The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	民族間紛争の予防に関する欧州安全保障協力機構(OSCE)の機能 : バルト諸国およびモルドバの事例を中心に
Author(s)	中内, 政貴
Citation	国際公共政策研究. 2001, 5(2), p. 113-127
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/7951
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

民族間紛争の予防に関する欧州安全保障協力機構（OSCE）の機能
—バルト諸国およびモルドバの事例を中心に—

The Functions of OSCE's Preventive Action against Armed Conflicts Fought by Ethnic Groups:
Implications in the Cases of the Two Baltic States and Moldova

中内　政貴*

Masataka NAKAUCHI*

Abstract

After the end of the Cold War, armed conflicts fought by ethnic groups are considered as the main causes of threat in Europe. To examine the root-causes of these conflicts and propose a new perspective in the conventional conflict prevention, this article offers a "conflict prevention through structural changes".

This new method is designed to try to relieve the tensions brought about by structural inequalities between domestic ethnic groups. This article examines the effectiveness of the new conflict prevention method by empirically comparing tensions between ethnic groups in two Baltic states of Estonia, Latvia and those in Moldova. Empirical finding shows that the new conflict prevention method succeeded in the former, while it failed in the latter.

This article concludes mediatory actions by OSCE to manage the transitions to democracy and market economy at the very early stage of tensions between ethnic groups as the necessary condition for structural change and conflict prevention.

キーワード：民族間紛争、構造変革的紛争予防、OSCE

Keywords：Armed Conflict fought by Ethnic Groups, Conflict Prevention through Structural Changes, OSCE

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科 博士後期課程

1．はじめに

1990年代初頭、冷戦の終結によって欧州[1]には民主主義、市場経済、人権など共通の価値観に基づく平和の時代が訪れると考えられた[2]。だが実際には、旧東側の状況は順調な体制移行にはほど遠く、逆に敵対関係の消滅によって陣営内の結束が弱まり、内部に潜在していた多くの問題が表面化してきた。中でも大きな脅威となったのが、旧ソビエト連邦、旧ユーゴスラビア連邦（以降、ソ連、ユーゴと略記）地域で続発した、民族を単位とする武力紛争である[3]。

多くの民族と国境が交差する欧州において、民族間の対立は永遠の難題とも言えるが、とりわけ旧東側には、多くの民族を力で従えてきた歴史や国家制度の根本的な変革など、混乱要因が大きかったと言える。そこへソ連の弱体化、崩壊によって抑圧がなくなったことを受け、民族アイデンティティが民衆の結集軸として浮上してきたのである。

民族を単位とする武力紛争は、通常「民族紛争」と呼ばれるが、これは民族を、紛争の主体であると同時に原因でもあると考える見方である[4]。本稿では紛争の主体としての民族に注目するが、原因については、民族間に存在する感情的・歴史的要因に加え構造的にもたらされる社会的・経済的な要因を重要視し、「民族間紛争」という語を用いることとする。

感情的・歴史的対立や社会的・経済的対立が複雑に絡まって起こる民族間紛争は、武力衝突の段階に至ると民衆感情が過激化しやすく解決が非常に難しい。また一方で、安全保障の先進地域と見られてきた欧州に民族間紛争がこれほどの被害をもたらしたことは、国家間紛争を脅威の中心として想定することの一つの限界を示している。一国内の事態へ関与を行い、武力紛争が起こる前に未然に防ぐ、冷戦期とは異なるアプローチが求められるのである。

このような観点から積極的に取り組まれるようになったのが、「紛争予防（conflict prevention）」の試みである。これは、成功すれば被害や犠牲を大幅に減らすことができる点はもちろん、武力衝突によって一般民衆の感情が暴走していく民族間紛争への対処には特に必要とされる視点である。本稿では、欧州における紛争予防を、特に民族間紛争を主要な対象とするものととらえ、さらにその機能を「構造変革的紛争予防」と「危機管理的紛争予防」と

1) 欧州の範囲については諸説があるが、本稿においては、安全保障上の深いつながりに着目して、OSCE 地域をもって「欧州」と表現する。
2) 本稿で中心的に扱う OSCE（当時の名称は CSCE）の1990年の首脳会談文書にも、当時の楽観的な雰囲気が伺える。CSCE Charter of Paris for a New Europe, 1990, A New Era of Democracy, Peace and Unity
3) 一般に民族とは、血縁関係や共通する歴史、そして今日では言語や宗教によって他から区別される集団をも指す。だが実際には、明確な定義を行うことは難しく、「われわれ意識」と表現されるアイデンティティを基準に考えることが妥当である。民族の概念については、山内昌之、『民族の時代―混沌と共生の二十一世紀』、PHP 研究所、1994; N・グレーザー、D・P・モイニハン、 内山秀夫訳、『民族とアイデンティティ』、三嶺書房、1984等に詳しい。
4) 最近では、アフリカの紛争について研究を行った栗本が、「エスニック紛争」という表現に疑問を唱えている。栗本英世、「「エスニック紛争」の理論と現実―アフリカを中心に」、『国際問題』、no. 483, 5-7頁

に分類する。これは、民族間の対立が外部に明らかになった段階では対処が極めて難しいことから、可能な限り早期の段階での関与を模索し、また、紛争の根源的な要因を緩和するという、当事国にとっても受け入れやすい活動を重要視する視点からの分類である。

その際、本稿では紛争予防の主体として、欧州安全保障協力機構（Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE[5]）を取り上げる。OSCE は、冷戦終結後、紛争予防に専門的に取り組むことを明言し、いちはやく具体的な活動を行ってきた[6]。特に、協調的、包括的な安全保障への取り組みや、それを実現するための機構的な発展などの特徴は、本稿で重視する構造変革的紛争予防を実践する上で重要な意味を持っている。

