数民族問題は西側にも強く意識される課題となった。

翌年のベルン人的接触専門家会議では、ユーゴスラビアが少数民族に属する人民に関する提案を行った³⁸⁾。しかし西側からもカナダ、西独、オランダが〈人的接触〉の中で少数民族問題に言及する提案を出した。それに対して「人的接触到少数民族の問題は含まれない」としてルーマニアがソ連の支援を受けてこれらの案に積極的に反対した³⁹⁾。ベルンでもオタワ会議と同様最終文書の採択には至らなかったものの、少数民族問題は確実にCSCEの中でユーゴ一国のイニシアチブによるものから西側がイニシアチブをとる課題となり始めていった。

IV. レジーム発展過程

1986年から89年まで開催されたウィーン再検討会議の時期はレジームが発展する過程といえる。この時期にはソ連の外交の転換や東側ブロックの結束が緩和したこともあって多くの画期的な提案がなされ、1989年のウィーン最終文書によってCSCEは規範、原則、意思決定手続きの面で大きく変化した。

さて、ウィーンでは少数民族問題は主要な問題の一つとして議論されるようになった。その変化の背景には、特にハンガリー・ルーマニア間のハンガリー系住民の処遇の問題、ブルガリア国内のトルコ系住民に対する弾圧が顕在化していたことが挙げられる⁴⁰⁾。このように少数民族問題が広く顕在化しつつある時期にあって、カナダを中心に少数民族問題に関する提案がユーゴよりも先になされた。カナダなど9ヵ国提案は少数民族の集団的権利を認めたものではなかったが、それに属する個人々の権利をより包括的に保護することを意図していたが、それ以上にこの9ヵ国には東側も含まれていたことは注目に値する⁴¹⁾。それまで少数民族問題の提案のイニシアチブをとりつづけていたユーゴスラビアも87年2月に提案（CSCE/WT/46）を行った。その内容は以下の通りである。

「参加国は少数民族が生存の権利を有しており、その自然的、文化的、言語的、および他の性格を促進することを尊重し、少数民族の数にかかわらず、その人口の連想に係りして十分な平等性を享有することを尊重する」⁴²⁾

ウィーン再検討会議では提案パターンとしては東側ブロックの統一性は崩壊しつつあった。このユーゴ提案に、国外のハンガリー人問題に大いに関心をもつハンガリーが共同提案国として半月後に加わった⁴³⁾。ユーゴの少数民族提案の原案に共同提案国が現れたのは CSCE 史上初めてである。

更にユーゴは「少数民族に関する調査報告」を提出した (CSCE/WT/47)。この「調査報告」はこれまでの CSCE プロセスで少数民族にどのように言及し履行されてきたかを総括するものであった。この報告によれば、「第七原則は少数民族に属する人の権利の保護の基本的規範を提供して」⁴⁴⁾きたが、これらの規範にもかかわらず現実の少数民族をめぐる状況は「重大な困難に直面して」いる。中には「以前には法的に少数民族として認められていたにもかかわらず存在しないと宣言されたり、多数住民に同化されたりした」場合もある⁴⁵⁾。したがってウィーン再検討会議では少数民族問題に関してより特別な規定をおかねばならないと締めくくっている⁴⁶⁾。

以前の再検討会議とは違い、少数民族問題の重要性は広く共通に認識されるようになった。カナダなど 9 ヶ国提案の包括的ではあるが集団的権利を否定した内容はユーゴ提案に比べて合意形成が容易であった。ソ連・東欧諸国内での民族対立の進行と東側ブロックの提案パターンの変化はカナダ案への賛同を集めた。これらの動きに対して問題解決の方法を権利付与にではなく同化に求められてきたという状況にあったところの少数民族、つまりマケドニア人、ハンガリー人、トルコ人を国内に抱えるギリシャ、ルーマニア、ブルガリアはカナダ案の内容を弱めることに腐心した。しかしその動きにユーゴスラビアとハンガリーが強く抵抗したため、妥協の産物としてカナダ案が最終文書の基軸をなすこととなった⁴⁷⁾。

