

特集3

マイノリティの保護をめぐる欧州安全保障協力機構および 欧州審議会の動向ならびに日本の課題について

窪 誠

はじめに^①

欧州安全保障協力会議（C S C E）は、第二次世界大戦後の「東西に分断されたヨーロッパの共存関係の原則と協力関係の枠組みを確立する会議」である。一九九〇年、C S C Eは、コペンハーゲン文書を採択する。その第四章はマイノリティ保護のプログラムを規定する。従来マイノリティ問題は、国内問題とされ、他国が介入することは許されなかった。ところが、同文書において、参加国は「ナショナルマイノリティに属する者の権利を普遍的に承認された人権の一部として尊重することが、参加国の平和、正義、安定および民主主義のための本質的な要素であることを再確認」する^②。これによって、それまで国内問題とされていたマイノリティ問題は、普遍

的人権の一部として承認されることによって、国際問題となったのである。一九九〇年一月一九―二一日、C S C Eパリサミットは、一九九一年七月一九日ジュネーブで予定されているナショナルマイノリティに関するC S C E専門家会合（以下ジュネーブ会合）に欧州審議会を招待することに合意し、審議会のC S C Eへの貢献を促す。

「われわれは人権促進、民主主義の原則、法の支配、ならびに、文化協力の発展に対する欧州審議会の大いなる貢献を認める。…われわれはまた、欧州審議会がその経験を進んでC S C Eのために役立てることを歓迎する。」^③

一方、欧州審議会は、欧州人権条約をはじめとして、欧州における国際的人権保障発展の中心的役割を担っている^④。先の招待を受けた欧州審議会事務総長は、ジュネーブ会合において、マイノリティ保護への欧州審議会の

関わり方を、規範設定活動と信頼醸成措置活動として位置付ける。民族紛争をきっかけにマイノリティ保護は、コペンハーゲン文書において普遍的人権として位置づけられた。その後、C S C E (一九九五年一月一日より、欧州安全保障協力機構 (O S C E) と改名) および欧州審議会において、マイノリティ保護のプログラムはどのように発展しているのか。そのおおまかな見取り図を描くことにより、欧州におけるマイノリティ保護の動向を明らかにするとともに、そこから日本がマイノリティ問題に取り組むべき課題を提示するのが本稿の目的である。

一 欧州安全保障協力機構

ナショナルマイノリティに関する高等弁務官

ナショナルマイノリティに関する高等弁務官 (以下、高等弁務官) は、一九九二年七月のC S C E ヘルシンキフォローアップ会議において設置が決定された (ヘルシンキ決定第二章)。同年一二月、オランダの元外務大臣マックス・ファン・デル・ストール氏が高等弁務官に任命され、一九九三年一月には、オランダのハーグに事務所が

設置された。一九九五年一二月ブタペストにおけるO S C E 外相会議は、さらに三年間同氏の任期延長を決定した。同ヘルシンキ決定は高等弁務官の任務を、「可能な限り早い段階における紛争予防の一装置」と位置付けている。高等弁務官は、マイノリティ問題に関わる緊張拡大防止とともに、それが不可能な場合、O S C E に警戒を促すという「二重の任務」を負っている。よって、高等弁務官にとってマイノリティ問題はまずもって政治問題である。マイノリティ問題の政治的性格と人権との関わりを高等弁務官は、以下のように述べている。

「マイノリティに関わる問題はまさにその性格からして高度に政治的な問題なので、まず第一に政治的アプローチが必要とされ、そこに人権および法的考慮が埋め込まなければならない。」

この「政治的アプローチ」は、独立性、公平性、秘密性といった三つの性格によって特徴づけられる。まず、独立性については、高等弁務官はその活動についてかなりの独立性が与えられている。他の機関や関係国の承諾なしにその行動を開始できる。特に、緊急事態などにこの独立性はその重大な意義を発揮する。その一方で、この独立性は、その行動をO S C E の中心機関である常任理事会 (the Permanent Council) に説明する義務を伴っ

ている。さらに、この独立性は、誰がマイノリティかについての判断も含まれる。実際、O S C E には「ナショナルマイノリティとは何か」についての合意が存在しない。ストール高等弁務官は、「あえて言えば、私がマイノリティを知るのは私が見るときである」と述べている。次に公平性について、高等弁務官は紛争予防という観点からマイノリティ問題に関わるので、すべての当事者に対して公平を維持する。つまり、彼は、「マイノリティ保護のための機関でもなければ、マイノリティのために行動する国際オンブズマンでもない」のである。それゆえ、マイノリティに属する個人からの訴えは取り扱わない。また、紛争予防という観点から、最後の秘密性といった性格も導かれる。高等弁務官は、その任務の一般的な説明や関わっている国家についての一般的な説明はするが、具体的な部分については、当事国の同意がない限り、公表しないのである。

