

少数民族保護規範の受容とその影響 — 旧ユーゴスラヴィア諸国における履行と内面化の過程を例として —

中内 政貴

はじめに

ボスニア・ヘルツェゴヴィナ（以降ボスニアと略記）における武力紛争が終結して20年が経過しようとしている。この間、旧ユーゴスラヴィア地域では、コソヴォとマケドニアにおいて武力紛争が発生したが、いずれも和平が成立し今まで武力紛争の再発はみられていない。この3カ国の紛争後の政治体制にはいくつかの共通する特徴が存在する。本稿で注目するのは第一に、紛争の解決策として少数民族を保護する制度が幅広く導入された点である。第二に、和平の実現と履行にあたって国際社会が多大な介入を行ってきた点であり、そして第三に、紛争後比較的長い年月が経過しても国際社会による介入から抜け出せていないという点である。

少数民族保護は、特に冷戦後に制度化・法化の度合いを強めてきた国際規範であるが、この規範には、規範の受容を迫る国際アクターの側が、民族を当事者とする武力紛争を防ぐ目的を持って働きかけるという特徴が存在している。旧ユーゴスラヴィア諸国においては、一見すると現地アクターも少数民族保護規範を受け入れ、国内制度化を経て徹底して履行されているのであるが、少なくとも自律的には紛争の防止という目的は達せられていない。そこで本稿は、ボスニアとマケドニアにおける規範の履行と内面化の過程を検証し、このギャップが生じる理由を明らかにすることを試みる。

もともと、悲惨な民族紛争を経験した国に対して、適切な解決策が存在する保証などどこにもない。現在も行方不明になったままの人が多数おり、戦争犯罪容疑者の裁判も終結しない状況下では民族間の和解が容易ではないことは確かである。10年や20年という歳月は暴力や「民族浄化」などの記憶がぬぐい去られるにはあまりにも短いかもしれない。それでも、こうした紛争の爪痕に今日の状況の原因をすべて帰することはできない。個人レベルでは民族間の境界線をまたいだ交流は多数起こっており、穏健派政治勢力もある程度の支持を得ている。また、こうした説明では、本稿で扱うマケドニアの例のように、比較的暴力の度合いが低く、かつ和平体制の構築が順調に進んできたにもかかわらず民族間の対立が続いている理由を明確に説明できない。

この点、旧ユーゴの事例を扱う先行研究においては、紛争後の国内制度の問題点を指摘するものが多い。特にボスニアについては、和平合意によってもたらされた過度に分権的な政治制度が問題の一因となっていることが指摘される¹⁾。少数民族保護の一環でもある民族別の権力分有制度が民族アイデンティティを固定化させ、権力を既得権益化してしまい、民族間の対立がいつまでも継続する原因となっているとする説明であり、多くの選挙

において民族主義政党の優位が続き、また当初は穏健派と目された政治家ですら民族主義のレトリックを用いるようになる背景の説明として強い説得力を持つ^②。ただし、制度面のみを問題の原因と考えることもできない。コソヴォやマケドニアでは、ボスニアの事例をふまえて分権の度合いを低下させた和平体制がとられてきたが、やはり民族間の関係には多くの問題が残っている。だとすれば、むしろ、問題は制度や履行そのものよりも、そこに至る経緯や当事者の示す言動といったところにあるのではないだろうか。

本稿で注目するのは、少数民族保護規範が紛争当事者によって十分に内面化されないまま形式的な受容にとどまっている可能性である。以下、第一節では、制度化・法化された国際規範が伝播していく際に、利益とコストの計算に基づいた合理的な判断によって受容が起こる可能性について考察し、本稿の分析枠組みを示す。これに沿って第二節においては、少数民族保護がいかなる性質をもつ国際規範であるのかを検討し、国際的には制度化・法化が進展したものの、正当性の点で問題を抱えており、紛争後の国に対しては国際アクターが利益誘導によって導入を図っている面が強いことを示す。第三節では、事例研究として、少数民族保護規範がボスニアおよびマケドニアにおいてどのような影響を与えてきたのかを検討する。最終的に指摘されるのは、少数民族保護規範は、その制度化・法化と国際アクターの関与によって対象国での制度化や履行が促進されてきたものの、現地アクターによる内面化が伴っていないために意図された規範の目的には寄与していないという点である。

1. 規範の制度化・法化と受容過程への影響

(1) 規範の強度・広がりとは制度化・法化

国際規範の有力な定義として「一定のアイデンティティを共有するアクター間に成立する適切な行為の標準」や^③、「義務感や従うべきとの感覚を伴って行動を規定するルール・標準・原則など」とするものが挙げられる^④。重要なのは、多くの定義において行為主体の意識のあり方が重視されている点である。すなわち規範はアクターの内面に主観的に存在するものである。だが、当該規範がどの程度アクター間で適切な行為の標準となり、どの程度義務感や従うべきとの感覚が抱かれているのかを計ることは困難である。

規範を可視化し、履行や受容のプロセスを客観的に検証可能なものにするうえで、規範が制度化・法化されることが不可欠である。制度化 (institutionalization) は、一般に国際規範が登場して国際法や国際機関において反映される過程を指し^⑤、法化 (legalization) は、制度化の特定の形態であり、拘束・精度・委任の次元において、国際規範が機能を高める現象とされる^⑥。国際条約の締結、その履行を監視する仕組みや、違反に対する訴訟や制裁の仕組みの構築などが法化の典型的な形であろう。国家をはじめとするアクターが制度化・法化された規範に加入したり制度的な手続きを受け入れたりする