結果的にウィーン最終文書 (89年 1 月) では、「少数民族の」エスニック的、文化的、言語的、宗教的アイデンティティの促進 (19項)、「少数民族に属する人々」が〈人的接触〉において他の人々と同等な地位を有すること、母語で情報を普及すること、子供へアイデンティティを伝達できること (それぞれ 31項、45項、68項) が認められ、少数民族に関する規範はかなり拡大することとなった。この中で 19 項の少数民族 (に属する人々ではない) のアイデンティティが認められたことは少数民族の集団的性格に基いた規定を回避してきた CSCE プロセスにおいて画

期的なことであり、また他の項目もその実現には各国の国内政治の状況からすれば困難が予想されるがゆえに重要な項目であったと評価される。

おわりに

これまでみてきたように、レジームの形成過程と定着過程の前半（マドリッド再検討会議まで）にはユーゴスラビアがこの問題において単独でイニシアチブをとってきたが、他のアクターの抵抗に遭い当初の意図はあまり実現しなかった。〈有効性〉の面では、レジームの形成、定着過程では現実の少数民族問題の状況への対策や批判は隠蔽されたり優先されずに終始していた。先述したウィーン再検討会議でのユーゴの「調査報告」に現れているように事態はむしろ悪化していた。このような意味ではレジームの〈有効性〉は低まった面もあった。

しかし、レジームの定着過程の後半（オタワ会議以降）から発展過程に至る期間には、西側アクターやハンガリーが共同提案を行うなどして少数民族問題は、多くが個人的権利に基づく形ではあるがレジームの規範としてより広く合意された。この規範の発展の背景としては、形成過程で唯一ユーゴスラビアがこの問題を提案し幾許ながらもヘルシンキ宣言に合意をもたらし、定着過程でこの問題を喚起しつづけたことが、この問題の枠組みを維持させることになりウィーンでの規範拡大に直接に繋がっていることも評価される。したがってユーゴスラビアがレジームの〈持続性〉を高めたことがこの問題領域におけるレジームの発展を支えたといえる。逆に、レジームの〈有効性〉は形成過程以降発展過程に至るまであまり好転していなかったが、その放置された状況が皮肉なことにレジームの規範が発展させる必要を生んだと推測される。

それでは、ウィーン以前の CSCE レジームが少数民族問題の解決の処方箋を提示することができなかったのはなぜであろうか。その原因を国家アクターの〈接続性〉への不関与という面で考えれば、CSCE レジームの中で全体として主導的役割を果たした米ソ両大国がこの問題領域において主導権を概ね放棄したことである。確かに、アメリカは集団的権利よりも個人的権利に基盤をおいた人権の尊重という立場を強く有しているという背景を有しており、ソ連もまた少数民族という概念を

必要以上に CSCE に持込むことには懐疑的であった。しかし冷戦後の米ロ両国は自国以外の欧州の少数民族問題に多くの関心を払っている。ユーゴが主張していた通り、民族間の平等や権利の保護は全ての自由の前提でありそれゆえに欧州のありうべき安定に役立つことが示されている。冷戦期においては確かに CSCE の中では少数民族問題は周遍的な課題でしかなかったため米ソ両国の関心を向かわせるには不十分な課題であったかもしれない。しかしアメリカ議会の欧州安全保障協力委員会では少数民族問題に関して公聴会が開催され政府も CSCE で東側の民族問題を指摘するなど、この分野における関心がなかったというわけではないことは明らかである⁴⁸⁾。アクター以外に理由を挙げるとすれば、CSCE が冷戦の枠組みから生まれたレジームであり、脱冷戦を志向することがもしアクターによって奨励されたとしても脱冷戦・非冷戦的な課題の交渉には CSCE は不向きであったというレジーム自体の性格の限界を指摘することもできる。もちろん、当時 CSCE 以外に現実に機能する東西欧州間のレジームは存在していなかったのであるが。

ウィーン文書以降、CSCE / OSCE の参加国内では飛躍的に民族紛争が増大し内戦に至る事例も生じた。その後、かつてのユーゴ提案の内容に接近した形で CSCE / OSCE は多くの規範に合意した。「先見」をもったユーゴ提案の内容は冷戦終結という東西関係の課題よりも少なくとも優先はされなかったのである。