高等弁務官の実際の活動については、ストール氏は以下のような三つの見解をまとめている。

まず第一見解として、「マイノリティに属する者の保護は、本質的に、国家およびマジョリティの利益のために考察されねばならない。」第二見解として、「解決はできる限り国家の枠内で追求されねばならない。」このような

二つの見解から、高等弁務官の実際の活動は、国内の立法的、制度的改善に力が注がれている。立法の面では、文化、教育、地域政府といった分野におけるマイノリティのアイデンティティ発展のための立法促進であり、制度面では、インターエスニック会議や円卓会議といったマジョリティ・マイノリティ間の対話促進のための制度設置である。このように、高等弁務官は、マイノリティ問題を基本的に国内問題と見ているのが特徴的である。これをわれわれは国内問題アプローチと呼ぼう。このような態度が次の第三見解に結びつく。「近隣諸国との二カ国間条約によって既存の国境を確認しマイノリティ保護を保障することが有益な場合もある。」婉曲的な言い回しだが、実はこれは、後で触れる二カ国間条約のアプローチを批判しているのである。実際、二カ国間条約アプローチの問題点として高等弁務官は、以下の三点をあげる。二カ国間交渉がむしろ見解の相違を明らかにする恐れ、交渉速度を速めるよう働きかけることが意図に反するものを生み出す恐れ、問題解決は第一に国内で発見されねばならないこと。実際、高等弁務官が関わっている国および地域としては、アルバニア、エストニア、マケドニア、ハンガリー、カザフスタン、キルギスタン、ラトビア、リトアニア、モルダビア、ルーマニア、スロバキア、

ウクライナなどがある。このように高等弁務官はマイノリティ保護を、国内問題として解決しようとしているのである。それでは、高等弁務官が批判する二カ国間条約アプローチとは、どのようなものか。それを見ていこう。

欧州安定化規約

これは、フランスの内閣総理大臣バラデュールの発案によるもので一般にバラデュール案と呼ばれている。一九九三年四月八日、同氏がフランスの下院において発表し、同年六月、欧州連合（EU）の意思決定機関である欧州理事会（コペンハーゲンで開催）において、EUの共通外交安保政策（マストリヒト条約第五章）の「最初の仕事」として提案された。対象は、EUに加盟を希望する中東欧およびバルト諸国である。それらの国々との間のマイノリティと国境の問題を平和の不安定化要因とみなし、これらを除去するために二カ国条約の締結を促進しようというのである。この案は、まず国際会議の開催によって二カ国条約の締結を促し、その後締結された条約をとりまとめて一つの規約とするという一連のプロセスから成り立っている。

この案はさまざまな批判を浴びた。その第一は、この案が二カ国条約の締結に期限を設けていることである。

マイノリティである。このような地域円卓会議を通じて、二カ国間条約の締結が奨励された。そして、わずか一年後の一九九五年三月二〇―二一日、EUの呼びかけによりOSCE五二カ国がパリに集い、欧州安定化規約が採択されたのである。この規約は、原則を規定する宣言、一〇〇あまりの二カ国間条約および政治的宣言のリスト、規約の目的実現のためにEUが支援する措置のリストからなる。しかし、リストが一〇〇あまりの取り決めを記載しているとはいえず、多くは既存の取り決めであり、この枠で締結された条約はきわめて少ない。それもEUのイニシアチブで締結されたかどうかはわからない。よって、欧州安定化規約のプロセスを積極的に評価するかどうかは見解のわかれるところである。この規約は採択まではEUがイニシアチブをとっていたが、その実施監督はOSCEに委ねられている。とはいえ、規約自体は他のOSCEの取り決めと同じく政治的取り決めであり、法的強制力を持たない。もちろん、リストに掲載された個々の二カ国間条約が法的強制力を持つことは言うまでもない。規約自体の実施をOSCEがどのように監督するのか、まだ不明な点も多い。

以上見てきたように、マイノリティ保護の政治的取り組みの裏には、アメリカ、ロシアが大きな力を持つOS

マイノリティ問題や国境画定といった微妙な問題の解決に期限を設けることで、紛争の再発が懸念されたのである。先に見た高等弁務官の二カ国間条約アプローチに対する批判もこの点に向けられていた。批判の第二は、EUの加盟に不平等な条件を課す点であった。現在の加盟国においてすら国境問題やマイノリティ問題がないわけではないのに、中東欧の加盟希望国についてののみそのような条件を課すのは不平等というのである。第三の批判は、他の機関とくにOSCEや欧州理事会との作業の重複である。すでに予防外交の分野で他の機関が取り組んでいることを重複して行う必要性が本当にあるのかという批判である。

このような批判を浴びながらも、規約締結のための出発点である「欧州安定化規約に関する開始会議」が、一九九四年四月二六―二七日パリにおいて開催された。この会議においてEUに加盟希望の九カ国を対象とする二つの地域円卓会議の開催が決定された。一つはバルト四カ国（エストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド）を対象とし、もう一つは中東欧六カ国（ブルガリア、ハンガリー、ポーランド、ルーマニア、スロバキア、チェコ）からなる。前者の中心的課題はロシアマイノリティであり、後者の中心的課題はマジヤール（ハンガリー）