ことで、そのアクターが当該規範に拘束されていることが客観的にも確認できるようになる。

ただし、注意しなければならないのは、制度化・法化の程度は、必ずしも規範の発展や受容度合いをそのまま示すとは限らないということである。一般には、規範の当事者が抱く義務感が強かつ幅広いアクターに受容されているほど規範の制度化・法化が起こり易く、逆に規範の制度化・法化が起こるほど当事者の義務感は強まり、より幅広いアクターに受け入れられていくと考えられる。しかしながら、規範の強度や広がり、制度化・法化とはいつもこのような単純な関係にあるわけではない。たとえば、大矢根（2013）が明らかにしたのは、WTO という形で高度に制度化・法化された自由貿易規範がもたらしたのが、規範を内面化せずに「ルールはルールだから」という消極的な理由で履行を受け入れるアクターの姿であり、さらなる制度化・法化が停滞する状況であった⁷⁾。

(2) 規範の内面化と受容

ここで内面化（internalization）とは、アクターが規範の価値を認め、適切な基準とみなして、それに従うべきとの義務感を持つことそのものであるが、制度化・法化が進んだ国際規範であっても、個々のアクターによる内面化の度合いは当事者の言動から推し量るしかない。特に、政治指導者から規範に明示的に反対するような言動がみられるか否か⁸⁾、そうした言動に対して市民が支持を与えるか否かが重要な判断基準となる。和平合意の受け入れ時や国内での制度化・履行時、あるいは選挙などがこれらを量る機会を提供する。

本来、規範の受容はアクターの中で規範の内面化が起こり、後に制度面に従うようになるという順で起こると考えられる。しかし、制度化・法化によって規範が明示的に示されることは、形式としてのみ規範を受容することを可能にする。規範を内面化はしていないものの条約には加入するといった行動であり、そもそも規範を履行する意思すら持たない場合すらあり得る。典型的な例として、欧州安全保障協力会議（CSCE）における人権規範の存在が挙げられるだろう。1975年のヘルシンキ最終文書の起草過程において、西側諸国から人権尊重を東西間の原則に組み入れることを求められた東側諸国は、引き換えとして領土不可侵や内政不干渉の原則への西側の同意を得ることで、人権規範を受け入れたのである⁹⁾。同文書の採択時点では、東側は人権規範を守る意図はほとんど持っていなかったことが指摘されている¹⁰⁾。

このCSCE人権規範の例に明らかなように、形式的な受容が起こるのは、アクターが受容の利益とコストを計算して合理的に判断する場合であると考えられる。規範の履行は、規範を奉じる他アクターとの関係改善や、これらからの経済援助といった直接的な利益をもたらす面が存在する。ただし、規範を履行することは自らの行動が拘束されることを意味するほか、異なる規範を奉じる他アクターとの関係が悪化するなどのコストも避けられない。一方で、受容しないことにも評判の低下や規範を奉じるアクターからの制裁などのコストが発生しかねない。特に制度化・法化された規範については、条約への加入／不加

入といった形で規範の受容／不受容が明示的に示されるため、利益やコストが発生する可能性は高まると考えられる。

先行研究においても、国際規範が受容される過程の、特に最初の段階において、このような合理的な利害計算に基づく形式的な受容が発生し易いことが指摘されている。リッセとシッキングが提唱したスパイラル・モデルによる規範の受容では、当初の段階では利害計算に基づく「戦術的な同意」が中心となり、その後野党勢力や非政府組織（NGO）などの働きによって徐々に規範が内面化されて、最終的には国内での制度化が起こるという社会化（socialization）の過程が示されている⁽¹¹⁾。上記のCSCEの人権規範が後に徐々に東側諸国で効力を発揮するようになったのは、まさにこうした事例と考えられる⁽¹²⁾。しかしながら、その後のソ連の後継諸国では、パリ憲章等のさらなるCSCE人権規範に参加しながらも、その履行状況が芳しくない事例が相次いでおり、真に規範が受容されたとはいいい難い面が残る。またリッセとシッキングのモデルも同書の事例研究部分では各国の事情を考慮に入れた形へと修正されているように、規範の受容は常に一直線で進むわけではない⁽¹³⁾。そこには、当該規範の受容／不受容がもたらす利益とコストに加えて、国際規範自体がどこまで普遍的な性格を確立しており、それまでの現地の法的・社会的な状況と当該規範がどれほど合致したものであるかという意味での正当性（legitimacy）による影響などを考慮する必要がある。