註

- 1) 「少数民族」とは本稿では national minority を指す。national minority の訳語としては「民族的少数者」の訳が用いられることもあるが、国際連盟の時期の national minority が「少数民族」と訳されることが多いことから、本稿では「少数民族」と訳す。なお、OSCE 関係の邦語文献の多くも「少数民族」の訳を採用している。
- 2) 冷戦後の OSCE と少数民族問題については次のものを参照されたい。西村めぐみ「ヨーロッパ安全保障機構とナショナル・マイノリティー」『国際政経』2号、1997年3月、および拙稿「OSCE の人権レジームの変化—ロマ（ジプシー）の問題領域を中心に—」『松山大学論集』9巻1号、1997年4月、143頁～166頁を参照。
- 3) この点については、次のものを参照。Martin Alexanderson, “The Need for a Generalised Application of the Minorities Regime in Europe,” *Helsinki Monitor*, Vol. 8. No. 4, 1997, pp. 47-58. また国際連盟時代の少数民族問題と OSCE との関連を扱ったものとして次のものを参

照。Sebastian Bartsch, *Minderheitenschutz in der internationalen Politik, Volkerbund und KSZE/OSZE in neuer Perspektive*, Westdeutscher Verlag, 1995.

- 4) 1970年代のユーゴ外交を非同盟運動の観点から分析したものとして、定形衛, 「非同盟とヨーロッパ」【六甲台論集】31巻4号, 1985年, 128頁~144頁。なお本稿の分析に際しては, CSCEの交渉が原則非公開であったため不明であった点を, ここ数年に公開された外交文書を用いることによってより詳細に分析できる環境になったことに大いに助けられた。
- 5) レジーム(国際体制)とは, 「国際関係の所与の問題領域における主体の期待が収斂するような明示的もしくは暗黙の原則・規範・ルール・及び意思決定手続きの総体」(クラズナー)であり, レジーム論を用いることによって国家間関係の制度化の進行するダイナミズムに接近しやすい。Stephan Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, Vol. 36, Spring 1982, p. 185.
- 6) Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe, 1 August 1975, (以下, Final Act of Helsinkiと略記), (a) Declaration on Principles guiding Relations between Participating States, VIII. Equal Rights and Self-determination of Peoples.
- 7) 吉川 元, 『ヨーロッパ安全保障協力会議』三嶺書房, 1994年, 312頁。第八原則の審議過程では, 参加国は参加国の領土保全を脅かさない範囲内でしか自決の原則に合意しなかった。この点について詳しくは, 田畑茂二郎『国際化時代の人権問題』, 岩波書店, 1988年, 367頁~369頁。
- 8) Final Act of Helsinki, Principle VII.
- 9) 吉川 元, 前掲書, 304頁。
- 10) Final Act of Helsinki, Basket III, 3. Co-operation and Exchanges in the Field of Culture, and 4. Co-operation and Exchanges in the Field of Education.
- 11) レジームの〈有効性〉をめぐることは, その一つの源泉としてレジームの「透明性」が分析視角とする研究も提起されている。例えば, Ronald B. Mitchell, "Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes," *International Studies Quarterly*, Vol. 42. No. 1, 1998, pp. 109-130
- 12) レジームの〈持続性〉と〈有効性〉の概念を事例に適用した例としては, 拙稿「CSCE人権レジームの形成と発展(1)~(4)」【早稲田政治公法研究】四七号, 四八号, 五〇号, 五二号, を参照。
- 13) CSCE/I/28, Helsinki, 6 July 1973.
- 14) CSCE/II/A/1
- 15) CSCE/II/CJ/17, 1 May 1974. などユーゴの幾つかの提案を参照。
- 16) Alexis Heraclides, *Security and Co-operation in Europe, Human Dimension, 1972-92*, Frank Cass, 1993, p. 29.
- 17) *Report on a Negotiation, Helsinki-Geneva-Helsinki 1972-1975*, ed. by Luigi Vittorio Ferraris, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, 1979. p. 136.
- 18) Heraclides, *op. cit.*, p. 29.
- 19) *Ibid.*, p. 30.