CEに対し、フランスがEUを利用してヘゲモニーを確保しようとする外交戦略が展開されたと言えよう。いざれにせよ、マイノリティの権利を普遍的な人権と位置付けておきながら、その適用をOSCEはバルト諸国および中東欧といった一部の国の国内問題に、バラデュール案は同地域の二カ国間問題に限定しようとしている。マイノリティ問題を普遍的な人権と位置付けることによって「国内問題」の壁を取り払い、マイノリティ問題を国際政治の駒にしている様子が見て取れる。それでは、高等弁務官やバラデュール案のようにマイノリティを紛争原因として扱うのではなく、人権保護自体を主要な活動としている欧州審議会はマイノリティ問題にどのように取り組んでいるのだろうか。

二 欧州審議会

規範設定活動

一九九〇年、欧州審議会の諮問機関である議員総会は、マイノリティの権利に関する勧告一一三四（一九九〇）を採択する。その中でマイノリティの権利に関する最低限の原則の一つとして、欧州人権条約への一般的差別禁

止条項の導入を掲げる。欧州人権条約第一四条は、「この条約に定める権利および自由」の適用に関する平等を規定するのみであり、条約の中に規定されていない権利、たとえば、自己の言語を学ぶ権利などについては適用されないからである。そしてマイノリティの権利保護のための条約または欧州人権条約付属議定書の作成を閣僚委員会に勧告する。さまざまな方面から数多くの、条約案追加議定書案などが提出された。一九九二年、議員総会はマイノリティの権利に関する勧告一七七(一九九二)において、閣僚委員会に対し条約よりも追加議定書の作成を強く勧告する。個人が人権侵害を訴えることのできる議定書の方が、実施方法において勝っているからである。

一方、欧州審議会には、少数言語の保護について、コペンハーゲン文書以前から取り組まれていた規範設定作業があった。欧州審議会の機関であり、地域自治体代表からなる欧州地域当局常設会議(CLRAE)が、「地域言語または少数言語のための欧州憲章」の作成に取り組んでいたのである。この憲章は、一九九二年一月五日フランスのストラスブールにおいて署名開放された²⁸。しかしこれはマイノリティの言語権を保障するものではない。同憲章の説明報告書はこう述べている。「憲

章は地域または少数言語使用者の個人的または集団的権利を確立するものではない。とはいえ、これらの言語の地位に関する締約国の義務および憲章に従って取り入れられることとなる国内立法は、当該共同体およびその構成員個人の状況に明白な影響を及ぼすであろう。」²⁹しかも、憲章の実施については、定期的国家報告制度しか規定されていない(第一五―一七条)。先の議員総会勧告一七七は、この憲章が審議されている段階ですでに以下のように述べていた。「総会はこの案「地域言語または少数言語のための欧州憲章案」にすでに見られる弱点を認識している。しかし、総会は問題を遅延させることは望まないので、閣僚委員会ができるだけ早くその作業を完了し、憲章の迅速な実施を確保するために全力を尽くすよう勧告する。」この憲章の発効には五カ国の批准が必要である(第一九条)。一九九六年九月一六日現在で、フィンランド、ハンガリー、オランダ、ノルウェーの四カ国が批准している。来年には発効が期待されている。

さて、その後議員総会は一九九三年二月一日、勧告二〇一(一九九三)において自ら「ナショナルマイノリティに属する者に関する、人権および基本的自由の保護のための条約追加議定書案(以下「二〇一案」)を提案し、同年一〇月八―九日にウィーンで開催が予定されている

欧州審議会加盟国国家政府首脳サミット(以下ウィーンサミット)における議定書の採択および署名開放を勧告する。二〇一案において、マイノリティは従来のような同化されるべき存在ではなく、そのアイデンティティの発展が認められている。第三条は言う。「一、ナショナルマイノリティに属するすべての者は、自己の意思に反するいかなる同化の試みに服することなく、自己の宗教的、種族的、言語的、およびまたは文化的アイデンティティを、まったく自由に表明し、保持し、発展させる権利を持つ。」これは、CSCCコペンハーゲン文書三二を受けたものであり、国連ナショナルまたは種族的、宗教的および言語的マイノリティに属する者の権利宣言(以下、マイノリティ権利宣言)第一条にも掲げられている。このように、マイノリティの権利保護とは、すでに消極的な「同化からの保護」を越えて、「アイデンティティの発展」に移ったのである。

また第二条は、「ナショナルマイノリティへの所属は、個人の自由選択に属」と規定する。これも、コペンハーゲン文書三二を受けたものである。この所属選択は、権利として規定されているわけではない。しかし、これはマイノリティに属する者にとって、まさに権利として重要であると思われる。先述の一九九一年ジュネーブ会