その特徴を明らかにした後、OSCE が実際のケースにおいてどのような役割を果たしたかを、バルト諸国とモルドバを事例として検討する。これらは、民族間紛争の予防活動において重要な成功例及び失敗例となっているが、民族間対立の原因には似た部分もあり、両者を比較することにより、紛争予防の条件をある程度明らかにすることができる。

2．欧州の民族間紛争

一般に、一国内に複数の民族が存在する場合、言語や宗教、習慣などの違いゆえに感情的な対立がおこりやすいと言われる。そして、これらの対立は異なる民族の存在そのものに起因しているため、利害では計りきれない面を持っており、民族間紛争は解決が難しいと考えられるのである[7]。このような推定に立つとき、冷戦後、欧州の紛争の大半が国内の少数民族問題に端を発していることは自然なことに思われる[8]。

少数民族は、潜在的に多数派への恐怖心、反感、さらには自治や分離独立の願望を持っていることがある。特に、多数派住民との間に対立の歴史が存在する場合、不信感は根強く、多数派の側にも、少数民族が独立を主張することへの恐怖心が存在する。このような潜在的な対立は、歴史の中で人為的に作り出されてきた面があるが、血縁、宗教、言語といった短期的には変容させ難い要素と固く結びつけられており、そのため当該住民にとっては、ほとんど生来的なものとして認識される。

だが、これらの要素のみをもって民族間紛争の原因とすることはできない。しばしば指摘

5) OSCE は、会議の連続体であった欧州安全保障協力会議（Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE）が1994年末の首脳会談で常設機構への移行を決定したことから、1995年1月1日から用いられる名称である。本稿では、原則として1994年までを CSCE、1995年以降は OSCE と表記するが、文脈に応じてはこの限りではない。

6) CSCE Charter of Paris for a New Europe, 1990, Friendly Relations among Participating States

7) 小平修、『エスニシティと政治』、ミネルヴァ書房、1999、8-12頁

8) Michael E. Brown(ed.), *The International Dimensions of Internal Conflicts*, CSIA, 1996, pp. 4-7; Margareta Sollenbarg, Peter Wallensteen, Andrés Jato, "Major Armed Conflicts", *SIPRI Yearbook* 1999, SIPRI, pp. 15-25 国家間紛争の様相を呈したナゴルノ・カラバフ紛争も、アゼルバイジャン共和国内のアルメニア人という少数民族問題に端を発する。

されるように、「民族紛争」と言われる紛争の原因が、実は権力や土地、資源などをめぐる争いにあることも多いのである[9]。特に、旧ソ連地域をはじめとするかつての共産主義国は、政治・経済制度の一大変革の途上にあり、国有の土地や企業の払い下げなど、混乱に乗じて大きな経済的利得や社会的地位を得る機会が存在していた[10]。このような動きが対立につながっていった面は見逃せない。本稿で扱う二つの事例についても、バルト諸国のケースには、独立以前にロシア語系住民が占めていた支配的な地位をめぐる対立、モルドバのケースでは、経済先進地の帰属を巡る紛争という側面が確かに存在しているのである[11]。

もっとも冷戦後の民族間紛争の原因を、これら権力や経済的利益を求めるある種の合理的な目的のみに帰することも、また不可能である[12]。民族、宗教、言語などの要素が政治に及ぼす影響について研究を行った小平の分類によると、経済資源や地位をめぐる対立は、社会に存在する水平的な亀裂であり、垂直的な亀裂である民族、宗教、言語の相違という要因とは区別される[13]。そして、注目すべきことに、冷戦後の欧州における武力紛争は、すべてこの垂直的な亀裂、すなわち民族の境界線に沿って起こっているのである。

本稿では、この垂直・水平の亀裂の分類に従って、二種類の民族間紛争の要因、すなわち「感情的・歴史的要因」、及び「社会的・経済的要因」を想定するが、問題となるのは、実はこの二つが一致するときなのである。つまり、貧富の差や社会的地位の差、権力からの排除などが民族の境界線に沿って形成されているとき、それが歴史や言語や宗教などの違いからもたらされる潜在的恐怖や反感と結びつき、不当な支配への抵抗という形で民族感情が劇的に高揚する。

特に、自らの社会的・経済的な目的を達成するための道具として民族を動員しようとする政治勢力が介在するとき、対立の歴史が蒸し返されるなど攻撃的民族主義が正当化されやすい。そこへ暴力が伴うと、憎悪が憎悪を呼ぶ悪循環に陥って戦闘が拡大していくのである。そうなると、一般民衆レベルにおいては、経済的利益や社会的地位といった合理的な目的はもはや後景に退いてしまい、他民族の排除そのものが目的とされる。その一方で、扇動的指導者の野心は覆い隠され、絶え間ない政治宣伝によって民衆の感情をかき立て、権力の座に居座り続けることもしばしばである[14]。

9) 例えば、Robert I. Rotberg(ed.), *Vigilance and Vengeance*, Brookings institution Press/The world Peace Foundation, 1996, p. 6; 神余隆博、『新国連論』、5-6頁等参照
10) このような経過についてユーゴ研究の岩田は「階級形成闘争」という言葉を用いる。ボスニア紛争に対して示された分析概念であるが、旧ソ連地域にも当てはまる過程である。岩田昌征、『ユーゴスラヴィア多民族戦争の情報像—学者の冒険』、御茶の水書房、1999、12-14、129-131頁
11) このような見解の例として、Adam Daniel Rotfeld, "In Search of a Political Settlement—The Case of the Conflict in Moldova", Sweden Ministry for Foreign Affairs, *Challenge of Preventive Diplomacy*, Stockholm, 1994, pp. 111-112等
12) 栗本前掲論文は、短期的な合理的選択という言葉を用いる。栗本、前掲論文、13-14頁
13) 小平、前掲書、3-8頁
14) 例えばユーゴのミロシェビッチ政権が代表的である。Barry R. Posen, "The War for Kosovo: Serbia's Political-Military Strategy", *International Security*, vol. 24, no. 4, Spring 2000, pp. 44-49