- 20) Victor-Yves Ghebali, *La diplomatie de la détente: la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, Bruylant, 1989, p. 88.
- 21) Ferraris, *op. cit.*, p. 136.
- 22) *Ibid.*
- 23) これについては、イギリスのジュネーブ CSCE 会議代表からキャラハン（後の首相）への電文にその模様と当時の状況が詳細に記されている。No. 964 Telegraphic [WDW 1/4], Mr. Hildyard (UKMIS Geneva) to Mr. Challaighan, (Priority. Confidential,) Geneva, 2 November 1974, in ed. by G. Bennett and k. A. Hamilton, *Foreign and Commonwelath Office, Documents on British Policy Overseas, Series III, Vol. II, "The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-75,"* Stationery Office, 1997, p. 345.
- 24) Ferraris, *op. cit.*, p. 138. ギリシャは最後まで「正当な利益」という文言の撤廃に固執していたが断念した。A. Heraclides, *The CSCE and Minorities, The Negotiations behind the Commitments, 1972-1992, Helsinki Monitor*, Vol. 3, No. 3, 1992, p. 6.
- 25) Ferraris, *op. cit.*, p. 63. この段階でユーゴ提案の最低を推進したのはイタリアであり、懐疑的だったのは西ドイツであった。
- 26) CSCE/II/K/3, 9 Oct. 1973, para. (j).
- 27) Ghebali, *op. cit.*, p. 351. note. 3.
- 28) CSCE/II/K/168, 3 Jul. 1975.
- 29) Committee III / K. Sub-Committee, 10. Journal no. 183. また、その直前には、フランス提案が一旦「暫定的に」登録されたことを確認する声明をユーゴスラビアは行い、その旨議事録 (journal) に明記させることができた。Committee III / K. Sub-Committee, 10. Journal no. 182.
- 30) Heraclides, *op. cit.*, p. 4.
- 31) CSCE/BM/VR. 1, Belgrade, 4 Oct. 1977.
- 32) CSCE/BM/47, 8 Nov. 1977.
- 33) CSCE/BM/65, 7 Dec. 1977.
- 34) Concluding Document of the Madrid Meeting 1980. Principles, para. 15.
- 35) なお、Heraclides は、少数民族に関するこの修正は第七原則に関しての問題であり、第三バスケットに関しては言及されていないことへの注意を喚起している。Heraclides, *op. cit.*, note 76 (p. 194) 参照。
- 36) Ghebali, *op. cit.*, p. 110. なお、ウィーン再検討会議の前の少数民族問題にやや関連する CSCE の会議としては 1985 年 11 月から開催されたブダペスト文化フォーラムが挙げられる。ここでは、ルーマニアのトランシルバニア地方におけるハンガリー人の問題、キプロスの状況、ブルガリアのトルコ系住民の問題が西側によって提起された。例えば、アメリカはルーマニア国内のハンガリー人作家の境遇について提起している。From AMEMBASSY Budapest to SECSTATE WASHDC, UNCLAS BUDAPSEST 9699 (imcoming telegram), U. S. Department of State, 19 Nov. 1985.
- 37) Heraclides, *Helsinki Monitor*, p. 7.

- 38) CSCE/BME. 49.
- 39) Heraclides, *Helsinki Monitor*, p. 7.
- 40) Ghebali, *op. cit.*, p. 118, note. 2.
- 41) CSCE/WT/27. この提案参加国は、カナダの他に、ベルギー、西独、オランダ、ノルウェー、アメリカ、ハンガリー、オーストリア、スウェーデンであり東西中立諸国横断的な提案国であった（ウィーン以降はこのようなパターンが顕著である）。
- 42) CSCE/WT/46, 13 Feb. 1987.
- 43) CSCE/WT/46, Add. 1, 3 March 1987.
- 44) CSCE/WT/47, Working Paper on National Minority, by Yugoslavia Delegation, para. 3.
- 45) *Ibid.*, para. 6.
- 46) *Ibid.*, para. 9.
- 47) Stefan Lehne, *The Vienna Meeting of the CSCE, 1986-1989*, Westview Press, 1991, pp. 159.
- 48) Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, the 100th Congress, May 5, 1987, in ed. by Igor I. kavass, *Human Rights, the Helsinki Accords, and the United States*, Series 3, Book 13, 1994.

(本稿は1998年度松山大学特別研究助成金による研究成果の一部である。また本稿執筆にあたっては OSCE のプラハ事務局およびブダペストの Open Society Archives で調査活動を行い文献入手に際して特別に協力を得ることができた。この場を借りてお礼申し上げたい。)