合の最終文書作成審議において、フランスは以下のような文言を提案した。「すべての種族的、文化的、言語的、宗教的違いが、必ずしもナショナルマイノリティの創設に結びつくわけではない。これに対し、多くの国が反対し、この文言は「ナショナルマイノリティへの所属を選択する個人の自由を制限するものではない」という声明を発した。マイノリティへの所属選択に関するこのような国家介入の危険性については、常設国際司法裁判所も以下のように述べていた。「マイノリティに属するか否かの問題は、事実の問題である。」「公的機関が本人の宣言を審査したり、それに異義を挟んだりするならば、事実上適合しない結果になりやすい。公的機関の確認や異義を禁止することの目的は、マイノリティの決定について新原則を設けたのではなく、専ら確認や異義から起こる不利益を避けるためである。」

このように、マイノリティの所属が個人選択であるというのには、まさに権利としての重要性を持つものといえよう。実際、マイノリティの権利を規定する市民的および政治的権利に関する国際規約第二七条の起草審議において、旧ユーゴスラビアは、この個人選択の自由を含んだ条文を提案していたのである。個人のアイデンティティの発展は、さらに自治権をも含んでいる。第一条は以

下のように規定する。

「ナショナルマイノリティに属する者が多数を占める地域において、これらの者は、特定の歴史のおよび領域的状况に合わせて、かつ、国家の国内法に従って、適切な地方機関または自治機関を得るか、または、特別の地位を得る権利を持つ。」これもコペンハーゲン文書三五を受けたものである。このように一二〇一案は、コペンハーゲン文書における政治的取り決めに法的規範に移し変えようとする意欲的な試みであった。それでは、議員総会が議定書の採択を促したウィーンサミットはこの提案にどのように対応したのだろうか。国家政府首脳も、コペンハーゲン文書における政治的取り決めに法的規範に移し変えることの重要性を確認する。

「コペンハーゲンおよびその他のCSCE文書に含まれているナショナルマイノリティ保護に関する約束を十分に実施する決心をわれわれは確認する。欧州審議会がこれらの政治的約束を可能な限り法的義務に変えていくことに取り組むべきであると、われわれは考える。」ところが規範設定に関する実際の決定は、議員総会の意図に反したものであった。

「——ナショナルマイノリティ保護を確保するため、早急に枠組み条約を作成し、その締約国が尊重を約束する

原則を明らかにする。この文書はまた非加盟国による署名のために開放されるものとする。

——特にナショナルマイノリティに属する者を考慮した個人的権利を保障する規定によって、文化的領域においてヨーロッパ人権条約を補完する議定書の起草作業を開始すること。」「条約よりも議定書」という先に見た議員総会の声を無視し、国家政府首脳は枠組み条約の作成を決定した。また、議定書についても一二〇一案を無視し、対象を「文化的領域」に限定してしまつたのである。この決定を受けて閣僚委員会は、国家代表からなる「ナショナルマイノリティ保護のためのアドホク委員会（CAHMIN）」を設置し、この条約と議定書の作成にあたらせる。まず、前者の枠組み条約から見よう。

枠組み条約は、「ナショナルマイノリティ保護のための枠組み条約（以下、枠組み条約）」として、一九九五年二月一日、署名開放された。ウィーンサミットの決定通り、欧州審議会非加盟国でも、閣僚委員会の招請により署名が可能である（第二七条）。条約発効には、一二カ国の批准が必要である（第二八条）。一九九六年九月二四日現在で、キプロス、ハンガリー、ルーマニア、スロバキア、スペインの五カ国が批准している。枠組み条約は以下の構成からなる。前文。第一節（第一―三条）一般的原则。

第二節（第四―一九条）個別的原则、第三節（第二〇―二三条）解釈適用規定。第四節（第二四―二六条）実施規定。第五節（第二七―三二条）最終規定。その内容は、以下のようなものがあげられている。第四条、平等無差別。第五条一・文化、アイデンティティ、第五条二・強制的同化禁止。第六条、寛容と文化間対話の促進。第七条、集会結社の自由、表現の自由、思想・良心・宗教の自由。第八条、宗教の自由。第九条、メディア。第一〇条、言語。第一一条、名前、地名。第一二条、教育。第一三条、教育施設。第一四条、少数言語教育。第一五条、参加。第一六条、人口構成変更禁止。第一七条、国際交流。

枠組み条約には、一二〇一案が認めていた以下のような権利が欠けている。政党設立権（一二〇一案第六条）。母語を学び、母語で教育を受ける権利（同第八条一）、効果的救済（同第九条）、自治（同第一一条）。さらに、権利としての性格も大変弱い。実体規定の主語は「締約国」であり、それに求められているのは、「必要な場合には」、「適切な措置」を取るといふものが多い。つまり、枠組み条約の権利の多くは、プログラムの性格のものである。条約の国内適用について、枠組み条約前文は、「国内法および適切な政府政策によって、この枠組み条約に明記され