③ 本稿の分析枠組み

ここでは、あるアクターが国際規範の受容を迫られる際に、対象にとっての規範の正当性と受容に伴う利益・コストとの関係から起こり易い内面化と履行のパターンを、4つにわけてとらえておきたい。①当事者にとっての規範の正当性が高く、かつ規範の受容がもたらす利益がコストを上回る場合には、規範の受容が進みやすいと考えられる。仮に内面化が進む前であっても、利益を誘因として履行が進展する可能性は高く、追って内面化が進むと考えられる。②当事者にとっての規範の正当性が高いものの、規範の受容がもたらす利益がコストを上回らない場合には、受容は内面化の進展に伴って起こると考えられる。長期的には内面化が起こる可能性は高いが、仮に内面化が起こらない場合には履行が進展する可能性は低いとみられる。③当事者にとっての規範の正当性が低いものの、規範の受容がもたらす利益がコストを上回る場合には、形式上の受容が起こりやすいと考えられる。利益を目的として履行が進展する可能性は中程度であるが、履行過程において抵抗が大きくなる局面も増え、内面化が起こる可能性は低いとみられる。④当事者にとっての規範の正当性が低く、かつ規範の受容がもたらす利益がコストを上回らない場合には、受容への抵抗が起こり、履行が進展する可能性も内面化が進展する可能性も低いとみられる。

以上、制度化・法化が進展した規範をアクターが受容する過程での履行と内面化の傾向を示した。次節では、この枠組みに照らして、少数民族保護規範がいかなる性格を有する規範であるのかを考察する。

表：規範の正当性と受容の利益・コスト関係が新規受容国アクターに与える影響

		受容の利益とコストの関係	
		利益>コスト	利益≤コスト
規範の正当性	高	①規範の受容 履行の可能性：高 内面化の可能性：高	②内面化につれて受容 履行の可能性：中 内面化の可能性：高
	低	③形式的な受容 履行の可能性：高 内面化の可能性：低	④受容への抵抗 履行の可能性：低 内面化の可能性：低

2. 少数民族保護規範の性質と受容

ここまで少数民族保護規範と呼んできたものは、実際にはいくつもの規範の集合体 (collection of norms) である⁽¹⁴⁾。それぞれの規範によって制度化・法化や普遍性・正当性に差異があるため、以下では、差別の禁止、積極的差別是正、民族間権力分有の三つの主要な規範に分類して検討することとしたい。

(1) 差別禁止規範

差別の禁止は、古くはウェストファリア条約の時代から幾度も制度化・法化が試みられてきた⁽¹⁵⁾。画期的であったのは、第一次世界大戦後に、少数民族に対して、生命と自由の保護、信教の自由、国籍取得の権利、法の下での平等、母語の使用、団体の設立の自由などを幅広く認める諸条約が締結されたことである⁽¹⁶⁾。ただし、これらの条約は新独立諸国側や敗戦国のみ少数民族の保護を求める片務的なものにとどまり、連合側諸国は義務を負わなかったことには注意する必要がある⁽¹⁷⁾。アクター間に不平等が生じることは規範の普遍性・正当性を大きく損なうと考えられるからである。

こうした不平等性が解消されたのは第二次世界大戦後のことである。1966年に採択された「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(自由権規約)と1965年に採択された「あらゆる形態の人種差別撤廃に関する国際条約」(人種差別撤廃条約)によって、差別禁止規範は世界中の国家を当事者として、制度化・法化が達成されたといえよう。自由権規約は、締約国に対して、「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、民族的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等によるいかなる差別」を否定し、すべての個人の権利を尊重し確保することを求める(第2条)。人種差別撤廃条約は、「人種、皮膚の色、世系又は民族的若しくは種族的出身に基づくあらゆる区別、排除、制限又は優先」(第1条第1項)の撤廃を求める。普遍性の高い条約として制度化・法化されたことは、

新たにこの規範を受容する国にとっての正当性を高め、さらなる伝播をもたらしてきたと考えられる。

(2) 積極的差別是正規範

ただし、差別の禁止だけでは少数民族の救済には不十分である。明白な差別が存在しなくても少数民族は多数派よりも不利な立場におかれ、同化を迫られやすいからである。したがって、少数民族の保護のためには、差別の禁止にとどまらず積極的に差別を是正し、結果の平等までも担保するような規範が必要とされるのである。自由権規約では、特に少数者について「種族的、宗教的又は言語的少数者が存在する国において、当該少数者に属する者は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利を否定されない」ことが規定されている(第27条)。消極的な表現ではあるが、ここにおいて少数者は、自己の文化、宗教、言語を守ることをも権利として認定されている。また人種差別撤廃条約では「締約国は、状況により正当とされる場合には、特定の人種の集団又はこれに属する個人に対し人権及び基本的自由の十分かつ平等な享有を保障するため、社会的、経済的、文化的その他の分野において、当該人種の集団又は個人の適切な発展及び保護を確保するための特別かつ具体的な措置をとる」(第2条第2項)としており、積極的差別是正が求められている。ただし同項には「この措置は、いかなる場合においても、その目的が達成された後、その結果として、異なる人種の集団に対して不平等な又は別個の権利を維持することとなってはならない」(第2条第2項)との規定があり、例外的に認められるものとされている。

このような規定には、法化に際してのアクターの規範意識が如実に表れている。たとえば、当時、資本主義諸国は普遍的な個人の権利に重点を置き、少数民族保護についてはいずれ同化されるまでの間の過渡期的な措置と見なしていた¹⁸⁾。そのような中で、積極的な差別の是正に踏み込む規範を求めたのが東側の諸国であったことは特筆しておかなければならない。共産主義においては、民族別の連邦制をとることで、民族アイデンティティの維持と発展を促しつつ、普遍的な理念によって民族対立が乗り越えられて国家が維持されると考えられ、実際に分権的な制度が導入されたのである¹⁹⁾。