つまり、社会的・経済的な要因は、排他的な民族主義への火付け役、あるいは正当化事由として利用されやすく、紛争の直接の引き金となると考えられる。特に、移行期の混乱が紛争へとつながる欧州の文脈においては、このことが重大な意味を持つのである。

このような過程で起こる民族間紛争に対して、外部から関与を行って解決することは容易ではない。武力衝突によって、合理的な要求が後景に退いてしまった状況ではなおさらである。たとえ経済制裁や武力介入といった強力な関与を行ったとしても、それを新たな扇動の材料として、対象国の中で一層の民族意識の高揚に利用される場合さえある[15]。

また、紛争が起きている国の政府が一方の民族の利害を代表する紛争当事者である場合が多いが、総じて外部からの関与を排除しようとする傾向にある。特に、旧ソ連、旧ユーゴ地域の新たな独立国家にとっては、民族間紛争は不安定な国内政治状を一層混乱させ、外国の干渉をまねいて独立国家としての存続を脅かしかねない不安定化要因ととらえられる。そのため、事態を国内にとどめようとして少数民族の要求を力で押さえつけ、一層対立を激化させる結果を招きやすい。このような態度が、依然として強固に主張される内政不干渉原則とあいまって、民族間紛争への対応を困難なものにしているのである。

一方、関与を行う側においても、冷戦期は主に国際紛争を脅威の源泉として想定してきており、国内で起こる民族間対立に対処する枠組みは整えられてきていなかった。また地理的条件などによって民族間紛争への関心は一様でなく、泥沼に陥る危険への懸念が各国を尻込させる傾向にあった。介入への国内的な支持は得にくく、また、イデオロギー対立が終焉したために、勢力圏を巡っての介入の必要性も減じたと言われる[16]。

このような経緯から紛争予防活動への要請が高まってくる[17]。予防の定義は様々になされるが、特に欧州におけるそれは、民族間紛争への対処を念頭に発展してきた取り組みであるといえる。その目的は、もちろん武力紛争による犠牲や被害をおしとどめることにあるが、同時に、民族間紛争への対処のコストを削減すること、及び内政不干渉原則を乗り越えて一国内への関与を行うという必要に応えるための取り組みでもある。

3．欧州における紛争予防

予防が成功すれば、紛争への対処のコストが大きく削減されることは疑いない。武力衝突

15）例として ibid., pp. 42-44

16）吉川元、「OSCE 予防外交と共通の安全保障」、『修道法学』、vol. 19, no. 2, 1997, 55-56頁

17）日本では「予防外交」の語が用いられることが多いが、一般に、紛争予防は予防外交よりも広い概念ととらえられる。本稿は、国内の構造的な要因を変革する側面を重要視しており、これは「外交」のイメージからはやや遠い取り組みであるため、紛争予防の語を用いる。予防の定義を試みた主なものとして、Boutoros Boutoros Ghali, *An Agenda for Peace*, 1992; 平井照水、「予防外交の概念と意義」、森本敏、横田洋三編、『予防外交』、国際書院、1996、16-21頁、堂之脇光朗「予防外交の理論と実践」、同編、『予防外交入門』、日本国際フォーラム、1999、20-31頁等を参照。

が繰り返される段階に至った紛争では、停戦、兵力引き離しといった課題が急務であり、外部のアクターにも強力な関与が必要とされ、しかもその効果は疑わしいものとなる。これに対して、紛争予防のための関与は、自国の兵士を危険にさらすような可能性は低く、国内的支持も得やすいと考えられる。

だが実際には、効果的な予防の実施は非常に難しい問題である。まず、いち早く対立関係の存在を察知して行動につなげる「早期警報 (early warning)」機能を備えることが不可欠である[18]。もっとも、このようなシステムを備えたとしても、対立が明らかになった時点ではすでに外部からの関与を受け付けない状態にあることも多く、また民族間に存在する感情的・歴史的要因を短期間で解決することは不可能に近い。そこで予防には、民族間の対話を促すなどの努力だけでなく、構造的にもたらされる社会的・経済的要因に着目し、民族間紛争の引き金とならないようこれを改善する努力が必要となる。特に欧州においては、旧東側のほとんどの国が全く経験のない民主化、市場経済化への移行過程にあり、細心の注意を払って外部からこの移行過程の管理に協力することが、紛争予防のために決定的に重要である。

本稿では、このような、民族間に存在する社会的・経済的な不平等や差別などを解消していく活動を「構造変革的紛争予防」と名付け、特定の民族間対立が明らかになった時点で行われる対話促進などの努力、すなわち「危機管理的紛争予防」と区別する[19]。

このような行動までを予防の概念に含めることに対しては、概念としての意味を希薄化してしまう危険も指摘されるが[20]、これまで見てきたような解決の難しさをもつ民族間紛争の予防のためには必要な措置であると考える。

また構造変革的紛争予防は、関与に対して紛争当事国の合意を取り付ける上でも有効な取り組みであると考えられる。国内の民族間の緊張に対して関与を行うためには、何らかの形で内政不干渉の原則を乗り越えなければならないが、当事国の合意を得ずに強制によって関与を行うことは、既に述べたとおり民族間紛争においては必ずしも望ましい手段とは言えない[21]。したがって当事国の合意を得ることが必要になるが、そのためには、関与を行う側が中立性をもって、また当事国にとって何らかの利益をもたらすような方法で関与を行うことが求められよう。構造変革を促し管理に助力する関与は、民族間の対立が懸念される当事国