た諸原則を実施することを決心し……と明記する。説明報告書第二九段によると、「最後のセンチメンスの目的は、この枠組み条約の諸規定が直接には適用され得ないことを示すことである。このことは、国際条約の国内法秩序への受容に関する締約国の法律および実行には関わりない。」こうして、ある者が自己の権利を侵害されたと主張したくとも、国内裁判所において枠組み条約を援用することはできない。条約の実施監督についてみると、人権条約に見られるような個人申立は存在せず、国家の義務は事務総長に対する報告のみにとどまっている（第二五条）。さらに、条約実施監督機関が、法的機関ではなく政治機関である閣僚委員会である。第二六条によると、「閣僚委員会は、この枠組み条約に明記された原則を実施するために締約国がとつた措置の妥当性を評価するにあたって、ナショナルマイノリティ保護の分野において能力を認められた委員からなる諮問委員会の補佐を得る。」国家報告もそれに対してなされる閣僚委員会の措置も公表が義務づけられていない。これに対して、議員総会は、一九九五年一月三十一日、勧告一二五五（一九九五）を採択し、枠組み条約の内容と法的性格を批判するとともに、諮問委員会の独立性、実効性、透明性を高めることを勧告した。このように枠組み条約は、欧州人権条約に比し

て法的強制力の弱いものである。

一方、議定書作成について、上述の議員総会勧告二二五五は、一二〇一案に各条文の権利内容を示すタイトルを付して再録し、あらためて議定書採択を促した。ところが、アドホク委員会は、「欧州人権条約の既存の規定が、監督機関の解釈によって、文化的領域における権利の多くをすでに（潜在的に）カバーしている」との見解を明らかにする。これを受けて閣僚委員会は、「現時点では条約内容を実質的に増やすことは不可能」と判断し、一九九六年一月、議定書に関わる作業を一時保留する決定を行う。ただし、作業をまったく放棄したわけではなく、閣僚委員会は、ウィーンサミットの宣言を考慮して、文化的領域およびマイノリティ保護の領域における規範設定の可能性についての検討を継続するよう決定したのである。OSCEや欧州審議会がマイノリティ問題を取り上げざるを得なくなったそもその発端は、特に旧ユーゴスラビアに代表される民族紛争の多発であった。ところが、ウィーンサミットにおいて、議定書作成は文化の問題にすりかえられてしまったのである。こうして、欧州審議会における規範設定作業は、法的規範の作成を目的としつつも、実際には、言語憲章にせよ、枠組み条約にせよ、国家の裁量を大きく認め、個人の権利としての

性格を大きく限定したものに止まっている。それでは、欧州審議会のマイノリティ保護活動のもう一方の柱である信頼醸成措置活動とはどのようなものだろうか。

信頼醸成措置活動

信頼醸成措置とは、もっぱらOSCEの前身であるOSCEで使われていた軍事用語であった。OSCEの専門家である吉川元氏によると、「信頼醸成措置とは、奇襲攻撃や偶発戦争の勃発を阻止するために、軍の移動や軍事演習の事前通告を含む軍事情報の公開、特定の軍事活動の規制、またオプザーバーの相互受け入れや軍事関係者の交流などによる軍事領域での信頼醸成のための措置である。軍事的データの前提条件ともなるこの新しい措置をOSCEの粗上に載せることを提案したのは、もともとNATO諸国であった。」一九八九年に始まる中東欧の共産主義政権の崩壊後、ますますその意義と重要性を増しつつあるOSCEに対して、欧州審議会が規範設定以外の自らの存在意義を主張するために、OSCEが担う軍事面以外の人的分野に「信頼醸成措置」の概念を借用したと考えてよからう。実際、この概念は欧州審議会の固有の歴史に基づいていないため、内容も範囲も大変あいまいであった。ある時は、欧州審議会のマイノリテ

イに関する規範設定活動以外のすべての活動を指すこともあれば、特定のプログラムを指すこともあった。しかし、一九九三年のウィーンサミットにおいて、「人間の寛容と理解増進を目指す信頼醸成措置の作成」が決定され、このための独立した事務局が欧州審議会内に設けられてからは、一応この事務局の担当する活動が信頼醸成措置活動ということになっている。名称も以前は「人間関係における信頼醸成措置」という場合もあったが、現在は「市民社会における信頼醸成措置」と呼ばれている。しかし、概念の明確化は、その対象範囲と内容の限定を伴っていた。欧州審議会事務総長が「規範設定」と「人間関係における信頼醸成措置」という区別を最初に行ったのは、先にふれた一九九一年のナショナルマイノリティに関するCSCEジュネーブ専門家会合であると言われている。そこでは、「人間関係における信頼醸成措置に関する欧州審議会の業績は、加盟国内において、欠乏や社会的排除に見舞われた地域が発生してきたことに対応する中でまず構築されてきた」と述べられ、移民対策、地域自治政府などの例があげられていた。つまり、加盟国全般（当時は主に西欧諸国）におけるマイノリティの問題に取り組んでいたのである。ところが、欧州審議会的一般広報誌の最近の説明では、「これは予防タイプ