だが、冷戦終結と旧東側諸国における新国家樹立の動きに直面して、この構図が逆転して、西側が旧東側諸国に対して少数民族の保護を働きかける動きが起こり、制度化・法化と旧東側諸国の参加という形で、規範の伝播が起こってきた。特に、欧州審議会(CoE)において採択された少数民族保護枠組み条約(FCNM)は、初めて法的拘束力をもって差別の是正を義務づける条約であり、締約国は「経済的、社会的、政治的及び文化的的生活において、少数民族に属する者と多数派民族に属する者の完全かつ実効的な平等を促進する目的で適当な措置をとる」ことを義務づけられる(第4条第2項)。さらに、同条約の履行は欧州審議会閣僚委員会の監視下に置かれ(第24条第1項)、全ての締約国は、欧州審議会事務総長に対して定期的及び閣僚委員会の要請によって少数民族保護の実施状況につ

いて報告する義務を負う（第 25 条第 1 項）。また欧州審議会内に諮問委員会が設けられ、同委員会が定期的に現地調査を行い、NGO などを含めあらゆる情報源から情報を収集し、違反がみられる場合は公にこれの改善を要求し、深刻な違反に対して発動されるメカニズムも備えられている。FCNM において履行監視や違反への対処の仕組みが整えられことで、積極的差別是正規範の制度化・法化は大きく進展したといえる。

ただし、積極的差別是正は普遍性や正当性の点で十分に確立された規範となったとはいえない。FCNM においても、採択過程では多くの国から反対や異論がみられ、現在も欧州審議会加盟国のうち 8 カ国が同条約に未加入のままとなっており⁽²⁰⁾、結局少数民族の定義も確立されず、保護対象などについて留保を付す国も多い。

(3) 民族間の権力分有規範

さらに踏み込んで少数民族の保護を求めるのが、民族間で権力を分有する規範であり、オランダ出身の政治学者アーレント・レイプハルト（Arend Lijphart）が具体的な政策を提唱したことで知られる。レイプハルトは、民族をはじめとする集団のアイデンティティの強さや政治的動員力を前提に、こうした集団が複数存在する社会を垂直的な亀裂によって分断された多元社会ととらえた。その上でレイプハルトは、多元社会に安定をもたらすための政治システムとして、主要な全ての区画の政治指導者による大連立政権や、相互拒否権、比例制、区画の自治と連邦制を導入することを提唱した⁽²¹⁾。これらは、いずれも少数者を含めた国内の集団が意思決定に公平に参加することを確保し、区画間で権力を分有することを目的とするものである。

レイプハルトによる定義ほど徹底したものではなくとも、民族別の自治、連邦制などは幅広く行われており、これらが一定の規範を形成していると捉えることは可能である。特に紛争を経験した国においては、何らかの形で集団間の権力分有措置が導入される事例は増えている。ただし、その方法は様々であり、権力分有を規定する国際条約等も締結されておらず、制度化・法化が進んだ規範であるとまではいえない。あくまでアドホックな実践が積み重なりつつある段階であり、普遍性や正当性の点でも高いとはいえないのが現状である。

(4) 少数民族保護規範の受容と紛争防止

以上、少数民族保護規範を形作る規範のうち、主要な規範である差別禁止、積極的差別是正、民族間の権力分有の三つの規範について制度化・法化の過程を検討してきた。少数民族保護規範は、これらのほかにも、ジェノサイド禁止規範や、様々な人権規範、民族自決規範といった規範や規範集合体が重なり合い、ときに対立しあいながら形成されていると考えられる。

ただ、少数民族保護規範は実際上、受容へのハードルが極めて高い規範である。特に第一次世界大戦後や冷戦後のように、帝国や連邦国家から独立を果たして、多数派民族を中

心とする国民国家形成が進められている中では、少数民族はしばしば国家や国民の統一を阻害する要素とみなされがちである。しかも、当該国の住民もアイデンティティによって分裂している中では、政治勢力は同じ民族の有権者のみに目を向けがちであり、リッセとシッキングが提示したような国内からの社会化圧力も起こりにくいと考えられる。

だが、困難でありながらも、第一次世界大戦後の少数民族保護条約や、FCNM や CSCE が設立した少数民族高等弁務官 (HCNM) など、こうした移行期にこそ少数民族保護規範の制度化・法化が進められ、新独立国に対して受容が迫られてきた。それは、国際アクターの側が、単に少数民族を守ることだけではなく、紛争を防止して新国家を含む国際関係を安定させる目的をこの規範に盛り込んでいるからである⁽²²⁾。冷戦後の欧州の例では、欧州共同体 (EC) が、連邦国家からの独立を承認する条件の一つとして少数民族保護を求めたのに続き、1993年に示された欧州連合 (EU) 加盟の条件の一つにも少数民族を含む人権の保護を確保する制度の確立が挙げられ、経済援助においても少数民族保護が援助の可否を判断する条件の一つとして用いられた。北大西洋条約機構 (NATO) においても、新規加盟希望国に対しては、近隣諸国との民族問題の平和的解決が条件として課された。FCNM に旧東側の国の多くが短期間で加入したことも、明文での独自の人権規範を持たない EU や NATO が同条約を判断の基準として援用していたことが作用していたと考えられる。