18) 早期警報と紛争予防の関係については、Klaas van Walraven(ed.), *Early Warning and Conflict Prevention: Limitations and Possibilities* 所収の各論文に詳しい。

19) 長期と短期の取り組みに分ける試みもある。Rob Zaagman, "Some Reflections on OSCE Conflict Prevention and the Code of Conduct", *Helsinki Monitor*, vol. 7, no. 2, 1996, pp. 29-39; 吉川前掲論文もこの分類に従うが、短期、長期の区分は明確でなく、長期に分類される行動が、社会構造など紛争の根源的な原因に取り組む特徴は反映されない。

20) 予防概念を批判的に検討した納家は、広く定義される傾向を受けて、全ての措置を含む概念となり、意味のある議論が不可能な段階に達していると指摘する。納家政嗣、「アジア・太平洋における予防外交の構想」、森本、横田編、前掲書、148-153頁；同、「予防外交論の展開と射程」、『国際問題』、no. 477, 3-4頁

21) 軍事力の動員をも予防の手段に含む見解として、堂之脇、前掲論文、20-31頁等がある。

にとって、民主主義、市場経済への安定した移行を実現する上で必要とされるものである[22]。

この点で、OSCE が特に国内の民主制度の構築に重点を置いて、中・東欧、旧ソ連地域諸国の民主主義・市場経済への移行管理に助力し、混乱を回避しようとしていることが注目に値する。

4．OSCE の紛争予防活動

OSCE は、1990年代初頭から、民族間紛争の予防に向けて種々の機関の創設、意思決定機関の強化・常設化を行って、紛争の兆しにいち早く対応する体制を整えてきた。その中で、当初試みられたメカニズム方式や紛争予防センターの試みが思うような効果を上げなかったことから[23]、徐々に構造変革的紛争予防の枠組みとしての意味を強めていく。これは、協調的かつ包括的な安全保障の取り組みを行ってきた OSCE の歴史と無関係ではない[24]。

ここでは、OSCE の紛争予防を担う主な機関、制度を検討する。これらに対しては、これまで、民族間の対立を発見し、危機管理的紛争予防を行うためのアクターとしての評価がなされることが多かった[25]。だが、旧ソ連、旧ユーゴ地域で民族間紛争が相次いだことを受け、これらの機関や制度は、制度構築や民主化の支援に重点を置いた活動へと重点を移していると考えられる。

まず、構造変革的紛争予防を具体的な手段によって進める機関として、民主制度人権事務所（The Office of Democratic Institutions and Human Rights: ODIHR）が挙げられる。従来は主に選挙監視を任務としていたが、特に旧ソ連地域の新独立諸国への民主制度作りへの援助や技術を提供することを目的に1992年に改組された[26]。各国の人権に関わる法や制度への助言、選挙の監視、人的側面の履行検討セミナーなどを行う他、人権侵害に関する早期警報の役割も担う。武力紛争の可能性に関わりなく、特定の対立や紛争が発覚する以前に関与を行う ODIHR は、構造変革的紛争予防の一つの理念を体現する機関であると考えられる。

また、ヘルシンキ首脳会談（1992年）では CSCE 少数民族高等弁務官（High Commissioner

22）このような関与に対し、'insider third party' や 'constructive intervention' などの言葉が用いられることがある。本稿での考え方は後者に近いが、対象国の受け入れを促す側面をより重視する。Christophe Kamp, "Preventive Diplomacy and the Organization for Security and Cooperation in Europe: Creating Incentives for Dialogue and Cooperation", Antonia Handler Chayes, Abram Chayes (ed.), *Preventing conflict in the Post-Communist World*, The Brookings Institution, 1996, pp. 49-68; Gregory Flynn, Henry Farrell, "Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE and the "Construction" of Security in Post-Cold War Europe", *International Organization*, vol. 53, no. 3, Summer 1999, p. 509

23）Susanne Jacobi, "Subsidiarity and Other Obstacles to the Use of the OSCE Dispute Settlement Procedures", *The OSCE in the Maintenance of Peace*, Kluwer Law International, 1997, pp. 425-459

24）CSCE の歴史については、吉川元、『ヨーロッパ安全保障協力会議—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を参照。

25）例えば西村めぐみ、「OSCE、の予防外交—少数民族高等弁務官」、吉川元編、『予防外交』、三嶺書房、2000

26）Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures, 16

on National Minorities: HCNM）が設立された。HCNM は、少数民族問題を含む緊張に対して早期警報を発し、また「早期行動（early action）」を行うとされる[27]。もっとも、早期行動についてはどのような行動を指すのか不明瞭さを残しており、設立規定は専ら HCNM の独立性、活動の秘密性などを重点的に述べている[28]。

だがこの規定により HCNM は、自らの判断で、明確な緊張状態が存在しない国からまさに武力紛争の危機にある国まで様々な状況の国に対して関与を行うことができる。また、手段としても、規定にない国内制度作りへの助言などが可能である。このような活動は、参加国や OSCE の他の機関に対しても秘密裡に行えるため、問題を必要以上に大きくすることもない[29]。民族間紛争の危機が認識され始めた設立当時の背景からは、危機管理的な役割を想定された面が大きかったと推測されるが、HCNM のこのような特徴は、HCNM を紛争当事国にとって受け入れやすい存在とし、構造変革に大きな役割を果たす機関となっている。

だが、HCNM は柔軟で迅速な紛争予防を可能にする一方で、主体が個人であることから、全てのケースに対して継続的な関与を行うことは不可能である。そこで、当事国に長期間滞在して、定期的に紛争当事者間の対話の場を設けたり、継続的に国内状況の監視にあたる長期ミッション（Long-term Missions）が派遣される。既に、これまで十数回にわたって派遣されており、長期間滞在することで国際社会の関心を示し、紛争当事国に態度の変化を求める手段ともなっている。