の活動、すなわち、より重大な問題を生み出す恐れのある緊張を鎮めることを意図した活動である」とされ、OSCEの予防外交や早期警戒といった軍事的概念にいつそう近づいている。よって、対象地域もかつてのような加盟国一般ではなく、非加盟国も含んだ、いわゆる紛争が予想される地域である。この広報誌は、エストニア、リトアニアにおけるロシア語マイノリティの社会統合のプログラムの例をあげ、「ここに新バルト諸国家の安定の鍵がある」と語る一方、「多くのプログラムがルーマニア、ハンガリー、スロバキアのマイノリティに関わっている」と述べる。

さらに、かつては信頼醸成措置の一部とされていたパイロットプロジェクトが、現在ではむしろ主要な要素となっている。パイロットプロジェクトとは、信頼醸成のためのプロジェクトを当事者から募集し、欧州審議会がこれに財政的技術的援助を行い、その成果を他のプロジェクトに役立てるといふものである。当事者とは、欧州審議会加盟および非加盟国家、地方団体、学校、大学、メディア、NGOなど、そして、事務局自体である。プロジェクトの内容は、多文化学校、権利教育プログラム、言語教育プログラム、独立メディア設立、社会サービス、夏休み多文化キャンプなど多岐にわたる。一九九四年以

来四〇のプロジェクトが実行され、今年に入つて六月まで一三〇件の申請を受け付けている。今年中にさらに二〇件が着手される予定だが、その一方で財政的理由のため二〇件が着手待ちになっている。九六年の予算は、六〇〇万フランスフランであり、これに国家からの寄付金が加わる。このように、マイノリティに関する信頼醸成措置活動は、欧州審議会の補助金行政となつてゐる。欧州審議會は、欧州人権条約への一般的差別禁止条項の導入とコペンハーゲン文書のマイノリティに関する政治的取り決めを普遍的な法的規範とすることを使命としたはずであつた。ところが、言語憲章も枠組み条約も個人が権利侵害を訴える手段を想定しておらず、議定書については文化的領域に限定することでその起草作業を中止してしまつた。信頼醸成措置についても、加盟国全般に対する措置としてではなく、一部の地域における紛争予防のための措置となつてゐる。

おわりに

コペンハーゲン文書において、マイノリティの権利が普遍的な人権の一部とされたことは、普遍的な人権としてのマイノリティの権利発展に大いなる期待を抱かせるもの

審議會への加盟、経済援助などを餌に、自分たちには適用しないマイノリティ保護を中東欧に押しつけるといったやり方が、本当に問題解決になるのだろうか。なるほど、二カ国間条約が採択され、国内立法や制度改善がある程度なされたことは事実である。また、パイロットプロジェクトの申請件数が増加していることも確かである。しかし、問題とされている国がその加盟申請する組織に加盟した後、または、経済的再建をある程度果たした後、マイノリティに対する施策を取りやめ、他の西欧諸国と同じように、同化政策を推進することはありえないだろうか。欧州審議會加盟国であるトルコの弾圧に苦しむクルド人の例は、将来への不安を物語っていないだろうか。マイノリティ保護を政治的駆け引きの道具とするのではなく、その普遍的な人権保障の中に位置付けてゆくことがやはり重要であろう。日本の課題もこの普遍的な人権保障の追求から導かれるように思われる。

国連差別防止マイノリティ保護小委員会の場において、個人のアイデンティティの発展という角度から、普遍的な人権としてマイノリティの権利を検討するよう働きかけるのが望ましいであろう。しかし、議論が単に学者、専門家に止まつてはならないであろう。当事者の参加権が、国連マイノリティ権利宣言(第二条二および三)

であつた。ところが、実際は、マイノリティ問題を国内問題から引き離して国際政治の取引材料とする結果を導いた。国家間ならびに国際組織間のヘゲモニー争いの材料になつたのである。マイノリティ問題をめぐるヘゲモニー争いは、普遍的権利としてマイノリティをいかに保護するかではなく、マイノリティ問題をいかに限定するかであつた。中東欧およびバルト諸国にマイノリティ問題を限定するという地理的限定は共通してゐた。相違点は、どのように限定するかであつた。OSCEは、高等弁務官により国内問題としてに限定した。バラデュール案は、欧州安定化規約により二カ国間問題に限定した。結局、欧州安定化規約はその実施がOSCEに委ねられた。こうして、OSCEのもとで、マイノリティ問題は、中東欧の国内問題または二カ国間問題に限定された。一方、欧州審議會において、規範設定活動は人権の普遍性を掲げる以上、規範の適用を一部の国に限定することはできない。そこで、法的強制力の大変弱い枠組み条約の採択と、コペンハーゲン文書にはなかつた「文化的領域」なるものをつくりあげ、そこに問題を限定した。信頼醸成活動は、主に社会、文化事業に対する補助行政である。こうして、欧州審議會は、社会、文化といった分野に問題を限定したのである。しかし、西欧諸国がEUや欧州