しかしながら、こうした働きかけは、利益・コストの計算に影響を与えて、合理的判断による規範の履行を促す効果は期待できるとしても、現地アクターの側で少数民族保護が正当性の高い規範となっていなければ、内面化は望めないと考えられる。次節では少数民族保護規範がボスニアおよびマケドニアにおいてどのように受容され、どこに問題が存在しているのかを検討しよう。

3. 旧ユーゴ諸国における少数民族保護規範の履行と内面化

第二次世界大戦後に建国されたユーゴスラヴィア社会主義連邦共和国においては、民族別の連邦制がとられ、ユーゴは、少数民族保護規範を国際社会においてリードする存在を自任していた。それでも、クロアチア人がクロアチア共和国の権限の拡大を求めて大規模なデモ行動を起こし、またアルバニア人がコソヴォ自治州の共和国への昇格を求めるなど、国内で少数派の立場にある民族からは繰り返し不満の声が上がってきた。一方で、最大の民族集団であるセルビア人からも、民族別連邦制によってセルビア人居住地区が分断され犠牲になっているとの認識も表明された。民族的な動きには弾圧が加えられる一方で、1974年には、連邦構成共和国の権限をさらに拡大し、自治州にも共和国並の権限を与える憲法が導入され、ユーゴは国家連合に近い形となった。

1980年代末に共産主義体制が揺らぐと、各共和国における国民国家形成の動きが活発化した。1991年から始まる旧ユーゴ諸国の一連の紛争は、歴史上の民族対立の再燃として

とらえられることが多いが、共産主義体制という拠り所を失った人たちにとって、階級形成闘争と評される社会秩序の再編の中で頼れるのは帰属する民族集団しかなく、政治勢力によって否応なく動員されていったと考えられる⁽²³⁾。その中で旧ユーゴ時代の仕組みは徹底して否定されるようになり、それぞれの民族集団が自分たちの領土を確保・拡大することが最優先され衝突は激化していった。それでも、国際アクターが紛争に介入した結果、解決策として、差別禁止規範はもちろん、積極的差別是正や民族間の権力分有までもが導入された。もちろん、和平合意に署名したのは紛争当事者であり、合意に体现された少数民族保護規範は現地アクターに受容された形にはなっている。だが、そこには規範の履行と内面化との間に大きなギャップが存在したのである。以下、政治指導者の言動に表れる規範の内面化の度合いに着目して、このギャップが生じた経緯を検討する。

(1) ボスニア・ヘルツェゴヴィナ

(a) 事例概要

単独で人口過半数を占める民族集団が存在しないボスニア・ヘルツェゴヴィナ共和国では、1990年の初の複数政党制による選挙後もムスリム人・セルビア人・クロアチア人の主要3民族による連立政権が誕生し、民族間のバランスを保とうとする動きが見られた。しかし隣国のクロアチア共和国の独立をめぐるクロアチア対セルビア人の構図での紛争が激化する中、ボスニアでもムスリム人とクロアチア人が旧ユーゴからの独立運動を主導し、独立に反対するセルビア人がボスニアからの独立を目指す形で紛争が発生した。3年半に及んだ紛争では3民族が、それぞれの支配地域で他民族を追放したり殺害したりする、いわゆる民族浄化が行われた。旧ユーゴ連邦軍の助勢を受けて戦闘ではセルビア人勢力が優位に立ったが、国際アクターがムスリム人勢力・クロアチア人勢力を擁護する形で介入を行い、NATOによるセルビア人勢力への空爆と米国の仲介を経て3勢力が和平合意（ Dayton合意）を受諾した。

これによってボスニアは、セルビア人を中心とするセルビア人共和国（RS）とムスリム人とクロアチア人を中心とするボスニア・ヘルツェゴヴィナ連邦という二つの国家構成単位（エンティティ）から成る国家となった。政治制度は主要3民族間での権力分有を基本とし、各エンティティが国家に近い権限をもつものとされた。主要3民族には、民族の死活的な利益に関する決定に対して拒否権が与えられたが、この乱発によって国家レベルでの意思決定が著しく阻害されるようになったため、近年のボスニアでは徐々に中央集権化が図られる方向にある。EUを中心に国際アクターの側でも、エンティティレベルから中央政府レベルへと権限を委譲する方向へ方針が変更されてきている。その中心的な動きが2005-2006年に行なわれた警察および軍隊に関する権限のエンティティから中央政府への委譲である。

(b) 受容過程に関する考察

ボスニアでは、複雑な民族構成ゆえに、民族間で権力を分有する仕組みが紛争前から模索されてきたが、それが崩壊して紛争となるや、各民族勢力が支配地域を広げようとする領土争いが展開し、異なる民族の住民は保護どころか追放や殺害の対象とされた。デイトン合意以前の和平交渉では EU や国連によって民族別の領域分割を基本とする和平案が提示されていたが、軍事的に優勢なセルビア人勢力が国家の統一にこだわるムスリム人勢力によって拒否されることが常であった。だが米国主導での NATO による空爆を受けてセルビア人勢力はデイトン合意を受け入れざるを得なくなり、また領域分割を強く否定していたムスリム人勢力も、国際アクターの支援やクロアチア人勢力との連合なしでは軍事的な勝利は望めないため、セルビア人勢力に大幅な領域的自治を与える同合意を受諾せざるを得なかったのである。すなわち、紛争当事者のいずれの側においても、民族間で権力を分有する規範的な意識は存在せず、和平合意による権力分有の導入はほぼ全面的に国際アクターによって強制されたものといえる。