また、派遣された長期ミッションは、問題がほぼ沈静化した後も多くが活動を継続しており、民族間の交流の促進や民主化への助言、教育など国内制度作りへの協力などにも取り組んでいる。後述するエストニアやラトビアのケースなど、もはや紛争と呼ぶべき状況が存在せず、民族間の武力衝突の可能性がほとんど考えられない状況でも活動を続けているのは、国内の構造を変革する関与を重要視している証拠と考えられる。長期ミッションもまた、構造変革的紛争予防の面でも大きな役割を果たしているのである。

5．事例研究 OSCE 紛争予防の取り組み

OSCE の紛争予防活動の特徴は、実際の事例の中でどのように発揮され、問題の解決にいかなる貢献を成したのであろうか。エストニア及びラトビアのケースと、モルドバのケースとでは、OSCE をはじめとする紛争予防活動の展開に明確な違いが見られる。そして、これ

27）CSCE Helsinki Decisions 1992, II CSCE High Commissioner On National Minorities 2-7
28）CSCE Helsinki Decisions 1992, II-4, 17-22
29）HCNM は正式には早期警報を発したことはないが、これは、正式な手続きをとることにより、問題が必要以上に悪化するのを防ぐためであると考えられる。早期警報により意思決定機関の行動を促した場合は、HCNM は基本的に関与を終了することとされている。CSCE Helsinki Decisions 1992, II 11-22

らのケースは途中まで似た経過をたどりながら、一方は平和裡に終息へ向かい、一方は激しい武力衝突に至るのである。紛争予防の成功例と失敗例を比較することで、紛争予防活動が民族間対立に及ぼす影響を抽出できると考える。

5－1　旧ソ連におけるロシアと各共和国の関係

多くのソ連構成共和国にとって、ソ連への加入は半ば強制されたもので、各共和国とロシアの間には支配、被支配の関係が存在していた[30]。各共和国内部においても少数のロシア人が支配的な地位を占めていた。またスターリン時代には、支配の手段として他共和国へロシア人を送り込み、共和国の各民族エリート層をシベリアへ追放、殺害するという強硬な政策で人口面、言語、文化などの面でロシア化が押し進められた[31]。

このような過程から、ソ連構成共和国内部に民族間対立の構図が生まれた。これはソ連の強力な抑圧的政策の下で押さえ込まれていくが、ソ連の弱体化、冷戦の終結を受けて、1980年代後半からの独立運動において民族感情をかきたてる大きな要因になったと考えられる。さらに独立達成後も、高まった民族感情は容易には消えず、資本主義、民主主義への移行過程の混乱とあいまって、対立の火種、あるいは権力闘争の道具として残った。その結果、以下に扱うエストニア、ラトビアのように、ロシア語系住民に対する差別的な立法などが行われ[32]、逆にロシア人を被支配的な立場におく構図での民族問題が紛糾するのである。

5－2　バルト諸国における紛争予防活動

エストニア、ラトビアは、それぞれ独自の言語をもつなど、独立した民族としてのアイデンティティを保ってきた。両国は長い間帝政ロシアの支配下に置かれたが、血縁的にはもとより、言語、宗教などの面でもロシアとの共通項はほとんどなかった。だが、第二次世界大戦直前のソ連への併合以降、強力にロシア化、ソビエト化が押し進められ、人口、言語などの面で大きな影響を被る[33]。ここへ社会面、経済面でのロシア人優位という状況が加わる[34]。

このような中で育まれた民族間の対立が、ソ連の弱体化を受けて独立運動の原動力として盛り上がるのである。この動きは、エストニアで国語を定める法律が作られるなど、徐々にロシア語系住民排斥への動きにつながっていく。

---

30) Jeff Chinn, Robert Kaiser, *Russians as the New Minority*, 1996, the University of Missouri—Columbia, Westview Press, pp. 3-16, pp. 65-92 等を参照

31) ibid., pp. 70-73; ソルジェニーツィン、『収容所群島』、新潮社、1974

32) ロシア語系住民とは、ロシア人に加え日常的にロシア語を話すスラブ系諸民族を含む。言語面でのロシア化を脅威と考える見方による用語である。

33) ソ連併合以前の両国では、エストニア、ラトビア各民族が人口の約80-90%、1989年には約50-60%に落ち込み、ロシア人が30%以上を占める。なお、隣国リトアニアは、リトアニア人が80%近くを保ち続けた。ソビエト連邦国勢調査1989

34) Jeff Chinn, Robert Kaiser, op.cit., pp. 78

両国の民族間対立の構図が明らかになるのが、独立後の1991年11月、両国の国籍法成立によってである[35]。これは、住民が自動的に国籍を得られる条件を、独立国時代の居住とその血縁に限る法律で、それ以外の住民が国籍を取得するには帰化によらなければならないとされた[36]。たとえばエストニアで、ロシア語系住民のおよそ80%（約50万人）がソ連併合以降の移住者であることを考えると、彼らの排除を目的としたものであることは明らかで、彼ら自身からはもちろん、在外ロシア人の保護をかかげるロシアからも強い反発を買うことになる[37]。

この問題は、1992年3月にロシアからの人権侵害の訴えによってCSCEの場に持ち込まれる。これに対しエストニア政府も、自らCSCE短期ミッション（ODIHR主導下の事実調査団）を招請、人権侵害との主張に反論した[38]。その後、1993年1月からは、設立間もないHCNMが両国への関与を本格化させていく。さらにCSCEは、1993年2月にエストニア、同年11月にラトビアへそれぞれ長期ミッションを派遣、政府への助言や情報収集などを行うこととした。