ならびにコペンハーゲン文書に規定されている。規範設定作業に当事者の参加は欠かせない。とはいえ、いきなり当事者がすべてジュネーブに定期的に集まつて話し合うのも現実的に無理である。たとえそれが可能であるとしても、地域の多様性を考慮せず、いきなり普遍的規則を導き出そうとするのも困難であろう。マイノリティ問題が地域によつて多様な様相を呈していることは、すでに、一九四八年の国連総会「マイノリティの運命に関する決議二一七(III)」で明らかにされている。よつて、手始めに、マイノリティ問題の地域的特性を研究するために、ワーキングペーパー作成を地域別に組織することが望ましいであろう。従来、ワーキングペーパーの作成作業は、基本的には小委員会委員の個人作業である。これとはちがつて、マイノリティの権利に関するワーキングペーパー作成は、当事者との共同作業の上に成り立つよううにすることが望ましい。欧州、アフリカ、米州にはそれぞれの地域機構があるので、それらの協力によつてこの共同作業を進めることができよう。問題は、そのような機構のないアジアである。ここに日本が他のアジアの人びとと協力して作業する課題があると思われる。なるほど、アジアに欧州のように強力な地域機構が存在しないことは、不利な面も多い。しかし、上で見たような地

域機構をめぐる政治的ヘゲモニー争いにも縁が薄いと見られる。アジア地域特別報告者との緊密な連携の下で、国連とアジアの人権NGOが協力してセミナー、会議、交流会を開催し、一方では担当委員のワーキングペーパー作成に、他方ではアジアの人権ネットワークづくりに関与している。真の目的はむしろこのネットワーク作りにある。このネットワークづくりを国連におけるマイノリティの規範設定に役立てると同時に、国連におけるマイノリティの規範設定作業をアジアのネットワークづくりに役立てるのである。幸い、日本には国連の諮問資格を持つ国際人権NGOの反差別国際運動がその本部を東京に置いている。また、大阪には、アジアの人権ネットワークづくりをそもそもの活動目的とするアジア・太平洋人権情報センターがある。国連とアジアの人権ネットワークをつなぐ拠点が二つとも日本に存在しているのである。あせることなく、地道なネットワークづくりを積み重ねていくこと、人権を政治的取引材料としてではなく、互いの人間性尊重と理解のために発展させていくことが大切であらう。

(注)

- (1)「欧州審議会とマイノリティ保護」『ユーマンライツ』No.70、一九九四年、二六―三二頁参照。
- (2)吉川元『ヨーロッパ安全保障協力会議』山嶺書房、一九九四年、四頁。
- (3) Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the human dimension of the CSCE, IV (30), 1990.
- (4) Council of Europe Document, Contribution of the Council of Europe to the CSCE meeting of experts on national minorities Geneva, 1-19 July 1991, p.3.
- (5) 本稿の背景理解に大変役立つ論考として、小畑郁「欧州審議会の人権保障活動と中・東欧」神戸市外国語大学外国学研究所外国学研究第三二号、一九九五年、一〇七―一二二頁参照。
- (6) op cit., pp.5-6.
- (7) OSCE Newsletter, Vol. 3, No. 1, January 1996.
- (8) M. Stoel, "The OSCE High Commissioner on National Minorities", OSCE, ODHR Bulletin, Vol. 3, No. 3, 1995, pp.41-45 at p.41.
- (9) ibid., p.41.
- (10) "B. The High Commissioner's Mandate", The Role of

- the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention : A report prepared by the office of the OSCE High Commissioner on National Minorities (Compiled and edited by Rob Zaagman, Adviser to the High Commissioner) (以下 Role), 1995.
- このStoelのBulletin記事のよびは「100頁を超える詳細な報告書である。筆者はこれをインターネットより入手した。 (gopher://marvin.nc3a.nato.int:70/00/Other_International/scce/HCNM/JAPAN.REP URL://gopher.nato.int:70/1) 読者の便宜を考慮し、本誌はBulletin記事を利用した。報告書はよき場合、報告書の頁指定が不明瞭なものを上記の「4」に、最小の章または節を「5」に示すことを内容敬願した。」
- (11) M. Stoel, op cit., pp.41-42.
 - (12) 「ナショナルマイノリティとは何か」『ユーマンライツ』No.6九、一九九三年五―六―三三頁参照。
 - (13) M. Stoel, op cit., p.43.
 - (14) ibid., p.42.
 - (15) ibid., p.43.
 - (16) ibid.
 - (17) "Three general observations", Role

