

## 《書評》

## 玉井雅隆著『CSCE 少数民族高等弁務官と平和創造』

(国際書院, 2014年7月、325頁)

臼井 実稲子

周知のように、ヨーロッパには安全保障に関する機構が重層的に存在し、地域の安定化を図ってきた。その中であって、1975年に設立された全欧安保協力会議（CSCE : Conference on Security and Co-operation in Europe）は、経済から人権に至るまでの包括的な分野を対象とし、ヨーロッパ全体の信頼醸成に寄与してきた。冷戦後、1992年7月のCSCE ヘルシンキ首脳会議において、域内の安定を追及する枠組みとして、紛争予防、危機管理、紛争解決のため、CSCEの機能強化が合意された。1995年1月に欧州安保協力機構（OSCE : Organization for Security and Co-operation in Europe）として機構化された後は、予防外交や非強制的手段を基本とした活動を行ってきた。中心的活動である選挙支援・選挙監視任務等により、欧州安保においてその存在感は強まっている。

本書のタイトルにある、少数民族高等弁務官（High Commissioner on National Minorities）職は1992年に新設され、爾来、少数民族問題をめぐる紛争を未然に防止するため、早期警告を発出するとともに、関係当事者に対して助言、勧告を行うなどの役割を担っている。初代弁務官にはオランダの元外相ストールが就任し、現在では第4代目となるトルス前フィンランド移民問題相が2013年8月よりその任に当たっている。

本書は、少数民族高等弁務官職の新設がCSCEにおいて決定するまでの過程を分析し、国際レジーム論を用いて、ヨーロッパにおけるナショナル・マイノリティに関する規範の変容を明らかにすることを目的としており、著者

の学位請求論文に加筆修正した著作である。

本書は2部構成になっており、第Ⅰ部「ナショナル・マイノリティと紛争予防」では、当該研究に理論的視座を与えることを目的とし、第Ⅱ部「CSCEにおけるナショナル・マイノリティと少数民族高等弁務官成立過程」では、同過程を具体的に検討している。

以下、章立てに従い、議論を整理する。

序章で著者は、1990年から2009年までの地域別武力紛争発生件数において、ナショナル・マイノリティに起因する武力紛争がヨーロッパで減少し、とくに中東欧諸国が安定化した要因として、少数民族高等弁務官の活動は無視できないと指摘する。初代弁務官が「静かな外交」と評した少数民族高等弁務官の活動の成果を強調している。

第Ⅰ部第1章ナショナル・マイノリティと国際社会では、ナショナル・マイノリティの定義をめぐる議論、自決権との関係、そしてマイノリティの国際社会における位相の変容を検討している。ナショナル・マイノリティ問題を考察する際に、他国に血縁上の母国が存在し続けている「ナショナル・マイノリティ」を先住民族や移民労働者などのマイノリティから分離して捉えるマイノリティ紛争研究者ガーの定義を援用し、ナショナル・マイノリティを以下のように定義している。すなわち、「同族が隣接した国家（血縁上の母国）を有しているが、彼らが現在居住している国家における現時点での少数派である、政治的自立性を有した歴史を持つ、国家に跨る集団」とする。

第1章ではさらに、国際連盟、国際連合、国際司法裁判所、欧州審議会、EU、そしてCSCE/OSCEの諸機関が、ナショナル・マイノリティの権利保護、およびナショナル・マイノリティに起因する紛争にどのような対応を行ってきたかを検討している。第一次世界大戦後に中東欧で成立した国家は、いずれも国内にナショナル・マイノリティを抱える国々であった。これら国内のナショナル・マイノリティの処遇には国際連盟による保障、二国間条約

による保障、平和条約による保障などの様々な保障メカニズムが存在したが、その一部は結果的に機能せず、第二次世界大戦が勃発した。連合国による戦後構想において、ナショナル・マイノリティの位置づけをめぐる議論では、アメリカやフランスの反対により、ナショナル・マイノリティの保護は人権保護にとってかわられた。冷戦下、ナショナル・マイノリティの統一的な議論は行われることは無かった。

マイノリティの権利は政治的自治と文化的自治に大別されるが、ヨーロッパのように多くの国がナショナル・マイノリティの問題を抱えている場合には、政治的自治が分離独立につながる危険性があるため、政治的自治には消極的対応にならざるを得なかった。マイノリティの権利が集団として承認されるべきか、あるいは個人として承認されるべきかが、ナショナル・マイノリティをめぐる諸機関での議論の争点であった。

特筆すべきは、CSCE では、ナショナル・マイノリティの定義に関する議論が 1991 年に開始したが、結局定義しないで終わったという事実である。ナショナル・マイノリティ問題を取り扱う欧州審議会や CSCE/OSCE では、ナショナル・マイノリティは定義の問題でなく、事実上の問題であり、さらに、CSCE/OSCE は実務上において、紛争予防概念と結合することで、定義の必要性を回避することが可能となったと著者は指摘する。