ただし、双方からの人権をめぐる主張がありながらも、これらの活動は人権侵害の有無の判断ではなく、実際上の見地から対立原因の緩和と、両者の共存を促すものであった。エストニア、ラトビア両政府に対する働きかけにおいては、両国の措置がロシア語系住民及びロシア連邦の反感を招き、両国の安定を乱す結果になるという観点から説得を行い、両者の歩み寄りを促している[39]。また、ロシア語系住民の待遇改善にむけて、帰化の条件である国語のテスト用に教育プログラムを提案したり、学習施設を整備したりするなど、具体的な活動によってエストニア、ラトビアの社会に適応できるよう便宜をはかってもいる。

しかし、これらの関与を受けながらも、両国における緊張は直ちに緩和に向かうわけではない。ロシア連邦政府が、ロシア人住民への待遇改善とバルト諸国からのロシア軍撤退とのリンクを主張するなど、事態は緊迫の度合いを増していく[40]。さらに、エストニアでの1993

35) ただしラトビアのそれは暫定的な決議。正式の国籍法は、議会の成立を待つものとされた。Lowell Barrington, "The Domestic and International Consequences of Citizenship in the Soviet Successor States", *Europe-Asia Studies*, vol. 47, no. 5 ,1995, 731-763

36) エストニアの国籍法は独立国時代の1938年の法規をそのまま復活させたもので、復興主義とも呼ばれる。L. Barrington, ibid.; George Ginsburgs, "From the 1990 Law on the Citizenship of the USSR to the Citizenship Laws of the Successor Republics (part II)", *Review of Central and East European Law*, vol. 19, no. 3, 1993, pp. 233-266

37) 他の共和国は、ロシアとの人権等に関する条約に従い、無条件で居住者に国籍を付与した。A. Lieven, op.cit., p. 302-306

38) Timo Lahelma, "The OSCE's role in conflict prevention: The case of Estonia", *Helsinki Monitor*, vol. 10, no. 2, 1999, pp. 19-38 参照

39) 例えば Max van der Stoel, "Letter to His Excellency Mr Georgs Andrejevs Minister for Foreign Affairs of the Republic of Latvia", 1993, cited in H. M. Birckenbach, op.cit., pp. 361-368 などにこのような姿勢が明らかである。

40) Dzintra Bungs, "Progress on Withdrawal from the Baltic States", *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no. 25, 18 June 1993; J. Chinn, R. Kaiser, op.cit., p. 105

年6月の外国人法の可決、ラトビアの1994年7月の正式な国籍法の可決を受けて、両国とロシア語系住民の関係は最も緊張する。これらの法律は、無国籍者の退去や著しい権利の制限、また帰化の人数の限定を定めるなどロシア語系住民にとって厳しい内容であった[41]。

当時、両国内でロシア人勢力がほとんど影響力を失っていたことを考慮すると[42]、これら両国の法律は、合理的理由よりも高まってしまった民族感情によるものだと考えることができる。だが、CSCE ミッション及び HCNM はこれに対しいくつもの報告書や親書を提出し、非難ではなく具体的な改善策を示した。これに応えエストニア大統領は、「エストニアの立法アドバイザーと相談し、（国際機構の）専門家の意見を考慮に入れて」外国人法を公布せず、議会に差し戻すことを決定[43]、ラトビア大統領も、国籍法案を議会へ差し戻し、結果、双方とも幾分か緩和された内容となった[44]。

この法案再検討の間にも、HCNM が、国籍を持たない居住者へのパスポート付与や、退役軍人の扱いなどに関して非常に緻密な八項目の具体的な提案を行っており、エストニア外務大臣から、これを実現する努力を行うとの約束を取り付けている[45]。

その後、ミッションが中心となってロシア語系住民への言語教育プログラムの作成や、教育制度への助言などを行い、また HCNM が何度も両国を訪れ、法制度変革への助言や見解を述べるなど活動が継続されている。ODIHR も、選挙監視などの形で民主化支援の活動を継続しており、構造的にもたらされた問題を解決し、さらに民族間の対話をはかろうとする努力が見られる。当事者間でも、1994年8月末のロシア軍の全面撤退、言語テストの免除枠拡大や無国籍者の権利の回復など、徐々に態度の軟化が見られるようになった。

5－3　モルドバにおける紛争予防活動

一方、モルドバでも、独立運動期に、国内のロシア語系住民との間に潜在していた亀裂が明確に現れてくる。モルドバ地方はもともとルーマニア人の居住地であったが、帝政ロシアの支配下からスターリン統治下と、スラブ諸民族の流入とルーマニア人の強制移住、キリル文字の使用強制など、一貫して大規模な非ルーマニア化が押し進められてきた[46]。このような状況への抵抗が、1989年8月エストニア同様の言語法制定などに見られる。

---

41) 無国籍者の権利制限の例として Human rights in Latvia, "Difference in Rights between Citizens and Permanet Residents (Non-Citizens) of Latvia", (http://www.lvnet.lv:80/HumanRights/Differences; Last visited 11/25/2000)

42) 例えばエストニアでは、独立後1994年までロシア人を代表する議員はひとりも選出されなかった。*RFE/RL Daily Report*, March 23 1994

43) K. Törnudd, op.cit. p. 82; "Estonian Aliens Law Sent Back for Amendment", *RFE/FL News Briefs*, 7 July 1993

44) H. M. Birckenbach, op.cit., pp. 48-49

45) M. Stoel, "Letter to His Excellency Mr Trivimi Velliste, Minister for Foreign Affairs of the Republic of Estonia", 1 July 1993; 同 "Statement", 12 July 1993, both are cited in H. M. Birckenbach, op.cit., pp. 247-249