和平後の体制についても、当初は NATO が大規模な軍事部隊を駐留させ、かつ国際社会の代表とされる上級代表に強大な権限を与えることで、デイトン合意の内容が強制されてきた。しかし、現地アクターの側は、それぞれに和平体制に対して強い疑問を示してきた。セルビア人側では、自分たちだけが民族自決の権利を認められなかったという不公平感が強く、高度の自治を享受していても常に現状に対する不満が表明され、ことあるごとに独立という選択肢が言及されてきた⁽²⁴⁾。ムスリム人（独立後はボシュニャク人と呼称）側では、ボスニアの現状はセルビア人勢力による民族浄化の追認であるとの見方が一般的であり、2008年にはボシュニャク人有権者選出のシライジッチ大統領が、RSはジェノサイドに対する報賞であり廃止すべきであると述べている⁽²⁵⁾。こうした言動は、それぞれの民族集団内で有権者を引きつけているとみられ、選挙になると民族的な主張が声高に叫ばれる傾向が存在している。すなわち、デイトン合意によって導入された権力分有による少数民族保護規範は現地アクターによって内面化されておらず、国際アクターによる強制がこの規範の履行を担保する決定的な要因であると考えられるのである。

一方で、近年の中央集権化の動きも EU を中心とする国際アクターによって推進されてきた。特に警察の統一はセルビア人共和国側の強い反対を受けながらも、EUはこの改革をボスニアの EU 加盟に向けた安定化連合協定締結の条件とするなど、国際アクターによる強制によって実現した側面が強い。これは当初デイトン合意で想定された和平体制からは明らかな変化であり、国際アクターの側でも少数民族保護規範に対する迷いが存在することを露呈し、現地アクターにとっての規範の正当性はいつそう低下したと考えられる。

(2) マケドニア

(a) 事例概要

マケドニアの事例はボスニアとは異なり、独立当初から紛争時まで少数民族保護規範が

履行されてきたという特徴を持つ。1990年代としては唯一旧ユーゴから平和裏に独立を果たしたマケドニアは、多数派のマケドニア人の政党が、総人口の21.0%を占めるアルバニア人の政党を連立政権のパートナーに組み入れ、閣僚ポストも分配するなどの措置をとり、国際アクターからはマケドニアを称賛する声が続いた⁽²⁶⁾。ただし、実態では少数民族が被差別的な立場に置かれており、これを将来の不安定化要因として懸念する見方もあった⁽²⁷⁾。実際に、アルバニア語による高等教育を求めて非合法的に作られた大学を政府が警察部隊を送って閉鎖したり、またアルバニア人住民の多い自治体が掲揚したアルバニア国旗を政府が強制的に取り除いたりする事件も発生した。

コソヴォ紛争が1999年に終結すると、マケドニアにおけるアルバニア人問題が焦点となり、2001年にアルバニア人武装組織とマケドニア政府との間で小規模な紛争が発生した。アルバニア人武装組織側は、アルバニア人の地位の改善を要求し、NATOおよびEUを中心とする国際アクターによる仲介を経て同要求に沿った形での和平合意（オフリド合意）が締結された。同合意では、詳細な少数民族保護措置が規定され、アルバニア語の公用語化や、事実上の相互拒否権となる議会における二重多数決制度が憲法に組み入れられた。

また、明示的なルールにはなっていないものの、少数民族の政党のうち最大の議席を得た政党が、多数派民族政党との連立政権に招かれ閣僚ポストを得ることが慣例となっている。紛争後は、アルバニア人武装勢力を母体に結成された「統合のための民主同盟（DUI）」党が一貫してアルバニア系で最大の議席を獲得しており、政権に参加し続けている。

マケドニア政府はオフリド合意の履行が完了したとして2004年にはEU加盟を申請しているが、民族の人口比に応じた公務員ポストの配分等は現在も進行中である。また、依然としてアルバニア人政党からは、アルバニア人が非差別的な立場に置かれているとして多数派を批判する声があがり続けている。

(b) 受容過程に関する考察

マケドニアにおける少数民族保護規範の履行過程においては、ボスニアの例と比べて国際アクターによる強制の度合いが著しく低いといえる。それでも、独立時には憲法にマケドニア人の国家としての位置づけが明記されるなど、多数派民族を中心とする国民国家化を目指す傾向があったことは明確であり、少数民族保護にあたっては、上記のECの示した独立承認の条件やEU加盟のためのコンディショナリティーが効いていた面は否定できない。また、紛争以前から少数民族の政党を連立政権に加えながらも実態面では彼らの社会的地位が低いままであったことは、多数派民族の側で少数民族保護規範が内面化されていなかったことを示しているといえよう。

紛争時には、国際アクターの仲介過程で少数民族保護を充実させる方向が打ち出された際には、多数派民族の側から強い拒否反応が起こっている。国会議長であったアンドフ（Stojan Andov）は、マケドニアは多民族社会の成功例として賞賛されてきたにもかかわらず

らず、紛争が発生すると突如として国際アクターがマケドニア政府の民族政策を批判するようになったと述べており、多数派民族側が和平合意を国際アクターによる強制の産物とみなしていることをうかがわせる⁽²⁸⁾。