第 2 章「ナショナル・マイノリティ・レジームと規範」では、CSCE 少数民族高等弁務官の成立過程およびヨーロッパにおけるナショナル・マイノリティ政策の変化を追うことで、欧州国際政治の動態を探ることが目的とされ、そのためのツールとして国際レジーム論が用いられている。第二次大戦以降の国際政治においてナショナル・マイノリティの問題は人権領域において扱われてきた。そしてナショナル・マイノリティの問題についての判断は主に規約人権委員会が下してきており、ナショナル・マイノリティ問題は人権レジームとして取り扱うことが妥当であった。しかし、東欧諸国における政治

変動が状況を変えた。東西間での人権観の差異はなくなり、西欧の人権概念はヨーロッパの人権概念へと統一された。そして冷戦後のヨーロッパにおける民族紛争の勃発が、ナショナル・マイノリティ問題を人権の問題でなく、紛争予防の観点からとらえる必要性を生みだし、CSCEにおけるナショナル・マイノリティ問題に関する議論に変化が生じることになる。すなわち、マイノリティ規範と安全保障（紛争予防）規範の接合が可能となり、その結果が少数民族高等弁務官職の新設であったと著者は分析する。

第Ⅱ部では、CSCEにおけるナショナル・マイノリティ問題がどのように変容し、少数民族高等弁務官設置に至ったのかを明らかにしている。その際、ナショナル・マイノリティ問題に対するCSCE参加国の言説を軸に、1973年から1992年を4期に分けている。すなわち、第1期が1973年のジュネーブ交渉から1989年のウィーン再検討会議に至る期間、第2期が1990年のコペンハーゲン人的側面会議からパリ首脳会議、第3期は1991年のジュネーブ少数民族専門家会議からモスクワ人的側面会議、第4期がプラハ閣僚級理事会以降となっている。

オランダが推進したナショナル・マイノリティに対する特別職設置案は、イギリス・アメリカなどからの反対があったにもかかわらず、ヘルシンキ文書に少数民族高等弁務官設置が記載されることになった。オランダの提案はマイノリティ規範でなく、安全保障規範の観点からの提案であったことが、その成功要因とする。その他の要因として、在外ロシア人問題と国内のマイノリティ問題を抱えていたロシアが、ワルシャワ条約機構解体後の自国を含めた全欧規模の安全保障に関してCSCEに期待を寄せていたこと、マイノリティの集団的権利承認を問題にしていなかったこと、中東欧諸国がECやNATO加盟を目的としており、外交上西側協調路線であったこと、ユーゴスラビア紛争が全欧規模の安全を脅かすという認識が存在していたこと、そして介入の被対象国になりうる諸国がCSCEの参加資格を停止されているこ

とを著者は挙げている。

終章では、第Ⅱ部を踏まえて、少数民族高等弁務官成立過程の1期から4期をレジーム論の観点から分析し、とくにレジームの基盤となる規範の形成と接合、規範意識の変容を中心に、再度議論を展開している。最後に、少数民族高等弁務官職の今後について触れ、ヨーロッパにおける新しいマイノリティである移民労働者への対処の必要を挙げている。

本書で取り上げられている少数民族高等弁務官、そしてその成立過程について、CSCE/OSCEのこれまでの研究では光があてられることはなく、体系的に扱う研究は存在しなかった。また、CSCEのマイノリティ政策に関してこのように詳細な検討をおこなった研究もないという点で、欧州安全保障研究のみならず、当該分野の研究において必読の書といえよう。著者が2007年にOSCEの現地調査員としてプラハに赴いた折入手したと思われる、OSCEの6か国語（英語、フランス語、ドイツ語、イタリア語、スペイン語、ロシア語）の資料を丹念に分析していることがうかがわれる。もちろん、一次資料のみならず、日本を含めた各国の研究論文も網羅しており、研究の質を高める一因となっている。

さらに、分析枠組みとして、国際レジーム論に依拠しつつも、それのみにとどまらない独自性があり、また、マイノリティ保護枠組みに関して、CSCEのみならず、EUや欧州審議会など他のアクターも視野に入れて研究を行っている点も評価されよう。

敢えて、著者に求めるならば、第Ⅰ部第1章第3節の欧州国際政治におけるナショナル・マイノリティ保護枠組みについては、戦間期に同様の枠組みが存在していたことがあり、その点も含めて今後は、より歴史的視野を広げた研究を期待したい。また著者が終章で述べているように、EUおよび欧州審議会におけるナショナル・マイノリティの位相についての研究も期待したい。さらに、評者の関心から、2014年のロシアによるクリミア半島の併合を

はじめとするウクライナ問題に対する OSCE 少数民族高等弁務官の対応についての著作も期待するところである。

(臼井 実穂子 駒沢女子大学人文学部教授)