46) 当地でのルーマニア系住民の割合は、1817年の86%から、1897年には48%にまで落ち込んでいる。The Republic of Moldova, *Chisinau: Foreign Relations Committee of the Parliament of the Republic of Moldova*, 1992, p. 16

さらにモルドバでの民族間対立において大きな意味を持つのが、歳入の30%を算出していた工業地帯、トランスドニエステル地域である。この地は、ロシア及びウクライナとのつながりが大きく、人口面ではロシア人及びウクライナ人が合計で人口の53%を占めていた。この地の帰属は、独立達成以前から早くも大きな対立要因として浮上してくる。

モルドバの独立は、ロシア語系住民にとっては少数民族への転落を意味し、さらに、独立後のルーマニアへの併合が取りざたされたことなどから、危機感が急速に高まっていった[47]。特にトランスドニエステル地方の住民にとっては、ルーマニアに属した歴史もなく経済的に裕福であることなどから、この地を中心に、独立するモルドバからの分離、ソ連残留の動きが現れる[48]。この地方のロシア語系住民は、具体的には彼らに対する抑圧的な政策がほとんど見られないにも関わらず、1991年9月に「トランスドニエステル共和国」の分離独立を宣言、モルドバ政府軍との武力衝突へと突入する[49]。

CSCE による紛争悪化防止の試みが行われるのはこの少し後からである。モルドバは1992年1月に CSCE に参加しており、3月には事実調査団がモルドバを訪問している。だが、92年6月には武力衝突が最も激化し、3日間で1000人近い戦死者とおよそ10万人の難民が発生する。6月21日に停戦合意が結ばれたものの、事態が急に好転することは望めず、劣勢に立たされたモルドバ大統領は CSCE に危機的状況を報告し、関与を求めている[50]。

CSCE は、1993年2月に、停戦維持のための監視や情報収集、当事者間の対話の促進、長期ミッションの派遣にこぎつけたが、この決定の直後にトランスドニエステル軍が川を越えて侵攻し、モルドバ側の都市を制圧するという事態が起きている。結局、問題が解決の方向に向かったと考えられるのは、1997年の両者の関係正常化に関する覚書が交わされた後のことである。その前後から、選挙監視や民主制度作りへの援助など、根源的な問題解決を目指す OSCE の取り組みもようやく本格的に行われるようになる。現在は停戦が維持され、ようやく事態が落ち着いたと思われるが、ロシア軍のモルドバ駐留はいまだに継続しており[51]、また、周辺国の調停により派遣された監視のための多国籍平和維持軍においてもロシア軍勢力が突出しているなど、懸念事項も少なくない。

47) モルドバの独立運動を率いた人民戦線は、ルーマニアとの合併を目指していたと言われる。Charles King, "Moldovan Identity and the Politics of Pan-Romanianism", *Slavic Review*, vol. 53, no. 2, 1994, pp. 345-368

48) North Atlantic Assembly, Staff Report of the Sub-Committee on the CSCE's Visit to Moldova, August 1993, AK 162 CC/CSCE(93) 6; "Background Paper and Commentary" of the Special Adviser for Central and Eastern European Affairs, NATO, October 1992

49) Jeff Chinn, "The case of Transdniestr (Moldova)", Lena Jonson, Clive Archer (ed.), *Peacekeeping and the Role of Russia in Eurasia*, Westview Press, 1996, pp. 103-120

50) "Moldova Appeals to International Organization", *RFE/RL News Briefs*, 30 June 1993

51) 2002年末までに完全撤退するという合意は成立している。

5－4　評価

同様に国内のロシア語系住民との間に緊張関係が存在しながら、武力衝突の有無という点で二つのケースが大きく異なる結果を迎えたのはなぜだろうか。以下、予防が成功する条件について、両ケースを比較しつつ検討する。

まず、紛争予防活動が行われた時期が明確に異なる。エストニア、ラトビアでCSCEが関与を始めたのは、国籍法（ラトビアでは決議）が成立した直後であった。関与が本格的となった1992年末の時点でも武力衝突は存在せず、当事者双方がCSCEによる関与を求めるなど、冷静な対応がみられた。これに対し、モルドバへの関与は、小規模ながらすでに武力衝突が起きてしまってからようやく関与が行われている。事実調査団の派遣が行われたのは、武力衝突がまさにピークに達しようとしていた時であった。

この違いにより、エストニア、ラトビアでは緊急の当事者間交渉といった危機管理的な活動がほとんど必要とされなかったのに対し、モルドバでは、拡大する武力衝突をひとまずくい止めることが目標とされ、停戦交渉のセッティングが任務の中心となってしまう。

民族間対立の根本原因へのアプローチという点からも、バルトでは、CSCEの諸機関などが民主的な国内制度の整備に向けた助言、援助といった構造変革的な活動に取り組むことができ、緊張の大きな原因であった社会的・経済的な差別の緩和に貢献したと言えよう。しかし、一方のモルドバにおいては、ミッションには将来的な民主制度への移行への助言などが盛り込まれており、またモルドバ政府がロシア語系住民に対して融和的な政策を打ち出しもしたが[52]、武力衝突が激化する過程では構造変革の努力はほとんど効果を発揮できなかったのである。

また、関与の時期の違いによって、民族間対立に関わったアクターにとっての予防活動の意味も大きく異なってしまった。エストニア、ラトビアでの活動は、重要な課題であるロシア人政策に具体的な方策を示し、同時にその達成への援助を行うなど、当事国にとっても利益になる面が少なからず存在した。一方のロシア語系住民にとっても、政府への勧告や言語学習機会の増大など事態の改善を期待できた。だがモルドバのケースでは、劣勢のモルドバ政府にとってこそ、領土保全の原則を掲げるCSCEは頼みの綱であったが[53]、トランスドニエステル側は、民族感情の高まりに加えて戦況の有利もあり、経済への悪影響をも考慮せず[54]、外部からの関与を排除する傾向にあったのである[55]。