加えて少数民族保護規範が履行される重要な局面では、たびたび多数派側による抵抗が起こっている。典型的な例は、和平合意に基づいた地方自治体再編によって、いくつかの自治体で住民の多数派をアルバニア人が占めることとなった際にみられた。2004年の再編時に当時野党の立場にあった内部マケドニア革命組織・民族統一民主党（VMRO-DPMNE）は、自治体再編反対を唱え、民族主義団体が推進した国民投票に協力したのである。国民投票は米国やEUの強い反対もあって低投票率のために不成立に終わったが、一部の自治体において暫定措置として境界線の変更が停止されてきた。2013年の地方選挙を境にこの措置が解除され、キチェヴォとストゥルガの両自治体で新たにアルバニア人が首長になることが確実視されるようになると、現与党のVMRO-DPMNEは、野党との間で両自治体の選挙における候補者を一本化してアルバニア系候補に対抗しようとした⁽²⁹⁾。2004年の自治体再編法を成立させた現野党の社会民主同盟もこれに応じており、普段は互いを激しく非難しあう多数派の与野党が手を組んで露骨に少数民族側に対抗したことは、少数民族保護規範が多数派側で内面化されていないことを示しているといえよう。

おわりに

以上の検討より、ボスニアおよびマケドニアにおいては、現地アクターの中に少数民族保護規範に明確に反対する言動がみられ、この規範が内面化されていないことが指摘できる。国内制度としての導入や履行自体は進められてきたものの、それは米国、NATO、EUを中心とする国際アクターによる圧力と利益誘導の結果であり、現地アクターは利益とコストに基づく合理的な判断の結果として形式上の受容を行ってきた側面が強い。結果として、民族間の権力分有を含む高い水準の少数民族保護制度が実施されてきたにもかかわらず、民族集団間には強い不信感が残っており、民族間の関係改善にはつながっていない。特にボスニアでは、仮に国際アクターの介入がなくなれば民族自決の主張が強まることが予想され、現在の国家の形が維持されるかどうかすらも不明な状況である。

本稿の問いである、少数民族保護規範が履行されても民族間関係の改善や紛争の防止が達成されていないことの理由の一つも、特に多数派側での内面化が伴っていない点に求めることができよう。複合的で上位の目的を有する規範においては、たとえ履行が進展したとしても、受容のあり方によっては規範の意図した結果に貢献できず、ますます国際アクターへの依存を深めてしまう場合があり得るのである。しかも、こうした例は少数民族保護規範に限らないと考えられる。たとえば他の人権分野の規範や開発援助規範など、アクターに積極的な作為を求めるような規範においては、履行だけではなく内面化の進展があ

り、進んで規範に従う意思が示されてこそ規範の真の目的に資する可能性が高いのではないだろうか。このことは、これまで、どちらかといえば履行の促進が重視されてきた、国際規範の伝播の実践および研究のあり方に修正を加える必要をも示唆している。

《注》

- (1) 例として Sumantra Bose, *Bosnia After Dayton: Nationalist Partition and International Intervention*, (London: Hurst & Company, 2002); 片柳真理「ボスニア・ヘルツェゴヴィナへの復興・開発支援と分断の再生産」『国際政治』第 165 号、2011 年、70-82 頁。特に選挙制度の問題点について久保慶一「デイトン合意後のボスニア・ヘルツェゴヴィナ—紛争後の多民族国家における持続可能な制度の模索」『早稲田政治経済学雑誌』第 377 号、2010 年、21-40 頁。
- (2) 典型的な例として、現在セルビア人民共和国 (RS) 大統領を務めるドディク (Milorad Dodik) が挙げられる。2000 年の RS 大統領選挙で民族主義政党の候補に対抗して 2 位に食い込んだドディクは、米国や EU から穏健派の有力な政治家と目され、2006 年の選挙時には支援を約束された。しかし、ドディクは RS のボスニアからの独立をほめかすようになり、民族主義者とみなされるようになった。Roger D. Petersen, *Western Intervention in the Balkans: The Strategic Use of Emotion in Conflict* (New York: Cambridge University Press, 2011), pp. 303-306.
- (3) Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, vol. 52, no. 4, 1998, pp. 891-893.
- (4) Abram Chayes and Antonia Handler Chayes, "Regime Architecture: Elements and Principles," in Janne E. Nolan, ed., *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century* (Washington D.C.: Brookings, 1994), pp. 65-66.
- (5) Alexander Betts and Phil Orchard, "Introduction: The Normative Institutionalization-Implementation Gap," in Alexander Betts and Phil Orchard, eds., *Implementation and World Politics: How International Norms Change Practice* (Oxford: Oxford University Press, 2014), p. 1.
- (6) Kenneth W. Abbott, et al., "The Concept of Legalization," *International Organization*, vol. 54, no. 3, 2000, pp. 17-35; 大矢根聡「国際規範の法化・遵守連鎖の逆説—WTO における法化の不均衡とその波及効果」『国際法外交雑誌』第 112 巻第 3 号、2013 年、28-31 頁。
- (7) 大矢根、前掲論文。この他に Betts and Orchard, *op. cit.* 所収の各論文を参照。
- (8) 政治指導者が規範を支持する言動を行なうことも判断材料となるが、これは利益を目的としたレトリック上の支持表明にとどまる可能性もある。これに対して規範に反対する言動は、支持獲得のためのレトリックであるとしても、規範に拘束されない意思表示であり、規範が当事者によって内面化されていないことを示す。
- (9) 吉川元『ヨーロッパ安全保障協力会議 (CSCE) —人権の国際化から民主化支援への発展過程の考察』(三嶺書房、1994 年) 第 2 章。
- (10) 宮脇昇『CSCE 人権レジームの研究—「ヘルシンキ宣言」は冷戦を終わらせた』(国際書院、2003 年) 第 1 章、第 2 章。
- (11) Thomas Risse and Kathryn Sikkink, "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction," in Thomas Risse, Stephen C. Ropp and Kathryn Sikkink, eds., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (New York:

Cambridge University Press, 1999), pp. 1-38.

- (12) Sarah B. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network*, (New York: Cambridge University Press, 2011); Daniel C. Thomas, “The Helsinki Accords and Political Change in Eastern Europe” in Thomas Risse et al., eds., *op. cit.*, pp. 205-233.
- (13) Risse, Ropp and Sikkink, eds., *op. cit.*, pp. 2-6.
- (14) フィネモアとシッキングは、規範は行動の一つの標準を定めるものであり、複数の行動のルールが作られ互いに関係することを想定する制度と区別すべきであることを強調している。Finnemore and Sikkink, *op. cit.*, p. 891.
- (15) Jennifer J. Preece, *National Minorities and the European Nation-States System* (Oxford: Oxford University Press, 1998); Jennifer J. Preece, “Minority Rights in Europe: From Westphalia to Helsinki,” *Review of International Studies*, vol. 23, no. 1, pp. 75-92.
- (16) Helmer Rosting, “Protection of Minorities by the League of Nations,” *The American Journal of International Law*, vol. 17, no. 4, 1923, pp. 646-653.
- (17) これらの片務的な条約を結ばされた国の側から、国際連盟に加盟する全ての国が同様の義務を負うことを求める意見が 1919 年の準備会合で述べられている。例として、少数民族保護条約が、一等国家と二等国家を区分しているとのルーマニア代表による批判を参照。League of Nations, “Resolutions and Extracts of the Protection of Linguistic, Racial or Religious Minorities by the League of Nations,” 1929, p. 45.
- (18) 窪誠「マイノリティと国際法」吉川元、加藤普章編『マイノリティの国際政治学』(有信堂高文社、2000年)、183頁。
- (19) こうした政策がとられた背景として以下を参照。テリー・マーチン(半谷史郎監修、荒井幸康他訳)『アフターマティヴ・アクションの帝国—ソ連の民族とナショナリズム、1923年~1939年』(明石書店、2011年)、特に第一章。
- (20) Council of Europe, “Geographical Reach of the FCNM,” http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_MapMinorities_bil.pdf (2015年9月25日アクセス)
- (21) Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, (New Haven: Yale University Press, 1977), pp. 16-24.
- (22) HCNM は人権を目的とする機関ではなく、明確に紛争予防のための機関に位置付けられている。HCNM に関しては玉井雅隆『CSCE 少数民族高等弁務官と平和創造』(国際書院、2014年)、特に第6章を参照。ただし、実際には少数民族保護と紛争防止との因果関係は決して明確ではない。少数民族に対する抑圧の存在が民族間関係を悪化させ、国内の不安定化をもたらしやすいことは確かであるとしても、中には合理的判断として分離独立や紛争化を選択する当事者が存在するかもしれないし、保護を行なうとしても、領域的自治のような方策はかえって少数民族の独立への欲求を高めるとする研究も存在する。そのような研究の例として Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict* (New York: W. W. Norton & Company, 2000).
- (23) 岩田昌征、『ユーゴスラヴィア—衝突する歴史と抗争する文明』(NTT出版、1994年)。
- (24) Maja Zuvela, “Biggest Serb Party in Bosnia Threatens 2018 Secession,” *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/2015/04/25/us-bosnia-serbs-secession-idUSKBN0NG0NB20150425> (2015年9月25日アクセス)
- (25) Doga Ulas Eralp, *Politics of the European Union in Bosnia-Herzegovina: Between Conflict and*

Democracy, (Lanham: Lexington Books, 2012), p. 21.

(26) Susan L. Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War* (Washington D.C.: The Brookings Institute, 1995), p. 33.

(27) Human Rights Watch/Helsinki, *A Threat to "Stability": Human Rights Violations in Macedonia* (Helsinki: Human Rights Watch/Helsinki, 1996).

(28) Elizabeth Pond, *Endgame in the Balkans: Regime Change, European Style*, (Washington D.C.: Brookings Institution, 2006), p. 173.

(29) OSCE/ODIHR, "International Election Observation Mission

The former Yugoslav Republic of Macedonia – Municipal Elections, 24 March 2013," pp. 4-5. また、両自治体をめぐっては、国外在住の有権者に投票させるために、マケドニア系・アルバニア系の双方が航空便やバス便をチャーターして、これら有権者の移動に供したとされる。結果として、各陣営の得票率はほぼ有権者の民族別比率に応じたものとなり、両自治体でアルバニア人首長が誕生した。

(中内 政貴 大阪大学大学院国際公共政策研究科准教授)