- (22) French Proposal For A Pact On Stability In Europe, Copenhagen, 22 June 1993. (gopher://marvin.nc3a.nato.int:70/00/pfs/pact1)
- (23) A. Bloed, "The CSCE and the Minority Issue", Helsinki Monitor, Vol. 5, No. 1, 1994, pp.82-86, at pp.83-85; R. Yakentchouk, "La protection internationale des minorités", Studia Diplomatica, Vol. XLIX, No. 2, 1996, pp.3-33, at p.28. (後者はハンガリーの賛成票を記してあり)
- (24) F. Benoit-Rohmer, "Conclusion du Pacte de stabilité en Europe", Revue trimestrielle de droit européen, Année 31, No. 2, 1995, pp.273-277 at p.273.
- (25) 全条文を訳しを参照。Revue trimestrielle de droit européen, Année31, No. 2, 1995, pp.402-421.
- (26) Benoit-Rohmer 以下を以下「例外として」に「F. Benoit-Rohmer, ibid., p.275; "IV. Stability Pact", Role, 上の「4」後述の欧州審議会議員総会1101案をハンガリーとクロアチア間の条約として取り入れたものである。これに関しは、前掲 R. Yakentchouk, pp.30-31 参照。
- (27) 正確な積極的証拠を確保するために、Benoit-Rohmer n. 6 複製文を以下「F. Benoit-Rohmer and H. Har-

- deman, "The Pact on Stability in Europe", Helsinki Monitor, Vol. 5, No. 4, 1994, pp.38-51。批判的論文として、前掲のStoel報告書「Bloed 論文」V. Ghebali, "La question des minorités nationales à la lumière du Pacte de stabilité en Europe", Le Trimestre du monde, No.28, 1994, pp.107-135.
- (24) Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation1134 (1990), para. 10. 勸告の拙抄訳は、ユナ・トゥン「欧州人権条約と地域言語または少数言語のための欧州憲章におけるマノリチアの権利」反差別国際運動日本委員会「世界人権会議と人権の進展」現代世界と人権八、解放出版社、一九九五年、七七一七八頁参照。
- (25) Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation1177 (1992), para. 12. 拙抄訳「ユナ・トゥン」前掲七九頁。
- (26) 条文拙訳紀要「部落解放研究」第九五号、一九九三年、四五一六二頁。
- (27) DELA (92) 2, European Charter For Regional or Minority Languages; Explanatory Report, 1992, para. 11.
- (28) Recommendation1177 (1992), para. 11. ヌナ・トゥン
- 前掲七九頁参照。
- (29) 議定書案拙訳「ユナ・トゥン」前掲八〇—八二二頁参照。Cf. "Draft Protocol on Minority Rights to the ECHR, Introduction by H.Klebes", Human Rights Law Journal, Vol.14, No.3-4, 1993, pp.140-148.
- (30) E. Remacle, "La CSCE et les droits des minorités nationales", Politique Etrangère, 1/93, pp.141-154.
- (31) The Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools), P. C. I. J., Series A No. 15, p.32, 1928.
- (32) *ibid.*, p.34.
- (33) UN Document E/CN.4/L.225, 1953. 拙稿「市民的および政治的権利に関する国際規約第二七条と少数民族の定義(一)」英訳論叢二二八巻一号、一九九〇年、四五頁参照。
- (34) Vienna Declaration Appendix II, Human Rights Law Journal, Vol.14, No.9-10, 1993, P.375. 拙抄訳「ユナ・トゥン」前掲八三—八四頁参照。
- (35) *ibid.*
- (36) Cf. A. Rönquist, "The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities", Helsinki Monitor, Vol. 6, No. 1, 1995, pp.38-44. 論文「ユナ・トゥン」pp.120-126; "The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National

- Minorities, Introduction by H. Klebes", Human Rights Law Journal, Vol.16, No.1-3, 1995, pp.92-115. (後掲「議定書」条文中キエフ「諸国報告書の初」一一〇—条々の条文比較表、勸告二二五五を掲載する)
- (37) 勸告一三〇〇(一九九六年)は、条約実施監督のこの種より詳細な提案を述べらる。
- (38) Conseil de l'Europe Document, H/INF (96) 1, Feuille d'Information sur les droits de l'homme, No. 37, 1996, p. 106.
- (39) *ibid.*, 555. 勸告一三〇〇は、議定書作成作業の再開を希望してらる。
- (40) 拙三前掲五七六頁。
- (41) Cf. Contributions et déclarations aux réunions de la CSCE : janvier-juin 1993, Council of Europe Press, 1994, p.191, note1.
- (42) ヌナ・トゥン「前掲八三頁」。
- (43) Conseil de l'Europe Document, Mesures de Confiance : Description du programme, octobre, 1995, p.2.
- (44) Council of Europe Document, COEMIN, The Council of Europe and Minorities (by P. Thornberry and M. A. M. Estebanez), 1994, p.14.
- (45) Council of Europe Document, Contribution of the Council of Europe to the CSCE meeting of experts on national minorities Geneva, 1-19 July 1991, pp.6-7.
- (46) Forum du Conseil de l'Europe juin 1996, p.38.
- (47) *ibid.*
- (48) Mesures de Confiance, op cit., p.3.
- (49) Forum, *ibid.*, pp.37-38.
- (50) 報徳論叢二二八巻一号、一九九〇年。