52）言語法の緩和や自治への言及など。J. Chinn, R. Kaiser, op.cit., p. 170
53）CSCEが、停戦が確保されていないモルドバの参加を認めたのは、参加に敷居を設けず、参加国としてから構造変革を促すCSCEの方針を示している。だが、武力衝突に至った紛争に、効果的な関与を行う手段を備えていたと言うことはできない。
54）"Developments in the region", EBRD, *Transition Report*, 1999, p. 13
55）A. D. Rotfeld, op.cit., pp. 118-122

さらに、重要なアクターであったロシアの態度にも両ケース間で大きな違いが見られる。在外ロシア人の保護を掲げるロシアにとって、エストニア、ラトビアの政策は体面を著しく傷つけるものであったが、これらの政策とロシア軍の撤退のリンクを言いながらも、決して軍事力の行使には踏み切らなかった。ところがモルドバでは、駐留のロシア第14軍が、ほとんど公然とトランスドニエステル側を援助していた[56]。そこには、紛争予防活動による、事態の根本解決への期待の違いが存在していたと考えられる。

もっとも、これらの実例を研究した六鹿の指摘するように、バルト海に面するエストニア、ラトビアと、内陸の国であるモルドバとでは、駐留する部隊に編成上の違いがあったことは事実であろう[57]。だが、独立志向の強いバルト諸国に駐留した部隊に占領軍としての意味があったことは想像に難くない上、実際に独立以前には武力介入があったことを考慮しても、ロシアに軍を用いる意図がなかったと解することが妥当であろう。

もちろん、この研究には明確に表れてこない各国の個別の事情について、より詳細に検討する必要はある。たとえば、地理的に大河を隔てたトランスドニエステル地方は、一体感を育みやすい条件を備えていたと言えるだろう。また、これまでにも触れてきたが、東欧や旧ソ連の国々に OSCE の関与が受け入れられる背景には、西欧先進諸国との関係への意識が少なからず存在する。OSCE 以外の様々な機構による関与が、西欧への復帰を強く希望するエストニア、ラトビアにとって大きな影響力を持っていたと考えられるのである[58]。もっとも、本稿の立場は、当事国のそのような動機に対し、OSCEが具体的な提案や助言、援助などによって、当事国に移行を管理する手段を与え、これによって安定した変革を実現するという機能に注目したものである。したがって、全体像をとらえるためにより包括的な考察を行う必要はあるが、ここで得られた結論が根本的に変化するものではないと考える。

6．おわりに

本稿では、近年注目を集める紛争予防を民族間紛争との関係でとらえ、その実績と可能性を検討してきた。ケースとして扱った二つの事例からは、事情の類似性とその後の展開の違いへの考察によって、紛争予防に求められるタイミング、手法をある程度明らかにすることができた。

民族間紛争では、武力衝突の段階に至ると感情的な動機が強くなり、外部からの介入が受け入れられにくくなる。そのためこれへの対処としては、可能な限り早期の、まだ対立の存

56) Jeff Chinn, op.cit., pp. 103-120
57) 六鹿茂夫、「なぜバルトでは民族紛争が回避されたのか」、『外交フォーラム』、no. 143, 2000, 79-80頁
58) OSCE 原則の履行は、欧州審議会や EU 加盟の一つの条件にもなっており、これらへの加盟の欲求も両国の態度の軟化へとつながったと考えることができる。吉川、前掲論文、78頁

在が明白になる前の段階で、構造的にもたらされる社会的・経済的な不平等を緩和すること、すなわち構造変革的紛争予防が肝要であった。このためには、常に国内の民族間の状況に注目し、日常的に改善のための関与を行う活動が不可欠である。エストニア、ラトビアの事例でも、緊張のピークが過ぎバルトの情勢が新聞などに登場しなくなった後も、長期ミッションが活動を続け、言語学習環境の充実や対話など民族間の交流促進とともに、社会的・経済的状況に注意を注いでいる。

言うまでもなく、本稿はこのような紛争予防によってすべての武力紛争が未然に防ぎうると主張するものではない。だが、適切なタイミングで適切な手法による紛争予防活動が行われていたならば、状況に何らかの改善があり得たと考えられるケースも存在するのである。今後は事例研究をさらに積み重ねることによって、より妥当性を持った予防の条件、そして課題を抽出することが必要とされる。

もっとも、OSCE のみの活動で、欧州で民族間に緊張が存在する全てのケースを十分にカバーすることは不可能である。OSCE の活動は本稿で述べたような長所を持つ一方で、経済的資源の乏しさなど、構造変革的紛争予防に深く関わる分野で弱点も内包しているのである。全体的な予防活動の調整を OSCE が管理して、経済面での取り組みを他の国際機構、EU や欧州復興開発銀行などとの協力によって実施するなど、効果的な予防のための協力、役割分担などが不可欠であろう。

実際の例としても、エストニアのケースにおいて言語学習の計画や施設作りや専門家の交換など、欧州審議会との間に密接な協力関係が見られるといった協力関係を模索する動きが見られる。また、軍事同盟による強制的な事態の収拾が必要とされたコソボのケースで、OSCE が国内制度構築の役割を任された事実などは、欧州における安全保障機構間の役割分担を考える上で重要な意味を持っている[59]。

だが、現状では今後の役割分担や協力については、明確な方針が確立されているわけではない。欧州における安全保障体制全体の中での OSCE 紛争予防活動の位置づけを明確にし、より機能的な役割分担をはかっていくことが大きな課題であるといえる。

59) International civil presence in Kosovo: Report of the Secretary-General pursuant to Paragraph 10 of Security Council Resolution 1244 (1999), II-5